



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA

ANA CARLA MAGNI

**Flexibilização e precarização nos serviços públicos: o caso
do IBGE**

Campinas
Julho de 2016



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA

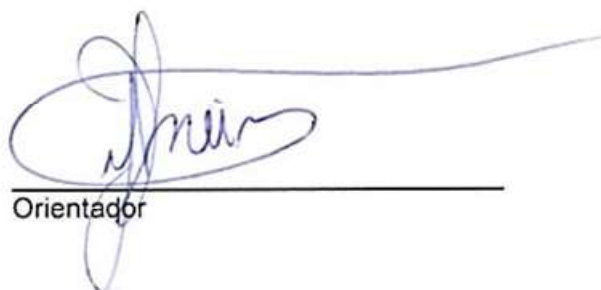
ANA CARLA MAGNI

Flexibilização e precarização nos serviços públicos: o caso do IBGE

Prof. Dr. José Dari Krein – orientador

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Econômico, área de concentração: Economia Social e do Trabalho.

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL
DA DISSERTAÇÃO DEFENDIDA PELA ALUNA ANA
CARLA MAGNI E ORIENTADA PELO PROF. DR. JOSÉ
DARI KREIN.


Orientador

CAMPINAS
2016

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Economia
Mirian Clavico Alves - CRB 8/8708

M274f Magni, Ana Carla, 1972-
Flexibilização e precarização nos serviços públicos : o caso do IBGE / Ana Carla Magni. – Campinas, SP : [s.n.], 2016.

Orientador: José Dari Krein.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

1. Setor público. 2. Trabalho. 3. Precarização. I. Krein, José Dari, 1961-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Flexibilization and precarization in public services : the case of IBGE

Palavras-chave em inglês:

Public sector

Work

Precarization

Área de concentração: Economia Social e do Trabalho

Titulação: Mestra em Desenvolvimento Econômico

Banca examinadora:

José Dari Krein [Orientador]

Vitor Araujo Filgueiras

Maria Aparecida da Cruz Bridi

Data de defesa: 01-07-2016

Programa de Pós-Graduação: Desenvolvimento Econômico



DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

ANA CARLA MAGNI

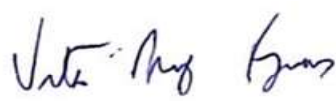
Flexibilização e precarização nos serviços públicos: o caso do IBGE

Defendida em 01/07/2016

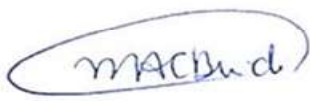
COMISSÃO JULGADORA



Prof. Dr. JOSÉ DARI KREIN
Instituto de Economia / UNICAMP



Prof. Dr. VITOR ARAUJO FILGUEIRAS
Instituto de Economia / UNICAMP



Profª. Drª. MARIA APARECIDA DA CRUZ BRIDI
UFPR

Dedico este trabalho a todos
os que lutam contra as desigualdades.
Sem esses camaradas de ontem e de hoje,
o mundo certamente seria bem pior.

Agradecimentos

Início desculpando-me com aqueles que eventualmente não estiverem explicitamente mencionados aqui, mas aos quais devo agradecer, pelo seu apoio, por seus ensinamentos ou por lutarmos juntos. Certamente serão muitas pessoas; mas espero que se sintam contempladas em alguma passagem das referências aqui presentes.

Destino meu mais profundo agradecimento a todos com quem pude conviver no CESIT, colegas de estudo ou de pesquisa, professores, funcionários prestativos e generosos desse importante centro de reflexão, que fundamenta a ação transformadora. Em especial agradeço a José Dari Krein, pessoa de incontestável caráter e exemplar gentileza, dedicado, sério e respeitado professor e pesquisador, atento e paciente orientador; a Anselmo Santos, que em alguns momentos decisivos lembrou-me de que eu deveria concluir o mestrado, apresentando finalmente minha dissertação; e a Magda Biavaschi e Vitor Filgueiras, cujas sábias e generosas observações e sugestões na banca de qualificação foram fundamentais para a conclusão do trabalho. Este último aceitou ainda, juntamente com Maria Aparecida Bridi, compor a banca examinadora. Agradeço muito a todos os membros da banca, por terem a paciência de ler e avaliar um estudo um tanto fora dos padrões e, ainda assim, reconhecerem nele pertinência e relevância. Tento, em certa medida (que cabe em meus limites, que são muitos), honrar os anos de formação e os formadores que tive o privilégio de acessar no Instituto de Economia da UNICAMP.

Ainda que ao longo dos quase 6 anos em que ali morei não tenha conseguido construir vínculos afetivos com Campinas (o que muito contribuiu para minha dispersão), o mesmo não se passou em relação a muitas pessoas que conheci nessa fase. Me sinto especialmente agradecida àqueles que comigo conviveram nessa cidade entre 2001 e 2006, em particular pelos laços de amizade e solidariedade construídos. Muitos ali ajudaram a tornar o meu cotidiano mais leve e terno.

Agradeço aos amigos mais antigos, que volta e meia tenho a satisfação de encontrar em Porto Alegre ou no mundo (com destaque para minhas quase-irmãs, Adri, Quel, Déia, Lê, Dê), bem como aos relativamente mais recentes, mas tão especial e carinhosamente presentes no meu cotidiano carioca (como Ana Pacheco, Vania, Cristina). Aparentemente, vocês nunca desistiram de acreditar que eu finalmente encerraria essa fase desnecessariamente prolongada, ou pelo menos me estimularam a encerrá-la de uma vez por todas.

Lembro a todos os companheiros de militância, nas mais variadas frentes, dos últimos vinte e cinco anos, que cada um de vocês contribuiu com a minha formação crítica. Gratidão imensa. Aos Insurgentes companheiros de organização, peço desculpas pelo afastamento involuntário dos últimos períodos. Não deixei de acompanhar a nossa elaboração e de orgulhar-me de nossa atuação, e espero retornar em breve aos nossos fronts.

Dedico este estudo a todos os trabalhadores ibgeanos de ontem e de hoje, independente de seus vínculos formais, pois são eles os responsáveis pela construção e manutenção da credibilidade do Instituto, apesar das tantas adversidades. Espero que a dissertação propicie alguma inspiração e força para lutar por mudanças, ou que pelo menos sirva para debate e reflexão crítica. Confesso que meu sonho mesmo era de que a exposição da dureza cotidiana do trabalho no IBGE gerasse mais solidariedade, com o serviço público, com o Instituto e com seus trabalhadores; mas sei que para isso é preciso superar inimigos fortes, como a ideologia conservadora que domina a sociedade e que permeia nossas relações cotidianas, relativizando todo e qualquer sofrimento associado à precarização. Nesse sentido, procurei citar e valorizar cada estudo que encontrei sobre o tema, que contribuísse para compreender tal processo em curso no IBGE.

Destaco em meus agradecimentos os colegas da COSEC, pela convivência diária desde que ingressei no IBGE, ao final de 2006, e também por conseguirem (ainda), em meio à confusão, construir um ambiente de trabalho respeitoso e (quase sempre) harmônico. Dedico as linhas que eventualmente possam ser consideradas felizes ou pertinentes nesta dissertação ao querido e saudoso Tiãozinho, nosso número um, insuperável e insubstituível. Meu coração volta e meia se aperta lá na baía, pois trabalhar e lutar sem ele dá uma vontade danada de chorar.

Em especial, agradeço aos incansáveis lutadores que construíram historicamente e que constroem cotidianamente o sindicato nacional, em cada local de trabalho, sem os quais atravessaríamos hoje momentos ainda mais difíceis. A todos os companheiros da recente luta sindical, com os quais convivi na Executiva Nacional da ASSIBGE-SN e em seus conselhos, cujo debate, acúmulo e elaboração coletiva geraram os pontos essenciais desenvolvidos nesta dissertação. A responsabilidade por eventuais imprecisões é totalmente minha, mas sem os nossos muitos encontros e conversas, públicas ou privadas, eu não teria como escrever sobre o tema. Agradeço em particular a Luís Almeida e Susana Drumond, por muitos de seus ensinamentos e pela sua dedicação histórica e permanente; e a Cassius Brito (dono de um nome enorme), companheiro também de muitas reflexões e algumas elaborações, segundo o qual (fazendo referência ao velho, bom e sempre necessário Marx) é preciso explicitar “*o lado oculto da produção do IBGE*”. Que não nos cansemos de lutar coletivamente por condições dignas de trabalho, por uma instituição melhor, pelo reforço do Estado brasileiro.

Por último, agradeço e dedico este esforço a todos os meus amores, minha inspiração permanente na luta para tentar melhorar tudo: superar meus próprios limites, enfrentar a dureza do trabalho buscando transformá-la e (quem sabe?) vencê-la, batalhar por um mundo melhor e menos desigual para se viver. À minha amada família - que perto ou longe está sempre comigo - estendida aos queridos familiares do Soninho; e principalmente a ele mesmo, meu companheiro de tudo, minha paixão arrebatadora, meu grande amor, minha revolução. E à Alice, meu maior orgulho e satisfação na vida, meu amor incondicional, minha pequena e bela flor.♥

“Aprendi desde cedo ... que os dados estatísticos são tão importantes que, não existindo, é indispensável inventá-los.”

(Celso Furtado)

“O mesmo órgão tão importante que nos oferece uma radiografia econômica e social do Brasil, a mesma instituição pública que nos ajuda a acompanhar os índices de emprego/desemprego e tantos outros dados que nos ajudam a desvendar o nosso país, suas tendências, seus desafios, suas mazelas, não pode tratar seus trabalhadores e trabalhadoras como ‘temporários’, terceirizados, precários, como descartáveis. O mesmo IBGE que aprendemos a respeitar pela sua história não pode desrespeitar o legítimo e constitucional direito de greve. Não pode e não deveria sub-remunerar os seus trabalhadores/as, não deveria utilizar-se da mesma pragmática nefasta do mundo empresarial que terceiriza, precariza, ‘temporaliza’ o trabalho, pratica assédio moral, como se não soubesse que nossa classe trabalhadora não tem outro modo de sobreviver que não seja pelo exercício do trabalho digno, com respeito aos direitos do trabalho, com direito pleno de greve e com salários justos.”

(Ricardo Antunes)

Resumo

As transformações operadas nas últimas décadas no campo da produção capitalista, da organização do trabalho e das relações de trabalho, fundadas em uma lógica de maior flexibilidade, constroem um ambiente desfavorável aos trabalhadores e à sua resistência coletiva. Essas modificações se processaram de maneira diferenciada e em tempos distintos nos mercados de trabalho ao redor do mundo. No mercado de trabalho brasileiro, historicamente flexível, desorganizado, desigual e heterogêneo, muitas alterações foram acionadas de maneira relativamente tardia. Mais recentemente, passaram a conviver no Brasil tendências contraditórias de melhora nos indicadores de emprego e ampliação de formas flexíveis e precárias de contratação, vinculadas à maior insegurança e instabilidade. No tocante à crescente flexibilidade como forma de reduzir custos, ou à consequente precarização adotada inclusive como estratégia de fragilizar as resistências dos trabalhadores, tal movimentação não só atingiu o mercado privado de trabalho, os trabalhadores a ele vinculados e suas representações sindicais, como afetou também em alguma medida as instituições do serviço público brasileiras. Desde o início dos anos 90, de forma sistemática, mas não linear, está em curso um processo de transformação do Estado que conflita com o que há de avanços inseridos na Constituição de 1988. No período 1990-2002, foi aplicado um modelo de contrarreforma do Estado brasileiro, cujos principais pilares, do ponto de vista das relações de trabalho, foram as EC 19 e 20/98, que, ao desmontar direitos trabalhistas e previdenciários, juntamente com outros dispositivos legais e administrativos, impuseram maior flexibilidade e uma lógica privada no serviço público. Desde 2003, os movimentos expressam maiores contradições. Estabeleceu-se uma nova onda de ingressos de servidores, muitos dos quais, à distinção do período anterior, vivenciaram alguma recomposição salarial, ainda que aplicada de maneira seletiva e segmentada. Ao mesmo tempo, sem o reconhecimento explícito do primeiro período, seguiu-se com a retirada de direitos dos servidores e manteve-se a aplicação do modelo gerencialista, intensificando o processo de flexibilização nas formas de contratação, de remuneração e de uso da força de trabalho no serviço público federal. A inserção de trabalhadores por meio de formas instáveis e precárias se ampliou nessa fase, o que é revelado tanto pela evolução do quantitativo de ingressos através de formatos como o contrato temporário ou o trabalho estágio, como pelo crescimento real dos gastos diretos com vários tipos de inserção atípicos ou vulneráveis (contrato por tempo determinado, terceirização, consultorias, etc.). Fundando-se nessa abordagem inicial, a dissertação discorre sobre o caso do IBGE, órgão constitucionalmente reconhecido como responsável pela produção estatística e geocientífica oficial do País. Esse Instituto apresenta desde os anos 90 um quadro de redução dramática de pessoal efetivo e, em particular na última década, um significativo e acelerado incremento de sua substituição por pessoal contratado de forma precária, através da Lei 8.745/1993. Ainda que tal legislação preveja a contratação temporária sob condições de excepcional interesse público, os contratados estão alocados em diversas etapas do processo de trabalho, em todas as pesquisas, e não somente nas de caráter temporário como preveem os dispositivos que autorizam sua contratação; desempenham tarefas de caráter contínuo e não sazonal, descaracterizando a ideia de excepcionalidade. Representam, atualmente, a metade do quadro em atividade do IBGE, que conta ainda com trabalhadores absorvidos sob outras formas precárias (terceirizados, estagiários, consultores, etc.). A absorção de força de trabalho precária em substituição à estável, mais do que às mudanças nas formas de produção, que passam a incorporar novas tecnologias, responde a um contexto de fortes restrições orçamentárias e de pessoal e reflete, junto a outros elementos, a incorporação do modelo da nova administração pública na gestão do IBGE. O estudo revela ainda que se processa, de maneira mais acirrada no período recente, uma mudança nas relações de trabalho dentro da instituição, com a implementação de maiores controles, intensificação do uso do trabalho e maior flexibilização das tarefas sob responsabilidade dos trabalhadores, além da recorrente repressão e retaliação a movimentações e expressões coletivas organizadas, entre outros exemplos detalhados ao longo do trabalho. Discorre, ainda, sobre as possíveis consequências do processo de precarização sobre os trabalhadores e sobre os serviços públicos.

Palavras-chave: setor público, trabalho, precarização

Abstract

In recent decades, transformations in the areas of capitalist production, work organization and labor relations, based on a rationale of greater flexibility, have built an environment that is unfavorable to workers and their collective resistance. These modifications have come about in different ways and at different times in job markets around the world. In the Brazilian job market, historically flexible, disorganized, unequal and heterogeneous, many changes were enacted relatively late in time. More recently, contradictory trends started to coexist in Brazil, simultaneously improving employment indicators while expanding flexible and precarious ways of hiring people, in connection with the heightened insecurity and instability. With regard to the growing flexibility as a means of reducing costs, or the consequent job insecurity adopted, even as a strategy to weaken workers' resistance power, this movement has not only impacted the private labor market, its workers and their union representatives, it has also affected Brazilian public service institutions to some extent. Since the beginning of the 1990s, a process of state transformation that conflicts with advances included in the 1988 Constitution has been taking place in a systematic, although non-linear, manner. Between 1990 and 2002, a counter-reform model was applied to the Brazilian state, the main pillars of which, from the perspective of labor relations, were Constitutional Amendments 19 and 20 of 1998, which, by dismantling labor and social security rights, together with other legal and administrative provisions, imposed greater flexibility and a private sector logic upon public services. Since 2003, movements have expressed greater contradictions. A new wave of people entered government service, many of whom, unlike in the previous period, experienced pay increases to compensate for inflation, albeit applied in a selective and segmented way. At the same time, without the explicit recognition of the former period, the rights of government employees continued to be removed and the application of the managerial model was maintained, intensifying the process of increasing flexibility in the forms of hiring, remuneration and the use of the workforce in federal government services. The entry of workers in unstable and precarious ways was expanded during that phase. This is revealed by an increase in the number of people hired through formats such as temporary employment contracts and internships, and the effective growth of direct spending on various atypical or vulnerable hiring methods (such as fixed-term contracts, outsourcing and consultancy assignments). Based on this initial approach, this dissertation discusses the case of Brazil's national statistics agency, the IBGE, which is constitutionally recognized as the entity responsible for the country's official statistics and geoscientific production. Since the 1990s, this institution has experienced a dramatic reduction in its permanent official staff, and particularly in the last decade, a significant and accelerated increase in the replacement of such staff by people hired in a precarious manner, under the provisions of Law 8,745 of 1993. Although this law only provides for temporary hiring under exceptional conditions of public interest, those hired have been assigned to various stages of the work process, in all areas of research, and not only working in temporary surveys, as envisaged in the legal provisions that authorize their hiring. They perform tasks of a continuous rather than seasonal nature, thereby deviating from the idea of exceptionality. Such workers now represent half of the IBGE's workforce, which also includes workers hired in other precarious and provisional ways (such as outsourcing, internships and consulting assignments). The intake of temporary workers to replace government employees with stability, more than the changes in production methods, which have incorporated new technologies, comes in response to a context of strong budgetary and manpower restrictions, and together with other elements, reflects the incorporation of a new public administration model in the IBGE's management. This study also reveals a recent intensification of the shift in labor relations within the institution, involving the implementation of tighter controls, intensified use of labor and greater flexibility of tasks for which workers are responsible, as well as a recurring repression of and retaliation against organized collective movements and expressions, among other examples described over the course of this paper. This dissertation also looks at the possible consequences of this process of precarization for workers and for public services.

Keywords: public sector, work, precarization

LISTA DE QUADROS, TABELAS E GRÁFICOS

Lista de Quadros

- Quadro 01 - Proporção de pessoas de 10 anos ou mais de idade ocupadas na semana de referência (%), segundo a posição na ocupação no trabalho principal – Brasil – 2001 a 2014
- Quadro 02 – Proporção de empregados de 10 anos ou mais de idade (%), por classes de rendimento médio do trabalho principal – Brasil – 2001 a 2014
- Quadro 03 - Valor do rendimento médio mensal do trabalho principal da semana de referência dos empregados de 10 anos ou mais de idade - Brasil - 2001 a 2014 (em Reais constantes - dez/2014)
- Quadro 04 - Principais medidas com impacto na contrarreforma do Estado brasileiro - 1993-2002
- Quadro 05– Evolução do quantitativo de servidores civis ativos do Poder Executivo - 1988-2015
- Quadro 06 - Evolução do Quantitativo de Servidores Aposentados do Poder Executivo - 1991-2015
- Quadro 07 - Principais alterações na regulamentação da contratação por tempo determinado no serviço público federal, desde 2003 (Período II)
- Quadro 08 - Ingressos no serviço público federal, segundo a modalidade de ingresso (1995-2015)
- Quadro 09 - Ingressos no serviço público federal - 1995-2015 - Contratação por tempo determinado e atividade temporária
- Quadro 9A - Número médio de ingressos de contratados por ano e proporção sobre o total, em cada área, por período
- Quadro 10 - Ingressos de Professores no Serviço Público Federal (1995-2015) - Contratação por tempo determinado e atividades temporárias, por nível de escolaridade, e total de efetivos - SIAPE
- Quadro 10A - Número médio de ingressos de professores contratados por ano e proporção sobre o total, em cada período, por escolaridade
- Quadro 11 - Quantitativo de contratados temporários, por órgão, no âmbito do Poder Executivo Federal (2011, 2012 e 2014) e proporção dos efetivos (2014) - SIAPE
- Quadro 12 - Despesa anual com pessoal civil do Poder Executivo Federal por grupos de despesas - SIAPE (1997-2014)
- Quadro 13 - Gastos diretos do governo federal com o elemento de despesa 04 - Contratação por Tempo Determinado - Brasil - 2004 a 2015 (em R\$)
- Quadro 14 - Despesas com contratação por tempo determinado nos diferentes Ministérios (em R\$ correntes) - 2004 a 2015
- Quadro 15 - Proporção % das despesas com contratação por tempo determinado em cada Ministério, em relação ao total - 2004 a 2015

- Quadro 16 - Gastos diretos do governo federal com terceirização - Elementos de despesa 37 - Locação de Mão-de-obra e 34 - Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização - Brasil - 2004 a 2015 (em R\$)
- Quadro 17 - Gastos diretos do governo federal com o elemento de despesa 34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização - 2010 a 2015 (em R\$ correntes)
- Quadro 18 - Despesas com locação de mão-de-obra e outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização nos diferentes Ministérios (em R\$ correntes) - 2004 a 2015
- Quadro 19 - Proporção % das despesas com locação de mão-de-obra e outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização nos diferentes Ministérios, em relação ao total - 2004 a 2015
- Quadro 20 - Gastos diretos do governo federal com o elemento de despesa 35 - Serviços de Consultoria - Brasil - 2004 a 2015 (em R\$)
- Quadro 21 - Despesas com serviços de consultoria nos diferentes Ministérios (em R\$ correntes) - 2004 a 2015
- Quadro 22 - Proporção % das despesas com serviços de consultoria nos diferentes Ministérios, em relação ao total - 2004 a 2015
- Quadro 23 - Gastos diretos do governo federal com o elemento de despesa 36 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física - Brasil - 2004 a 2015 (em R\$)
- Quadro 24 - Despesas com Outros serviços de terceiros - Pessoa Física nos diferentes Ministérios (em R\$ correntes) - 2004 a 2015
- Quadro 25 - Proporção % das despesas com Outros serviços de terceiros - Pessoa Física nos diferentes Ministérios, em relação ao total - 2004 a 2015
- Quadro 26 - Quantitativo, idade média e escolaridade dos estagiários contratados nas entidades e órgãos do Poder Executivo Federal, segundo o sexo – SIAPE
- Quadro 27 - Quantitativo e proporção de Servidores Públicos Federais Cíveis Ativos do Poder Executivo por Ministério - SIAPE (Dezembro de 2015)
- Quadro 28 - Distribuição de Servidores Federais Cíveis do Poder Executivo, por situação de vínculo, segundo as faixas de remuneração - Julho/2015
- Quadro 29 - Distribuição de Servidores Federais Cíveis do Poder Executivo, por situação de vínculo, segundo as faixas de remuneração - Outubro/1995
- Quadro 30 – Escolaridade dos servidores do Quadro Próprio do IBGE – 31/12/2013
- Quadro 31 - Titulação dos Servidores Efetivos do IBGE, por cargo (Dezembro/2015)
- Quadro 31A – Quantitativo e proporção % de servidores efetivos com ou sem titulação no IBGE, por cargo (Dezembro/2015)
- Quadro 32 – Rotatividade dos servidores do IBGE - 2013
- Quadro 33 – Demonstrativo da evolução da força de trabalho efetiva no IBGE – 2008- 2012

- Quadro 34 – Ingressos no IBGE entre 2006 e 2015, por concurso público – SIAPE
- Quadro 35 - Quantitativo de ingressos por ano - IBGE
- Quadro 36 - Contratados temporários (Agentes de pesquisa) no IBGE, por unidade de gestão (dezembro/2015)
- Quadro 37 – Proporção entre efetivos e temporários nas Unidades Estaduais do IBGE – Janeiro/2008 e Dezembro/2015
- Quadro 38 - Distribuição dos Agentes de Pesquisa e Mapeamento por unidade operacional - IBGE - dezembro/2015
- Quadro 39 – Período de coleta de algumas pesquisas do IBGE
- Quadro 40 - Editais de processos seletivos simplificados (PSS) para Agente de Pesquisas e Mapeamento – IBGE – 2007 a 2013
- Quadro 41 - Algumas diferenças metodológicas entre a PNAD Contínua, a PNAD Anual e a PME
- Quadro 42 – Quantitativo de contratados temporários, por órgão, no âmbito do Poder Executivo Federal, constante do SIAPE (Junho de 2014)
- Quadro 43 – Exemplos de editais de contratação de servidores públicos temporários, regidos pela Lei 8.745/1993
- Quadro 44 – Quantitativo de pessoal, discriminado por unidade de gestão, por área – Servidores efetivos, estagiários e terceirizados – IBGE (2006)
- Quadro 45 – Percepções positivas e negativas atribuídas ao trabalho no IBGE – Estagiários
- Quadro 46 - Número de estagiários por Unidade pagadora - IBGE - Dezembro/2015
- Quadro 47 - Número de Estagiários, proporção do total e variação % por unidade de gestão - IBGE - Janeiro/2008 e Dezembro/2015
- Quadro 48 - Número de estagiários, proporção do total e número de efetivos em cada departamento das unidades centralizadas (CDDI, DE, DGC, DI, DPE, ENCE e Presidência) - IBGE - Outubro/2015
- Quadro 49 - Número de estagiários por Unidade Estadual, proporção sobre o total e proporção sobre o número de servidores RJU - IBGE - outubro/2015
- Quadro 50 - Valores liquidados referentes ao subitem 33903607 - Estagiários, em cada ação do orçamento - IBGE - 2007 a 2014
- Quadro 51 – Trabalhadores terceirizados nas UEs PR, MG e DF – IBGE (Setembro/2015)
- Quadro 52 - Despesas com locação de mão de obra (elemento de despesa 37) no IBGE - 2004 a 2015
- Quadro 53 - Despesas com Outros serviços de terceiros - Pessoa Física (elemento de despesa 36) no IBGE - 2004 a 2015
- Quadro 54 - Despesas com Outros serviços de terceiros - Pessoa Jurídica (elemento de despesa 39) no IBGE - 2004 a 2015

- Quadro 55 – Servidores efetivos na Diretoria de Informática do IBGE – 2008 e 2015
- Quadro 56 – Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação
- Quadro 57 - Despesas com Serviços de consultoria (elemento de despesa 35) no IBGE - 2004 a 2015
- Quadro 58 - Composição das equipes de campo no IBGE: vantagens e desvantagens de equipes mistas (efetivos + temporários)
- Quadro 59 - Competências requeridas – IBGE – coleta de dados
- Quadro 60 - Descrição das atribuições nos Editais para contratação de APMs (2009, 2011 e 2013)
- Quadro 61 - Perfil do colaborador atual do IBGE e do colaborador do futuro
- Quadro 62 - Comparativo entre a rede atual de agências e a proposta de uma nova rede de agências para o IBGE
- Quadro 63 - Comparativo entre efetivos e temporários no IBGE

Lista de Tabelas

- Tabela 01 – Execução orçamentária do IBGE (2005-2015) – Em R\$ milhões
- Tabela 02 - Execução orçamentária do IBGE – Exceto Folha de Pagamento – 2005 a 2015 (R\$ milhões)
- Tabela 03 - Despesas com Pessoal e Encargos Sociais, por elemento de despesa - Total destinado pelo Governo Federal - IBGE - 2004 a 2015 (em R\$ mil correntes)
- Tabela 04 - Número de servidores efetivos, segundo sexo – IBGE – 2008 e 2015
- Tabela 05 – Número de servidores efetivos, segundo nível de escolaridade do cargo – IBGE – 2008 e 2015
- Tabela 06 - Distribuição dos servidores efetivos por unidade de gestão - IBGE - 2008 e 2015
- Tabela 07 - Distribuição % de servidores efetivos de NI e de NS por unidade de gestão - IBGE - 2008 e 2015
- Tabela 08 - Proporção % de servidores efetivos de NI e de NS por unidade de gestão - IBGE - 2008 e 2015
- Tabela 09 - Quantitativo e proporção de servidores em atividade, por faixa etária - IBGE - Servidores efetivos (2010-2013)
- Tabela 10 - Distribuição % dos vínculos de servidores do IBGE Ativos por grupos de idades (faixa etária)
- Tabela 11 - Número de servidores aposentados no IBGE (2008-2016)
- Tabela 12 - Número de servidores efetivos, segundo o tempo de serviço - IBGE - 2008 e 2015
- Tabela 13 - Número de servidores efetivos, por sexo e tempo de serviço – IBGE - dezembro/2015
- Tabela 14 - Quantitativo Físico de Pessoal - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (Posição: Dez/2015)

- Tabela 15 – Quantitativo de servidores com abono de permanência por nível – março/2015
- Tabela 16 – Número de agências, segundo quantitativo de servidores e abono de permanência – março/2015
- Tabela 17 – Subitens de despesa relativos a contratação por tempo determinado – IBGE – 2011 a 2014 (em R\$ correntes)
- Tabela 18 – Quantitativo de servidores por faixa etária – IBGE – Servidores com contratos temporários (2010-2013)
- Tabela 19 – Quantitativo de servidores por nível de escolaridade – IBGE – Servidores com contratos temporários (2010-2013)
- Tabela 20 – Rotatividade dos servidores contratados do IBGE – 2013
- Tabela 21 - Remuneração dos contratados temporários no IBGE (2008-2015) e comparativo com os salários mínimos
- Tabela 22 – Trabalho estágio no IBGE – 2014
- Tabela 23 – Número de trabalhadores terceirizados no IBGE e % de força de trabalho feminina, segundo função – 2015
- Tabela 24 – Trabalhadores terceirizados no IBGE, segundo lotação, e proporção sobre servidores efetivos – Setembro/2015
- Tabela 25 - Subitens de despesa relativos a locação de mão-de-obra - IBGE - 2014 (em R\$ correntes)
- Tabela 26 - Subitens de despesa semelhantes aos relativos a locação de mão-de-obra - IBGE - 2014 (em R\$ correntes)
- Tabela 27 - Subitens de despesa relativos a outros serviços de terceiros - Pessoa Física - IBGE - 2014 (em R\$ correntes)
- Tabela 28 - Subitens de despesa relativos a outros serviços de terceiros - Pessoa Jurídica - IBGE - 2014 (em R\$ correntes)

Lista de Gráficos

- Gráfico 01 – Evolução do quantitativo de servidores civis ativos do Poder Executivo (1989-2015)
- Gráfico 02 - Evolução da proporção % de servidores civis ativos do Poder Executivo em relação à População Economicamente Ativa - PEA (2001-2014)
- Gráfico 03 - Relação % entre Despesa com Pessoal e Receita Corrente Líquida da União - 1995-2015
- Gráfico 04 - Gastos diretos do governo federal com contratação temporária no conjunto dos Ministérios - 2004-2015 (em R\$ milhões constantes)
- Gráfico 05 - Evolução mensal do número de Estagiários na Administração Pública Federal (SIAPE) - 2008 a 2015

- Gráfico 06 - Proporção % de Estagiários em relação aos ativos efetivos - Administração Pública Federal - SIAPE (2008-2016)
- Gráfico 07 - Distribuição % dos Servidores Federais Cíveis do Poder Executivo, por vínculo (ativos e aposentados/instituidores de pensão) - 1991-2015
- Gráfico 08 - Distribuição % dos Servidores Públicos Federais Cíveis Ativos do Poder Executivo, por nível de escolaridade do cargo - SIAPE (1997-2015)
- Gráfico 09 - Distribuição % dos servidores civis ativos do Executivo por escolaridade
- Gráfico 10 - Distribuição % dos servidores civis ativos do Executivo por faixa etária - 1995 e 2015
- Gráfico 11 - Execução Orçamentária do IBGE por grupo de Despesas (2005-2015) - em R\$ milhões constantes (dez/2015)
- Gráfico 12 - Evolução do quadro de pessoal efetivo no IBGE - 1989-2015
- Gráfico 13 – Proporção de servidores efetivos do IBGE, por ano de ingresso
- Gráfico 14 – Número de trabalhadores em atividade no IBGE, por vínculo - ativos permanentes, APMs e estagiários (2008-2015)
- Gráfico 15 – Evolução mensal do número de trabalhadores em atividade no IBGE, por vínculo – ativos permanentes e APMs (2008-2015)
- Gráfico 16 – Censitários no IBGE (2009-2012)
- Gráfico 17 – Proporção (%) de trabalhadores temporários sobre o total do quadro em atividade – IBGE – jan/2008 a dez/2015
- Gráfico 18 - Quantidade de Agentes de Pesquisa e Mapeamento (APM) no IBGE – janeiro/2008 a dezembro/2015
- Gráfico 19 - Estagiários no IBGE – 2008-2015
- Gráfico 20 – Evolução da composição das despesas do Poder Executivo com servidores ativos – 1997 a 2012
- Gráfico 21 – Quantitativo de saídas por ano (aposentadorias e exonerações) no IBGE

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABATE – Pesquisa Trimestral de Abate de Animais
ABET – Associação Brasileira de Estudos do Trabalho
ABIN – Agência Brasileira de Inteligência
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANDES - Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
APM – Agente de Pesquisa e Mapeamento
ASFOC-SN – Associação dos Funcionários da Fundação Oswaldo Cruz
ASSIBGE – Sindicato Nacional dos Trabalhadores em Fundações Públicas Federais de Geografia e Estatística
BEP – Boletim Estatístico de Pessoal
BNCC - Banco Nacional de Crédito Cooperativo S.A.
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CCAR – Coordenação de Cartografia
CDDI – Centro de Documentação e Disseminação de Informações
CEPESC - Centro de Pesquisa e Desenvolvimento para a Segurança das Comunicações
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina
CF – Constituição Federal
CGPCC – Comitê Gestor do Plano de Carreiras e Cargos
CGU - Controladoria-Geral da União
CIEE – Centro de Integração Empresa Escola
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
CNEFE – Cadastro Nacional de Endereços para Fins Estatísticos
CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
COAGRO – Coordenação de Agropecuária
COSEC – Coordenação de Serviços e Comércio
COURO – Pesquisa Trimestral do Couro
CRH – Coordenação de Recursos Humanos
CRM – Coordenação de Recursos Materiais
CTPS – Carteira de Trabalho e Previdência Social
CVM – Comissão de Valores Mobiliários
DAS - Direção e Assessoramento Superior da Administração Pública Federal
DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público
DBDG – Diretório Brasileiro de Dados Geoespaciais
DE – Diretoria Executiva
DGC – Diretoria de Geociências
DI – Diretoria de Informática
DIAP – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DMC – Dispositivo Móvel de Coleta
DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
DNOS - Departamento Nacional de Obras e Saneamento
DPE – Diretoria de Pesquisas
EC – Emenda Constitucional
EDUCAR - Fundação Nacional para Educação de Jovens e Adultos

EMBRATER - Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
ENCE – Escola Nacional de Ciências Estatísticas
ENDEF – Estudo Nacional da Despesa Familiar
ESTADIC – Pesquisa de Informações Básicas Estaduais
ESTOQ – Pesquisa de Estoques
ETAC – Entrevista Eletrônica Assistida através de Computador
EUA – Estados Unidos da América
FCB - Fundação do Cinema Brasileiro
FG – Função Gratificada
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz
FPE – Fundo de Participação dos Estados
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
FUNAI - Fundação Nacional do Índio
FUNARTE - Fundação Nacional de Artes
FUNASA – Fundação Nacional de Saúde
FUNDACEN - Fundação Nacional de Artes Cênicas
FUNPRESP - Fundação de Previdência Complementar para os Servidores Públicos Federais
GAT – Gabinete de Atendimento Administrativo
GDIBGE - Gratificação de Desempenho de Atividades em Pesquisa, Produção e Análise, Gestão e Infraestrutura de Informações Geográficas e Estatísticas
GEBIS – Gerência de Biblioteca e Acervos Especiais
GEDAD – Gerência de Documentação Administrativa
GETEC – Gerência de Suporte Tecnológico
GesPública – Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
GPS – *Global Positioning System*
GQ – Gratificação de Qualificação
IAA - Instituto do Açúcar e do Alcool
IBC - Instituto Brasileiro do Café
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDS – Indicadores de Desenvolvimento Sustentável do Brasil
INDE – Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais
INE – Instituto Nacional de Estatística
INEGI – Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INMETRO - Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial
INPI - Instituto Nacional da Propriedade Industrial
INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social
IPCA - Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPP – Índice de Preços ao Produtor
JK – Juscelino Kubitschek
LEITE – Pesquisa Trimestral do Leite
LOA – Lei Orçamentária Anual
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
LSPA - Levantamento Sistemático da Produção Agrícola

MARE – Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado
MNNP – Mesa Nacional de Negociação Permanente
MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MP – Medida Provisória
MS – Ministério da Saúde
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais
NA – Nível Auxiliar
NAP – Nova Administração Pública
NGP – Nova Gestão Pública
NI – Nível Intermediário
NS – Nível Superior
ONU – Organização das Nações Unidas
PAC – Pesquisa Anual de Comércio
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PAIC – Pesquisa Anual da Indústria da Construção
PAM - Produção Agrícola Municipal
PAS – Pesquisa Anual de Serviços
PBQP – Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade
PDA – *Personal Digital Assistant*
PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PEA – População Economicamente Ativa
PEAS – Pesquisa sobre Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos no Brasil
PEC – Proposta de Emenda à Constituição
PeNSE – Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar
PEVS – Produção da Extração Vegetal e da Silvicultura
PIA – Pesquisa Industrial Anual
PIB – Produto Interno Bruto
PIMES – Pesquisa Industrial Mensal de Emprego e Salário
PIM-PF – Pesquisa Industrial Mensal – Produção Física
PINTEC - Pesquisa de Inovação
PL – Projeto de Lei
PLO – Projeto de Lei Orçamentária
PMC – Pesquisa Mensal de Comércio
PME – Pesquisa Mensal de Emprego
PMS – Pesquisa Mensal de Serviços
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNS – Pesquisa Nacional de Saúde
POF – Pesquisa de Orçamentos Familiares
POG – Produção de Ovos de Galinha
PPM – Pesquisa da Pecuária Municipal
PRÓ-LEITURA - Fundação Nacional Pró-Leitura
PRÓ-MEMÓRIA - Fundação Nacional Pró-Memória
PSS – Processo seletivo simplificado
PSTI – Pesquisa de Serviços de Tecnologia da Informação
PT – Partido dos Trabalhadores

RAIS – Relação Anual de Informações Sociais
REUNI - Programa do Governo Federal de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das
Universidades Federais Brasileiras
RJU – Regime Jurídico Único
RT – Retribuição de Titulação
SAG – Sistema de Acompanhamento e Gestão
SAS – *Statistical Analysis Software*
SECAF – Sistema Eletrônico de Controle e Acesso à Frequência
SIAPE - Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos
SIMCAD - Sistema de Manutenção Cadastral
SINAPI - Sistema Nacional de Custos e Índices da Construção Civil
SIPAM - Sistema de Proteção da Amazônia
SIPD – Sistema Integrado de Pesquisas Domiciliares
SIVAM - Sistema de Vigilância da Amazônia
SM – Salário Mínimo
SNIPC - Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor
SOF - Secretaria de Orçamento e Finanças
STN – Secretaria do Tesouro Nacional
SUDECO - Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste
SUDESUL - Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul
SUS – Sistema Único de Saúde
SUSEP - Superintendência de Seguros Privados
TAC – Termo de Ajustamento de Conduta
TCE – Tribunal de Contas do Estado
TCU – Tribunal de Contas da União
TI – Tecnologia de Informação
TIC-Empresa – Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nas
Empresas
TST – Tribunal Superior do Trabalho
UE – Unidade Estadual
UR – Unidade Regional
VB – Vencimento básico

Sumário

Introdução.....	1
1. Flexibilidade, instabilidade, insegurança: As transformações das últimas décadas na produção, na organização do trabalho e nas relações de trabalho	17
1.1. A imposição de uma lógica mais flexível e instável: e os trabalhadores, como ficam?.....	18
1.2. Evolução recente das relações de trabalho no Brasil.....	26
1.3. O trabalho no serviço público federal: contradição em processo?	36
1.3.1. A separação em dois períodos: algumas diferenças, algumas semelhanças.....	36
1.3.2. A evolução de formas de contratação precária no serviço público federal	60
1.3.2.1. Contratação por tempo determinado.....	63
1.3.2.2. Terceirização	83
1.3.2.3. Outros possíveis vínculos atípicos ou precários	96
1.3.3. Evolução recente do perfil do funcionalismo público federal brasileiro.....	110
1.3.4. A instabilidade nos serviços públicos e seus efeitos sobre os trabalhadores.....	117
2. IBGE: um instituto em transformação ou em adaptação às contenções?	126
2.1. As restrições orçamentárias no IBGE e as dificuldades de planejamento.....	128
2.2. As restrições de pessoal: encolhimento do quadro efetivo	147
2.2.1. Perfil dos servidores efetivos em atividade no IBGE.....	149
2.2.2. Razões do esvaziamento: aposentadorias em massa sem reposição por concursos ..	161
2.2.3. A perspectiva concreta de agravar-se a condição de esvaziamento	169
2.3. Mudanças no processo de produção e possíveis impactos sobre a força de trabalho.....	176
3. A substituição da força de trabalho estável por formas mais flexíveis e precárias	187
3.1. Quando o eventual se torna indispensável: a substituição de efetivos por temporários... 189	
3.1.1. Breve perfil dos trabalhadores temporários do IBGE	197
3.1.2. Uma questão a ser destacada: a rotatividade dos trabalhadores temporários	202
3.1.3. A Lei 8.745/1993 e o trabalho temporário no IBGE	213
3.2. Outras formas flexíveis de contratação no IBGE	224
3.2.1. Trabalho Estágio.....	226
3.2.2. Terceirização nas chamadas “áreas-meio”	235
3.2.3. Diretoria de Informática: terceirização na “atividade-fim” do instituto?	247
3.3. O que pode explicar as condições específicas do trabalho precário no IBGE?.....	255
4. As várias dimensões de precarização encontradas no IBGE e suas expressões.....	270
4.1. A vulnerabilidade nas formas de inserção e a construção da desigualdade	271
4.2. “Desestabilização dos estáveis?”: perda de direitos, intensificação do trabalho e insegurança	282
4.2.1. Flexibilização e desvalorização salarial acompanhadas da perda de direitos	284
4.2.2. Aumento da produtividade, ampliação dos níveis de controle e exigência institucional e intensificação do trabalho	291
4.3. Segmentação, fragilização da identidade coletiva e impactos na organização.....	313
4.3.1. A segmentação e a diferenciação como táticas de dominação	314
4.3.2. Ataque aos direitos fundamentais (direito de greve, direito de organizar-se, direito de manifestar-se)	320
4.4. A precarização dos serviços públicos e seus impactos sobre a sociedade.....	331
Considerações finais	337
Referências Bibliográficas.....	344

Anexo I – Questionário da MUNIC – Supressão de Bloco/Suplemento após corte no convênio	375
Anexo II – Consulta ao Portal da Transparência sobre a Diretoria de Informática.....	384
Anexo III – Carta da irmã do jovem trabalhador Domingos Euzébio.....	386
Anexo IV – Notificação extrajudicial – proibição de assembleias.....	388

Introdução

Desde meados dos anos 70, quando o mundo passou a vivenciar um período de crise estrutural do capitalismo, ocorreu um processo de desgaste do padrão de acumulação de matriz taylorista/fordista, inaugurando um contexto mundial de profundas transformações no campo da economia, da política e da sociedade.

Tais transformações - ainda em curso - envolvem, por parte do capital, uma tentativa de restabelecer e ampliar competitividade em escala global, através de um novo padrão de acumulação que, por suas características, passou a ser denominado de “flexível”. O novo padrão não substituiu por completo o anterior, já que na atual etapa do capitalismo convivem e se combinam novas e tradicionais formas e técnicas. Mas trouxe elementos diferenciais importantes em relação ao modelo anterior, acirrando-se a competição entre as empresas em escala global; mudando a forma do capital conduzir sua acumulação, assentada na financeirização, ou na predominância do capital financeiro, na busca primordial de riqueza em sua forma abstrata (BELLUZO, 2013); e também transformando o modo de conduzir a produção, visando (e impondo) cada vez maior flexibilidade. Dentre as mudanças na forma de produzir, pode-se citar a adequação da produção (que se torna mais variada, heterogênea) à demanda pré-existente; a organização do trabalho em equipe, fundado na polivalência/multifuncionalidade dos trabalhadores; uma estruturação organizacional das empresas mais horizontal, na qual se repassa a terceiros uma parcela da produção (ANTUNES, 2000). A tônica desse processo passou a ser a maior instabilidade.

Uma das principais metas, nesse contexto, é a busca por comprimir custos, o que, vinculado à ampliação da produtividade, processa-se em grande medida através da redução do efetivo de trabalhadores. Para garantir essa redução, fatores como o uso intensivo de novas tecnologias, bem como de novas técnicas de produção e de controle, tornam-se recursos recorrentes.

Os efeitos das transformações das últimas décadas sobre o trabalho são diversos. Por um lado, a contração do efetivo de trabalhadores traz como consequência a intensificação da exploração do trabalho, para a qual a flexibilização de jornadas e de responsabilidades a cargo dos trabalhadores é fundamental. Por outro, envolve a imposição de novos controles sobre o trabalho, visando incrementar a produtividade e as taxas de lucro. Muda, assim, a forma de **uso**

da força de trabalho. É certo que há um limite nesse processo de redução: não se prescinde de trabalhadores. Afinal, “...o capital é incapaz de realizar sua auto-valorização sem utilizar-se do trabalho humano. Pode diminuir o trabalho vivo, mas não eliminá-lo. Pode precarizá-lo e desempregar parcelas imensas, mas não pode extingui-lo” (ANTUNES, 2000, p. 38). Portanto, a outra face da reestruturação produtiva é a flexibilização que se processa nas **formas contratuais**, ampliando a absorção de força de trabalho por meio de formatos que podem aparecer como menos custosos e/ou mais facilmente dispensáveis, tais como a terceirização e os contratos temporários, entre outros modos possíveis de acordo com a legislação trabalhista vigente. Tanto para os formatos mais instáveis, como também para os contratos “tradicionais”, impõe-se ainda importantes mudanças na **forma de remuneração**, igualmente em sentido de maior flexibilidade (KREIN, 2007).

O encolhimento do número de trabalhadores regidos sob contratos legalmente mais protegidos e a ampliação dessas formas contratuais consideradas mais precárias ou frágeis, a um só tempo, traz consigo a possibilidade de reduzir custos fixos e de desestruturar ou minimizar as resistências coletivas. As dificuldades de os sindicatos incidirem sobre as formas menos tradicionais, fixas ou estáveis de permanência dos trabalhadores nas estruturas de produção - e, por consequência, a relativamente baixa organização e participação desses segmentos - já renderam vários estudos que elencam essa questão como um dos grandes desafios sindicais do período recente¹.

Nos últimos anos, produziu-se uma vasta elaboração acadêmica que trata da questão das mudanças nas relações de trabalho e da precarização do trabalho na etapa atual do capitalismo, tanto para a avaliação do contexto mundial como para o caso do mercado de trabalho brasileiro. Também há um esforço em curso para compreender como as mudanças ideológicas, sociais, econômicas, se traduzem em transformações no Estado; ou como repercutem sobre a forma de organizar o processo de trabalho nas instituições públicas; sobre as formas de contratar e utilizar força de trabalho; ou como impactam sobre os servidores estáveis e sobre o conjunto dos trabalhadores do setor, bem como sobre as organizações representativas dos servidores públicos. Esse esforço teórico tem se concentrado preponderantemente em elaborações sobre a

¹ A exemplo de BUNEL (1994); ANTUNES (1995); BIHR (1999); MARCELINO (2008); BOITO JR. e MARCELINO (2011).

área da educação e da saúde. Trata-se, entretanto, de produção ainda embrionária no que se refere às demais instituições do setor público.

Há uma elaboração recente sobre o tema da precarização nos serviços públicos, aplicada ao caso específico do IBGE, construída pela entidade sindical que representa os trabalhadores em instituições públicas federais de geografia e estatística, a ASSIBGE-SN. Em alguma medida, a presente dissertação busca essas referências e traz à tona alguns dos argumentos levantados coletivamente nessa instituição sindical, procurando recolocá-los diante de uma transformação mais geral na economia e no setor público. Parte-se da hipótese de que essa mudança não se processa somente no IBGE, mas que tem sua forma específica (e preocupante) de se expressar no caso dessa instituição, produtora de informação, de conhecimento essencial para o planejamento público e privado, cujo funcionamento estável deveria ser pressuposto. No IBGE, essa tendência se manifesta principalmente por meio da substituição de trabalho estável por formas atípicas de contratação, eivadas pela insegurança e vulnerabilidade, e da maior instabilidade que perpassa todo o processo de produção, atingindo também os servidores efetivos.

Assim, o presente estudo objetiva, de maneira geral, analisar a evolução recente da força de trabalho e das transformações no processo de trabalho do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, com o intuito de perceber as mudanças que vêm ocorrendo desde os anos 1990. A seleção desse corte temporal refere-se à avaliação de que as escolhas no campo da organização da produção e da regulação no trabalho, no sentido de maior flexibilidade, foram feitas de maneira relativamente tardia no caso do Brasil. Lembrando que se trata de um processo com nuances contraditórias para o período mais recente do mercado de trabalho brasileiro (2003 em diante)² – por um lado, maior dinamismo no mercado de trabalho, acompanhado de mais formalização; por outro, a persistência de formas cada vez mais flexíveis de contratar, utilizar e remunerar a força de trabalho – parte-se do pressuposto de que, na evolução do trabalho no serviço público, também se encontram contradições.

² A formulação da presente dissertação encerra-se de maneira concomitante à interrupção do mandato de Dilma Rousseff à frente da Presidência da República e à ascensão ao poder do vice Michel Temer, em sua substituição. Mesmo que se parta de uma visão pouco otimista em relação ao futuro do Estado brasileiro, e que se anuncie um processo mais intenso de enxugamento no setor público a partir de então, esse é o limite temporal encontrado para o estudo, para análise de qualquer um dos aspectos eventualmente considerados.

Mais especificamente, o trabalho pretende avaliar se, tal como ocorre no âmbito das organizações empresariais privadas, o trabalho do funcionalismo público vem sofrendo modificações em aspectos como as formas de contratação, uso e de remuneração, dentre outros, a partir dos anos 1990, e verificar como essas questões se comportam em particular nos anos mais recentes. Nesse sentido, inicialmente apresenta e analisa os vários tipos/formatos de contratação de trabalhadores no serviço público e sua trajetória mais recente, em particular aquelas formas que diferem do ingresso a partir de concursos públicos, que remeteriam a maior estabilidade. Busca refletir sobre as políticas implementadas pelo Estado brasileiro nesse período, com relação ao funcionalismo público federal, tentando posteriormente compreender de que maneira (e em que medida) o que ocorre no IBGE espelha essas políticas. E, finalmente, esforça-se por entender as mudanças em curso nas relações de trabalho no âmbito da instituição e seus possíveis impactos sobre a organização sindical dos trabalhadores do IBGE.

A escolha por analisar mais minuciosamente o caso do IBGE deu-se inicialmente por uma localização (nesse sentido) privilegiada, como parte de seu quadro de trabalhadores, o que permite acessar e compreender, quiçá com maior detalhamento, questões que poderiam restar menos evidentes a atores externos ao Instituto. Também foi feita tendo por base a expressividade do trabalho temporário em relação à força de trabalho total em atividade no órgão, que se destaca no contexto geral do serviço público federal. Mas, principalmente, fez-se em função da importância da Instituição na estrutura do Estado brasileiro, dada a relevância do que produz. Construído nos anos 30 como parte do esforço varguista de estruturar o planejamento estatal, originalmente como Instituto Nacional de Estatística (INE, que foi criado pelo Decreto 24.609/1934, somente começou a funcionar em 1936, e se converteu em IBGE em 1938), o IBGE desde então ampliou constantemente suas competências e seu reconhecimento social. Tornaram-se crescentes as demandas por informações oficiais, que municiam tanto o setor privado como o público, em todas as esferas, em seu processo de tomada de decisões. Pressupõe-se que a consolidação de um regime democrático imponha que os representantes planejem e executem políticas com base em estatísticas e mapeamentos confiáveis.

Hodiernamente, é impossível imaginar o conhecimento e a construção do processo de planejamento do País em suas dimensões estatística, econômica, social, política, territorial e ambiental, sem os indicadores ali produzidos. Afinal, como conhecer os problemas atinentes às condições socioeconômicas do Brasil, em especial a desigualdade social, e com base nesse

conhecimento formular e implementar políticas públicas, sem as pesquisas domiciliares? Como compreender a estrutura produtiva nacional e a contribuição de cada setor econômico, sem as pesquisas econômicas? Sem elas, como sistematizar a construção das Contas Nacionais sob a ótica da produção e, conhecendo o Produto Interno Bruto, incidir sobre as condições econômicas para estimular seu crescimento? Como dimensionar a política macroeconômica, as definições dos Ministérios e do Banco Central, sem o conhecimento dos processos inflacionários, da população economicamente ativa e de sua inserção no mercado de trabalho, de indicadores como desemprego, informalidade, distribuição setorial das ocupações? Como garantir o repasse constitucional de recursos aos Estados e Municípios sem o conhecimento da distribuição da população brasileira por localidade? Como, sem conhecer aspectos sócio-demográficos, identificar segmentos prioritários que poderiam ser beneficiários de políticas sociais específicas?

Todas essas e outras informações oficiais produzidas pelo Instituto, pertinentes a um leque cada vez mais amplo de temas, não somente devem cobrir um abrangente escopo territorial, capaz de dar conta de todas as dimensões de desigualdades presentes neste imenso País, como devem ser atualizadas de maneira permanente, sob pena de perderem sua razão de ser. As condições sob as quais são produzidas não representam uma questão menor a ser considerada. Portanto, parte-se do pressuposto que oportunizar dar conhecimento a aspectos do processo produtivo do IBGE e de suas relações internas de trabalho, permitindo assim o debate de seus possíveis estrangulamentos e eventuais caminhos de superação, é relevante para somar-se à construção empírica das interpretações sobre a temática da precarização nos serviços públicos.

A fim de explicitar certos aspectos conceituais presentes na dissertação, é preciso localizar que a partir de meados dos anos 1980, e com maior fôlego desde os anos 1990, algumas áreas do conhecimento – notadamente, a economia, a sociologia e o direito do trabalho – passaram a utilizar-se de maneira mais recorrente de certas terminologias, a fim de descrever as mudanças em processo no mundo do trabalho. Desde então, categorias como flexibilização, precarização, trabalho atípico, intensificação laboral, terceirização e desregulamentação, entre outras, têm encontrado forte lastro nas produções acadêmicas desses campos teóricos. O presente estudo não foge a tal regra. Desde o título até seus argumentos finais, lança mão dos citados termos – ou de equivalentes que foram considerados mais pertinentes – para caracterizar os processos que identifica. Cabe, então, destacar de que maneira serão utilizados ao longo do texto,

compreendendo os conceitos como impossíveis de descolar das mudanças econômicas, sociais e ideológicas às quais se referem.

Primeiramente, é preciso dizer que, desde o esboço inicial até chegar à última versão, acabou por parecer latente a necessidade de evitar o termo “desregulamentação” para caracterizar mudanças na regulação do trabalho. Apesar de aparecer com recorrência em produções teóricas relevantes, não parece adequado utilizá-lo porque, na nova ordem, as condições de uso do trabalho não ficam sem ser reguladas ou regulamentadas. O trabalho apenas sofre os efeitos da construção/imposição de uma nova regulação corrosiva de direitos, ou da flexibilização aplicada na legislação que o protege. Assim, sempre que aparece essa ideia no texto, se expressa por meio de assertivas com sentido de quebra ou redução dos direitos trabalhistas e sociais, ou de uma “nova regulamentação precarizante”, tal como recomenda MARCELINO (2011, p. 65).

Na análise das mudanças em curso no mundo do trabalho, muitas vezes os termos flexibilização e precarização aparecem juntos. E, de fato, na visão aqui explicitada, estariam profundamente entrelaçados. Isso porque não se está tratando de nenhum aspecto positivo que eventualmente poderia estar associado à flexibilização – o que caracterizaria uma flexibilização “para cima”, que poderia trazer benefícios aos trabalhadores – e sim de um processo que avilta direitos e que, portanto, precariza. Quanto se está mencionando maior flexibilidade/um processo de flexibilização, fala-se em maior discricionariedade para os empregadores determinarem as condições de uso, contratação e remuneração do trabalho. Logo, concretamente se está acentuando o caráter destrutivo que essa movimentação tem para o trabalho e, por outro lado, a funcionalidade que tem para o capital ou mesmo para o Estado-patrão que adota modelos gerenciais semelhantes aos privados.

O fenômeno da “flexibilização”, por um lado, nas referências teóricas consultadas, refere-se à adoção de processos produtivos mais flexíveis (em relação aos padrões anteriores), que possibilitariam acomodar a produção à demanda, por meio da adequação de máquinas e trabalhadores. Mas ao longo do estudo, devido à sua temática central, o termo diz respeito preponderantemente ao processo de flexibilização dos vínculos, facilitando a contratação e dispensa, que resulta na ampliação de formas de emprego outrora consideradas como atípicas, ou menos rígidas em relação a padrões mais estáveis (flexibilização na contratação); à introdução de formas ou parcelas variáveis de salário (flexibilização na remuneração); à intensificação do trabalho, à ampliação da jornada de trabalho real, à imposição de novas exigências aos

trabalhadores, relativas a requerimentos de maior polivalência/multifuncionalidade, à implementação de novas tecnologias e técnicas de produção e gestão, à adoção de maiores controles, vinculados a aumentos de produtividade, etc. (flexibilização no uso do trabalho). Ao utilizar o termo, está se tratando tanto do processo de flexibilização funcional ou interna dos trabalhadores mais estáveis e permanentes, como também da flexibilização quantitativa, numérica ou externa dos demais trabalhadores, tal como explicita KREIN (2013, p. 29):

“A numérica pode ser observada na estratégia das grandes empresas e do setor público de adotar a terceirização e outras formas de contratação com o objetivo de racionalizar custos e facilitar o rompimento do contrato. Parte das pequenas, pressionada pelas grandes e num cenário de demanda reduzida, utilizou-se da informalidade como estratégia de sobrevivência no mercado. Do ponto de vista funcional, ocorreram alterações na alocação (polivalência), na remuneração e no tempo de trabalho.”

Ou seja, se está falando na flexibilização dos direitos, associada à sua redução, que pode ser adotada como medida do Estado em relação à regulação do trabalho (flexibilização heterônoma); pode ser estabelecida por meio de negociação coletiva (flexibilização autônoma), a depender dos limites legais e do contexto socioeconômico; ou ainda, em condições mais desfavoráveis (para o trabalho), pode ser imposta unilateralmente pelos empregadores (KREIN, 2007, p. 16-17).

Quanto ao conceito de “trabalho atípico”, tal como afirma LEITE (2008, p. 5), “*foi utilizado durante muito tempo para designar formas de emprego que fugiam ao modelo do emprego homogêneo e estável que caracterizou a sociedade salarial*” descrita por Castel (1998). Porém, o mesmo autor alertava já no final da década de 1990 que “*a diversidade e a descontinuidade das formas de emprego est[ariam] em vias de suplantar o paradigma do emprego homogêneo e estável*” (CASTEL, 1998, p. 516). Portanto, o termo trabalho atípico na dissertação terá o sentido dado por autores como VASAPOLLO (2006) ou SAITO (2009): ainda que por vezes possa estar associado a formas contratuais tão largamente utilizadas que se tornem mais regra do que exceção, o que está sendo marcado não é o sentido de excepcionalidade, mas a condição de precariedade, em contraste com outras formas de trabalho que acessam direitos tais como a contratação formal, ou por tempo indeterminado, ou por tempo integral. Exemplos: trabalho terceirizado ou contratado por tempo determinado (atípicos) em comparação ao trabalho estável; trabalho sem carteira (atípico) *versus* com carteira. São mantidas as mesmas ressalvas feitas por LEITE (2008, p. 17):

“...nem todas as novas formas de inserção ocupacional que vêm surgindo podem ser chamadas de atípicas ou informais, ainda que muitas vezes sejam mais flexíveis e se exerçam em piores condições do que as anteriormente existentes, caracterizando situações de precarização do trabalho.”

Nessa perspectiva, a dimensão contratual mais frágil caracterizaria o trabalho atípico. Assim, uma das categorias recorrentemente utilizadas ao longo do estudo – o trabalho contratado por tempo determinado, forma relevante e utilizada em caráter contínuo na atualidade do IBGE – inclui-se nesse conceito, bem como outros formatos que aparecem no texto (terceirização, trabalho estágio), referindo-se à substituição de trabalho mais estável por formas contratuais mais precárias. Todas as diversas variantes do termo “trabalho atípico” que são expressas no estudo – construções como “formas de contratação atípicas”, “formas flexíveis de contratação”, “formas de contratação mais precárias”, “vínculos mais frágeis”, entre outras – fazem menção à situação caracterizada por KREIN (2007, p. 120): *“Os contratados de forma atípica, em geral, percebem salários e benefícios menores, vivem na insegurança e têm uma tela menor de proteção em relação aos demais trabalhadores”*.

A condição de precariedade do trabalho (relativa à insegurança, à instabilidade advinda da relação de exploração do trabalho) é característica do sistema capitalista, por ser pressuposto da acumulação de capital. Porém, sua dimensão depende das condições de cada momento histórico, da relação de forças existente na sociedade. Assim, pode-se ter uma regulação mais favorável ao capital - ou seja, mais destrutiva de direitos, o que precariza o trabalho; ou pode-se alcançar maior proteção relativa ao trabalho, nessa relação que é fundamentalmente desigual com o capital. Logo, ainda que sempre tenha existido trabalho precário sob o capitalismo (e mesmo antes dele), como afirma ANTUNES (1995), a precariedade se transforma, e na etapa atual de acumulação assume um papel estratégico para o capital, atingindo todas as partes do mundo, ainda que em momentos e condições diferenciadas.

Contemporaneamente, ocorre uma precarização em comparação às dimensões contratuais e à regulação que já se logrou constituir em particular nos países avançados, e que acabaram por se tornar características da fase anterior do capitalismo. No Brasil, com seu mercado de trabalho historicamente desestruturado, a precarização dá-se em relação aos direitos do trabalho e à proteção social que foram sendo consolidados particularmente a partir da promulgação da CLT, em 1943, destacando-se os avanços sociais consagrados nas normas

constituintes de 1988, mostrando um processo específico, extremamente contraditório e desigual, de precarização em um mercado já bastante flexível.

Ao longo deste estudo, então, enquanto a ideia de precariedade diz respeito a uma condição, o termo “precarização” refere-se a um movimento, a um processo: designa várias dimensões de piora nas relações de trabalho e nos direitos trabalhistas; concerne aos efeitos e consequências sobre os trabalhadores da flexibilização no uso, na contratação e na remuneração do trabalho, associada à redução dos direitos. Utilizando o conceito exposto em LEITE (1998, p. 9), percebe-se essa conotação de movimento:

“Como o próprio termo indica, precarização significa a deterioração das condições de trabalho. Nesse sentido, ele só poderia ser utilizado de forma relacional, ou seja, comparando-se uma situação a outra: há precarização quando um determinado tipo de trabalho se deteriora seja no que se refere aos rendimentos auferidos, seja no que respeita aos direitos trabalhistas que eles implicam, seja ainda em relação à estabilidade, ou às características do vínculo empregatício.”

Sob o ponto de vista do Estado, a referência à precarização diz respeito a um processo de atuação minimizadora da proteção social e dos direitos do trabalho, o que permitiria maiores graus de liberdade aos empregadores para determinar as condições de uso da força de trabalho e contribuiria, assim, para a precarização do mercado de trabalho como um todo. Está associada ainda à implementação, por parte do Estado, de práticas de gestão da força de trabalho semelhantes, nesse sentido, às adotadas pelo segmento empresarial (o que precarizaria o trabalho nos serviços públicos)³. Refere-se, ainda, às consequências da adoção dessas práticas sobre a prestação dos serviços públicos.

É preciso ressaltar que não se está falando somente de um formato específico de precarização, mas de diversos tipos, com suas consequências. Ao utilizar fundamentalmente a tipologia proposta por FRANCO e DRUCK (2008) e retomada em DRUCK (2011), e a partir dela avançar também sobre modos que podem atingir de maneira específica o setor público, corre-se o risco de por vezes não destacar conceitos absolutamente delimitados. Ainda assim, o estudo opta por apresentar essas diferentes formas ou aspectos da precarização e seus efeitos, muitas vezes combinados, que se referem a fragilizar ou piorar: os vínculos e as relações contratuais; a organização e as condições de trabalho; a saúde e a segurança no trabalho; o

³ BOURDIEU (1998, p. 120), em intervenção nos Encontros Europeus contra a Precariedade (1997) relatada em seu “Contrafogos”, já afirmava ser possível constatar claramente que *“a precariedade está hoje em toda parte. No setor privado, mas também no setor público, onde se multiplicaram as posições temporárias e interinas...”*.

reconhecimento, a valorização simbólica, as identidades individual e coletiva; as condições de organização e representação sindical. Nesse processo, ao vulnerabilizar os modos de inserção e intensificar o trabalho, ao mesmo tempo em que se constrói maior insegurança, ocorre um desmonte do direito do trabalho e de seu pressuposto fundamental – a necessidade de proteger o trabalho na relação assimétrica com o capital.

Ademais, quando promovidas pelo Estado contra seus servidores, além dessas formas de precarizar - que podem atingir de maneira diferenciada o trabalhador do setor público em relação ao trabalhador do setor privado, pelas suas especificidades - se constroem outras com efeitos que podem ir além do mundo do trabalho *stricto sensu*, com impactos sobre a capacidade de prestar serviços públicos dignos à sociedade. Afinal, a relativa preocupação com alguma qualidade no produto final, por parte dos gestores privados, tem a ver com sua viabilidade e sobrevivência no mercado, o que poderia estabelecer algum limite à precarização do trabalho (devido a seus possíveis efeitos sobre a produção). O mesmo pode não ocorrer no caso da gestão pública, onde há pressões (ideológicas e legais) para que prevaleça um cálculo orçamentário.

Quanto ao uso do termo “terceirização”, mostrou-se necessário trabalhar com um conceito mais amplo e menos comumente utilizado na maior parte da bibliografia que discute o tema, nas diferentes áreas (direito, administração, economia, sociologia). Ainda que não se trate de um formato exclusivo da atualidade, a terceirização assume feições de um fenômeno novo na medida em que, de elemento residual, transforma-se em peça central do processo de competitividade assentada na flexibilização (ARAÚJO, 2001). O capital amplia suas margens de liberdade através da flexibilização contratual e da transferência de parte das responsabilidades para outras empresas ou para os trabalhadores.

Talvez esse seja um dos exemplos mais emblemáticos de como o direito do trabalho vem se moldando às necessidades do capital em um movimento de flexibilização “para baixo”: no Brasil, inicialmente admitida para casos muito específicos, a terceirização como prática de gestão se ampliou consideravelmente desde a década de 1990. Isso porque em 1993, em meio a um cenário de fortes pressões neoliberais, o TST editou a Súmula 331, cancelando o Enunciado de Súmula 256 (de 1986), que até então na prática coibia a terceirização. Em 2000, a Súmula 331 foi revisitada, e no período recente vem se ampliando mais a pressão por tornar a terceirização um processo legalmente aceitável sob condições cada vez mais amplas.

Este trabalho, portanto, se soma à linha das análises que incluem a terceirização entre as práticas de gestão flexível que levam à precarização do trabalho, a exemplo de BIAVASCHI e TEIXEIRA (2015a, p. 1), que afirmam que: *“A terceirização é uma forma de contratar a mão de obra com potencial altamente precarizador das relações de trabalho, acirrando desigualdades e fragmentando a organização dos trabalhadores.”*

Dada a natureza da presente dissertação, que analisa uma instituição pública, aqui se adota um conceito amplo de terceirização, como *“todo processo de contratação de trabalhadores por empresa interposta, cujo objetivo último é a redução de custos com a força de trabalho e/ou a externalização dos conflitos trabalhistas”* (MARCELINO e CAVALCANTE, 2012, p. 338), ou ainda como um *“processo de valorização do capital por meio de organização e gestão do trabalho em que não há admissão da relação contratual com os trabalhadores em atividade e que se utiliza, para tanto, de um ente interposto”* (FILGUEIRAS e CAVALCANTE, 2015, p. 23).

Portanto, ao invés de reafirmar aspectos conceituais usualmente considerados ao analisar o processo de terceirização, neste trabalho se pretende reforçar a ideia presente nos citados autores, de que as evidências empíricas comprovam que a terceirização *“não implica a externalização das atividades nem a radicalização da divisão social do trabalho das empresas capitalistas”*, já que as empresas que contratam é que comandam a atividade terceirizada, que gerem a força de trabalho contratada (FILGUEIRAS e CAVALCANTE, 2015, p. 18). Conforme os autores (p. 19), não se pode confundir terceirização com especialização ou divisão de trabalho:

“O que se efetiva é uma contratação diferenciada da força de trabalho por parte da empresa tomadora de serviços. Com isso, procura-se redução de custos e/ou externalização de conflitos trabalhistas, aumento de produtividade espúria, recrudescimento da subsunção do trabalho, flexibilidade e externalização de diversos riscos aos trabalhadores. Em suma, com maior ou menor intencionalidade, as empresas buscam diminuir as resistências da força de trabalho e as limitações exógenas ao processo de acumulação.”

No setor público brasileiro, com a consolidação de uma lógica de enxugamento do Estado, a escassez de servidores públicos admitidos por meio de concurso foi sendo enfrentada em boa medida com a contratação de empregados por meio de empresas interpostas, em particular em algumas áreas consideradas intermediárias ou de apoio, mas não restrita a estas. A redução do ritmo de absorção, em especial de servidores de nível auxiliar e intermediário, foi acompanhada pela incorporação de trabalhadores via formas mais frágeis e precárias, com

destaque para a terceirização, que se espalhou por todos os poderes do serviço público e nas empresas estatais. Nesse setor, pode-se dizer que a Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000, foi o principal aspecto concreto, no campo legal, impulsionador da expansão da terceirização, bem como de outros formatos atípicos que serão trabalhados (inclusive com maior destaque) na dissertação.

Feitas essas considerações conceituais preliminares, observa-se que, no intuito de alcançar os objetivos propostos, como abordagem metodológica, buscou-se estabelecer no trabalho, inicialmente, um diálogo crítico com as fontes documentais. Compreendendo que a apreensão do objeto de estudo deve partir de uma contextualização no tempo, na etapa histórica abordada, foi feita uma pesquisa bibliográfica, levantando textos que pudessem respaldar a análise da problemática das mudanças na economia e no mundo do trabalho, da flexibilização e do(s) subsequente(s) processo(s) de precarização. Aparece, ao longo do estudo, certa visão multidisciplinar, que engloba aspectos atinentes, preponderantemente, à economia, à sociologia e ao direito do trabalho; essas diferentes áreas contribuem, em menor ou maior grau, com as referências bibliográficas utilizadas. Tal aspecto advém da avaliação de que dificilmente se poderia explicar a complexidade do mundo do trabalho sob o ponto de vista de uma única área do conhecimento.

A pesquisa envolveu tanto os aspectos que se referem às transformações operadas no trabalho em uma abordagem mais geral – no modo de produção capitalista, no mercado de trabalho brasileiro – como em abordagens específicas, para o setor público federal brasileiro. Para esse último caso, foram ainda reunidas, sistematizadas e analisadas as informações oficiais disponíveis sobre as formas de trabalho existentes no serviço público federal, estáveis e instáveis, para o que se refere à evolução recente do número de trabalhadores absorvidos sob as diferentes modalidades, e para o que toca aos recursos despendidos pelo Governo Federal e por seus diferentes Ministérios com formas de contratação que podem ser consideradas precárias. Os Boletins Estatísticos de Pessoal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e os dados orçamentários do Portal da Transparência foram as principais fontes investigadas, a partir das quais se formulou uma análise crítica.

Cabe destacar que se parte da compreensão de que o discurso da precarização do trabalho, advinda da flexibilização como fenômeno, por um lado, isolado ou parcial; por outro, como processo inexorável; ou, ainda, como positivo ou benéfico, sob o ponto de vista econômico;

é teoricamente criticado. Desarticuladas das bases materiais que determinam as várias formas de precarização, ou seja, descoladas da análise geral da acumulação do capital e mesmo da luta de classes e de sua relação de forças, abordagens em qualquer um desses sentidos tentam imprimir ao processo uma suposta naturalização. Em interpretações com tais conteúdos, tornar o trabalho mais flexível seria inevitável; não haveria precarização associada a maiores graus de flexibilidade no uso, na contratação ou na remuneração de trabalhadores; ou, em certos casos, seria questão que poderia ser resolvida dentro das possibilidades ou dos esforços individuais vivenciados no processo de trabalho.

Coloca-se, no estudo, uma tentativa de refutar essa(s) visão(ões), compreendendo o trabalho no serviço público e a situação dos trabalhadores do IBGE como parte da dinâmica da produção e da reprodução social circunscrita à formação atual da sociedade capitalista, em sua etapa de supremacia do capital financeiro, com suas particularidades para o caso do Brasil e para seu setor público. A massificação de práticas de orientação neoliberal traz como desdobramentos, entre outros, formas específicas de apropriação do trabalho, deterioração das condições de trabalho e de vida dos trabalhadores, retração nos gastos públicos (ou o seu redirecionamento), encolhimento do setor público e da capacidade do Estado de prestar serviços à sociedade. Desdobramentos que atingem, portanto, todos os setores.

Destarte, busca-se compreender que os elementos que conduzem à precarização do trabalho no IBGE não podem ser explicados somente pela análise das políticas de seus gestores ou do governo para esse instituto; que é preciso relacioná-los às questões econômicas, sociais e ideológicas que são constitutivas e estruturantes dessas políticas, espelhando inclusive as contradições que movimentam o capitalismo à brasileira.

Nesse sentido, de maneira interligada com a análise inicial e à luz das abordagens teóricas críticas da flexibilização e da precarização, bem como das transformações operadas no mercado de trabalho e no setor público brasileiro, foram buscados documentos que espelhassem a evolução numérica e qualitativa do uso do trabalho no IBGE, desde o início dos anos 1990, com maior ênfase nos últimos dez anos. Essa abordagem foi considerada tanto sob o ponto de vista da gestão e da organização do processo produtivo, como das possíveis restrições orçamentárias e de pessoal e, mais detalhadamente, do tipo de trabalho empregado em cada etapa do processo produtivo e em cada momento do período recente.

As principais informações avaliadas nessa parte da dissertação provêm dos Boletins Estatísticos do MP, dos bancos de dados sobre pessoal do IBGE e dos seus Relatórios de Gestão; para a análise crítica dessas informações, foram levantadas ainda outras fontes documentais (trabalhos acadêmicos, artigos, documentos sindicais, etc.) que investigam o trabalho no IBGE. Ainda sobre o tema, houve uma preocupação de trazer à tona e avaliar o debate ligado ao Instituto, envolvendo questões como a autonomia técnica ou os possíveis impactos do cancelamento de alguns projetos e pesquisas para a visibilidade da realidade brasileira e para a construção das políticas públicas.

Para a análise das possíveis mudanças nas relações de trabalho no período recente, a utilização de documentos da direção do IBGE e do Sindicato, relatórios, atas de reuniões, declarações públicas em jornais de grande circulação, registros de congressos, entre outros, foi o método adotado para tentar compreender também suas possíveis repercussões sobre a organização sindical e a resistência dos trabalhadores. Nos capítulos finais do texto, revela-se mais a condição de observação participante, já que nos últimos anos a autora acompanhou como servidora e como militante sindical a movimentação recente do Instituto.

A estrutura da dissertação compreende uma abordagem inicial, no primeiro capítulo, sobre as mudanças recentes no mundo do trabalho, que incluem a imposição globalmente generalizada (ainda que em momentos e dimensões distintas) de uma lógica mais flexível e instável, com efeitos nefastos sobre os trabalhadores e suas organizações representativas. Apresenta uma análise de como evoluíram, nos últimos vinte e cinco anos, as relações de trabalho no Brasil, compreendendo esse desenvolvimento como distinto de outros processos do mundo capitalista, pelo caráter relativamente tardio da introdução de mudanças significativas na regulação e na forma de utilização do trabalho, e pelas contradições encontradas nesse processo de mudança - ambos, tal como aponta parte da literatura pertinente ao tema, explicados pelas próprias especificidades do mercado de trabalho brasileiro. Detém-se, com maior detalhamento, nas transformações operadas no trabalho no setor público, mostrando como também aí o processo se revela contraditório, ainda que se tente apontar a recorrência ou continuidade de certos aspectos ao dividir-se em dois distintos períodos a análise (1990-2002; 2003-2015). Em particular, a persistência ou mesmo a ampliação de formas mais instáveis e temporárias de contratação de força de trabalho pelo Estado, no Executivo federal, bem como o incremento do

dispêndio com essas formas, são reforçados como elementos para a análise da precarização do trabalho nos serviços públicos.

Feita essa abordagem inicial, os três capítulos seguintes tratam especificamente da questão do trabalho no IBGE. O segundo capítulo apresenta as restrições de orçamento e de pessoal que permeiam a Instituição, mostrando como essas têm repercussões sobre sua capacidade de planejamento e de consecução de suas funções públicas, configurando importantes aspectos de instabilidade. Tenta evidenciar, ainda, os possíveis impactos de mudanças no processo de produção do IBGE sobre o perfil de sua força de trabalho.

No terceiro capítulo, são detalhadas as formas flexíveis e instáveis de contratação de força de trabalho no IBGE, em substituição ao trabalho estável que se esvai. Essa parte problematiza a dimensão da precarização encontrada, em particular, no trabalho temporário (Lei 8.745/1993), que representa atualmente a metade da força de trabalho ativa do instituto, procurando investigar se seria por força da lei que regulamenta esse trabalho que ele assumiria, no IBGE, características como: proporção muito elevada de trabalhadores temporários em relação aos efetivos; remuneração excessivamente baixa; e extrema instabilidade contratual, com renovação mensal dos contratos de trabalho. Aí se defende que são as condições de restrição orçamentária e de pessoal às quais está submetido o órgão e a adoção de um determinado perfil de gestão, com seus pressupostos ideológicos, que dimensionam tais questões, e não os aspectos legais; e que a Lei apenas permite que tal nível de precarização se estabeleça.

Por fim, no último capítulo, a dissertação apresenta as várias possíveis formas de precarização que se expressam no IBGE, que, se atingem de forma muito brutal os trabalhadores absorvidos por meio de vínculos precários, também afetam o núcleo estável de trabalhadores do instituto. Todos são impactados pela imposição de uma lógica de contratação, remuneração e uso do trabalho mais flexível, combinada a um rígido controle da produção e dos tempos no trabalho; ou pela imposição de novas exigências aos trabalhadores, tais como a maior polivalência/multifuncionalidade; entre outras questões. Coloca-se ênfase na precarização pela segmentação, essa tática de dominação que provoca o fracionamento da identidade coletiva; e nos ataques aos direitos fundamentais de organização e expressão dos trabalhadores. Ambos representam processos que repercutem sobre a capacidade de organizar os trabalhadores do IBGE como segmento/categoria unificada e coesa e que, portanto, trazem importantes desafios à sua representação coletiva. E, ao final, são apresentados os possíveis impactos que a precarização

desse serviço público, que fornece informações estatísticas e geocientíficas oficiais, traz sobre a sociedade como um todo, vez que obstaculiza as possibilidades de dimensionar adequadamente a realidade brasileira e, por consequência, de sobre ela interferir.

1. Flexibilidade, instabilidade, insegurança: As transformações das últimas décadas na produção, na organização do trabalho e nas relações de trabalho

Muito já se produziu acerca das mudanças operadas no capitalismo nas últimas décadas, com suas repercussões sobre a organização do trabalho, as relações de trabalho e a proteção social. Ao tratar-se de mudanças intensas, multifacetadas e ainda em fase de implementação, a cada novo momento surge um novo ângulo que passa a ser considerado na análise, ajudando a compreender o complexo processo no qual o mundo do trabalho está inserido.

A etapa atual do desenvolvimento capitalista teve seu impulso inicial na forma como os Estados Unidos reagiram à sua perda de hegemonia na década de setenta (BELUZZO, 2004), que proporcionou um amplo processo de globalização assentado na liberalização e desregulamentação dos fluxos financeiros⁴. O capital passou a contestar a rigidez assumida sob o modelo fordista, impondo uma lógica mais flexível aos processos de trabalho, aos mercados de trabalho, aos produtos, aos padrões de consumo (HARVEY, 1996). Na nova ordem, as políticas de estímulo a emprego e renda que sustentavam o dinamismo da parte mais desenvolvida do globo cederam lugar às políticas restritivas, cuja meta principal seria o controle da inflação. Com o incremento das taxas de juros, surgiu um capitalismo menos dinâmico e mais instável, no qual a lógica da acumulação financeira (ou o capital proveniente da partilha do lucro das empresas “*que se valoriza sob a forma de aplicação financeira*”) acaba por dominar a lógica produtiva e comandar suas formas e ritmos de acumulação (CHESNAIS, 2002, p. 2).

A exacerbação da concorrência mundial e a mobilidade desregulada dos capitais favorecem a submissão da gestão das empresas a uma lógica financeira. A Bolsa vira “*a obsessão número um*”, como lembra GAULEJAC (2007, p. 40). A postura empresarial da primazia do ganho de curto prazo especulativo, na esfera das finanças, tende a reduzir ainda mais o emprego e a precarizar as relações de trabalho (CHESNAIS, 1995 e BELLUZZO, 2013). Afinal, as empresas, estimuladas por seu desejo de acumulação de riqueza abstrata, redimensionam o que é produzido, onde produzir e a forma de produzir em busca de flexibilidade e compressão de custos, redefinindo então “*suas estratégias de concorrência e organização*

⁴ As medidas adotadas pelos EUA ao longo da década - desvincilhamento do padrão ouro-dólar; descomprometimento das paridades cambiais; elevação abrupta, violenta e unilateral dos juros - construíram uma ordem internacional totalmente distinta da anterior. Ao recuperar o papel do dólar como moeda de referência e pressionar os países endividados, os EUA construíram um novo ordenamento que dava cabo no sistema montado em Bretton Woods, e se constituíram como os maiores beneficiários deste contexto de maior mobilidade de capitais e câmbio flutuante.

assentadas não somente no aumento da eficiência e da produtividade, mas, também, na deterioração das condições de contratação, uso e remuneração do trabalho” (SANTOS e BIAVASCHI, 2014, p. 20). Essa dinâmica contribui para uma maior debilidade dos trabalhadores, de suas organizações e das normas do trabalho, dificultando ainda a aplicação de políticas sociais por parte do Estado. Tanto a adoção de novas tecnologias e de novas formas de produzir, como as mudanças no sentido de intensificar o uso do trabalho e flexibilizar os vínculos de emprego, permitiram ter áreas inteiras do planeta caracterizadas por baixos salários e pouca proteção social, pressionando as demais regiões a adotarem padrões semelhantes, visando maior competitividade.

Necessário destacar que é a nova estrutura de valorização do capital, intrinsecamente instável, com maior insegurança das expectativas e associada a maior risco, e não as inovações tecnológicas (que mudam, mas não condicionam), o que instaura a adoção, pelos capitalistas, de um processo de acumulação mais flexível. Flexibilidade no que se refere às condições sociais de produção, aos dispositivos organizacionais e gerenciais com os quais se submete a classe trabalhadora. As inovações tecnológicas são aproveitadas pelo capital para dissolver obstáculos anteriormente colocados pelo trabalho organizado, impondo novas formas de controle e gestão e dispensando algum trabalho vivo em certas etapas da produção, ampliando, assim, as inseguranças.

1.1. A imposição de uma lógica mais flexível e instável: e os trabalhadores, como ficam?

Até meados dos anos 70, os países avançados vivenciaram o que ficou conhecido como “anos gloriosos” ou “idade de ouro” do capitalismo. Essa fase de crescimento estável, que durou cerca de três décadas, teve como bases fundamentais um sistema internacional sob hegemonia norte-americana e o estabelecimento de um padrão concorrencial relativamente mais regulado.

O avanço da regulação pública - com o Estado interferindo sobre as condições de produção e de consumo, proporcionando maior oferta de crédito, regulamentando atividades econômicas ou intervindo diretamente na produção, bem como ampliando a proteção social e os direitos – construiu um ambiente favorável ao crescimento relativamente sustentado da economia, ao dinamismo do emprego e ao consumo de massas. Os ganhos de produtividade, o

crescimento do emprego e do salário real, a generalização do crédito para consumo, a ampliação dos direitos trabalhistas e sociais, constituíam elementos que expressavam uma nova relação salarial (MATTOSO, 1995), para a qual foi fundamental um processo de reconhecimento do estatuto social do trabalhador, das representações sindicais e de seu poder de negociar e interferir sobre as condições de trabalho e remuneração. Através da contratação coletiva, agente essencial da regulação no pós-guerra, instituíram-se mecanismos de redução das disparidades, contribuindo para um certo processo de homogeneização da classe trabalhadora, o que, no campo da produção, já era característico do chamado “fordismo” (COMIN, 1994).

O salário deixava de ser visto meramente como um custo a ser comprimido e passava a ser reconhecido como parte essencial do incremento à demanda na economia. À medida que se desenvolviam sociedades de consumo de massas, os assalariados eram integrados à ordem capitalista, não somente como produtores, mas também como consumidores, o que em certo grau funcionava como uma espécie de “colchão amortecedor” e contribuía para construir um clima de relativa tranquilidade social e alguma colaboração entre empresas, representações sindicais e governos.

A redução da insegurança dos trabalhadores, construindo maior estabilidade através de mecanismos como os maiores custos para a demissão e o seguro-desemprego; o controle do processo de formação dos salários, inibindo a redução dos salários nominais e assim mantendo a capacidade de consumo dos trabalhadores; o aumento dos gastos sociais; foram fatores que contribuíram para viabilizar um regime de acumulação baseado na produção e no consumo de massas, que proporcionou ao mesmo tempo maior organicidade coletiva aos trabalhadores. CASTEL (1998) aponta que boa parte das conquistas desses tempos deu-se por fora da esfera produtiva, referindo-se aos serviços públicos e à propriedade social. A construção de uma nova relação salarial, com acesso a mais direitos, permitiu aos trabalhadores a adoção de um novo modo de vida, institucionalizando a “condição operária” com uma participação social mais ampliada (através de condições diferenciadas de consumo, instrução, habitação, lazer, etc).

Sob o ponto de vista das relações de trabalho e da luta de classes, não se pode avaliar que o histórico do pós-guerra nos países avançados do capitalismo revela um processo uniforme, sem contradições. O que é possível dizer é que se tratou de um período relativamente mais favorável à organização e resistência coletiva. Ao mesmo tempo em que esse regime de acumulação implicou intensa exploração (verificada nos elevados ganhos de produtividade do

período), também proporcionou maior segurança aos trabalhadores através da contratação coletiva, o que reforçou suas estruturas de organização. Se, por um lado, a “racionalização científica” da organização do processo de trabalho instituiu em maior grau o operário desqualificado, substituível, fragmentado, verifica-se também que com a relativa homogeneização da condição operária (CASTEL, 1998) apareciam maiores pontos comuns entre os trabalhadores, ajudando a reforçar sua consciência e organização coletiva. Por outra parte, de forma concomitante ao processo de fortalecimento dos trabalhadores e de suas representações, uma espécie de “compromisso” entre capital e trabalho provocou certo abandono de bandeiras históricas e o arrefecimento de processos de mobilização⁵.

Para STREECK (2013), o que muitos teóricos não esperavam⁶ era que fosse “o capital e não o trabalho a retirar legitimidade ao capitalismo democrático” (p. 59). Ao contrário do que poderia indicar o estudo da consciência política crescente de trabalhadores e estudantes de finais dos anos 60, “não foram as massas que se recusaram a seguir o capitalismo do pós-guerra, acabando com ele, mas sim o capital na forma de suas organizações, organizadores e proprietários” (p. 54). Assim, na visão do autor, quando o capital deixou de fingir-se brinquedo e passou a agir como jogador, “[c]onsiderou o enquadramento institucional da ‘economia social de mercado’ após 1945 como uma jaula que se tinha tornado demasiado pequena e começou a convencer-se cada vez mais da urgência de se libertar dela” (p. 58). Desde então, a fase recente do capitalismo, com suas sucessivas crises, seria para Streeck “a história de evasão do capital à regulação social que lhe foi imposta após 1945, mas que ele próprio nunca desejou” (p. 59).

Alguns autores apontam que na década de 1960 já era possível visualizar sinais de esgotamento do padrão de acumulação do pós-guerra. CLARKE (1991, p. 148) afirma que:

“As pressões sobre a lucratividade vinham aumentando já desde meados da década de 1950, embora no início as altíssimas taxas de lucro tivessem possibilitado que o capital absorvesse estas pressões, enquanto ainda comportava uma folga para atender às

⁵ As representações organizadas da classe trabalhadora aparentemente aspiravam contribuir para um processo de crescimento capitalista com maior incorporação dos trabalhadores. Para BIHR (1999, p. 37), foi um compromisso imposto “pela própria ‘lógica’ do desenvolvimento anterior do capitalismo”, que pode ser visto como uma espécie de “barganha, pela qual o proletariado renunciou à ‘aventura histórica’ [da luta revolucionária] em troca da garantia de sua seguridade social”, aceitando as transformações impostas e as novas formas de dominação capitalista e eventualmente minimizando a contestação da “legitimidade do poder da classe dominante sobre a sociedade”.

⁶ Streeck dialoga especificamente com a abordagem das teorias neomarxistas da crise de Frankfurt, nos anos 70, para as quais, segundo o autor, faltara atribuir “intencionalidade e capacidade estratégica ao capital” (p. 58), o que lhes permitiria deixar de vê-lo meramente como um aparelho ou meio de produção e enxergar seu aspecto de classe.

reivindicações por maiores salários e gastos sociais e previdenciários como meio de garantir a paz social e a estabilidade política. Estas pressões, porém, se intensificaram na década de 1960 e início da de 1970, quando o *boom* contínuo levava a uma competição internacional cada vez maior e alimentava as demandas trabalhistas, canalizadas através dos sistemas institucionalizados de relações industriais e da representação política oferecida pelo *welfare state* keynesiano”.

BELLUZZO (2013, p. 164) também corrobora a ideia de que as condições econômicas manifestas a partir do final dos anos 60 teriam aberto as portas para a ressurgência dos liberais e para uma retomada exitosa de sua ofensiva ideológica:

“Já nos anos 1950, tempo de esplendor e glória do ideário keynesiano, o libertarianismo de Frederick Hayek e, mais tarde, o monetarismo de Milton Friedman desataram a ofensiva contra ‘os inimigos da liberdade econômica’. Não eram ouvidos nem cheirados. Os libertários saíram da tumba, ressuscitados pelos miasmas da estagflação do final dos anos 1960 e início dos 1970. A partir de perspectivas teóricas distintas, os espectros do mercadismo passaram a rondar o chamado ‘consenso keynesiano’. Para eles, as proezas da ‘era dourada’ revelaram-se um doloroso engano. Engano que fez prosperar o famigerado populismo econômico, uma forma perversa de politização à *outrance* da economia. Parafraseando Eric Hobsbawm, a recomendação dos conservadores era dar ‘adeus a tudo aquilo’ e, com urgência, empreender as reformas necessárias para restabelecer o funcionamento dos verdadeiros mecanismos econômicos, os únicos aptos a garantir a liberdade do indivíduo e promover a estabilidade e o crescimento de longo prazo.”

A redução das taxas de crescimento da economia norte-americana e seu desequilíbrio comercial e financeiro foram argumentos que abriram caminho para a radical alteração da relação anteriormente constituída, tal como afirma MATTOSO (1995, p. 77):

“Assim, paralelamente à emergência de um novo padrão industrial, em meio à desestruturação da ordem econômica internacional e à ruptura do compromisso keynesiano, verificou-se novamente um processo no qual o novo padrão entra em choque com as próprias bases materiais que deram sustento à relação salarial e às demais formas constitutivas do mundo do trabalho anteriores, sem que nova articulação tenha sido criada.

Este processo assumiria a forma de uma crescente ampliação da *insegurança do trabalho* que, por sua vez, apontaria para uma maior desestruturação do mundo do trabalho constituído no pós-guerra.

Esta expansão da insegurança do trabalho se daria em diferentes níveis: insegurança no mercado de trabalho, insegurança no emprego, insegurança na renda, insegurança na contratação e insegurança na representação do trabalho.”

Em comparação com a etapa anterior do capitalismo, em particular como se desenvolveu nos países avançados, nas últimas décadas acompanha-se uma perda de dinamismo no crescimento da produtividade; globalmente, em função da abertura comercial, as empresas

passam a travar uma disputa por mercados externos; o trabalhador volta a ser mais considerado como um custo a ser reduzido do que como um consumidor a ser preservado. Ao mesmo tempo, a cada vez maior “satisfação na alienação”, criticada por autores como Adorno e Horkheimer, mostra que o capital conseguiu uma lealdade crescente dos trabalhadores, das “massas”, como consumidores atentos a novas “necessidades”⁷, o que acabaria por legitimar algumas faces da selvageria do capitalismo atual, como a produção e o consumo desenfreados, bem como certo individualismo associado às tentativas de acesso. Para STREECK (2013, p. 54-55), no pós-70, teve início um “*período de consumismo e de comercialização nunca antes visto no mundo*”, que envolveu a monetização de áreas antes não dominadas pela lógica do lucro e no qual:

“As inovações cada vez mais rápidas dos processos e produtos, possibilitadas pela difusão rápida da microeletrônica, reduziram o ciclo de vida de um número crescente de bens de consumo, permitindo uma diferenciação dos produtos cada vez mais profunda, em resposta aos desejos de grupos de clientes cada vez mais especializados”

Quanto à forma de produzir, na etapa em curso do capitalismo, exclui-se uma parcela crescente de trabalhadores do processo produtivo, ao mesmo tempo em que outras levas são inseridas de maneira mais flexível e instável. A proliferação de formas contratuais flexíveis, como a terceirização, o trabalho temporário, o trabalho a tempo parcial, está necessariamente associada à maior precarização. Portanto, como estratégia de gestão, assume múltiplas funcionalidades para o capital. Este obtém produtividade espúria ao comprimir custos através da redução de direitos e salários e da facilidade de dispensa e contratação; estabelece uma condição de maior vulnerabilidade independente da dimensão contratual, posto que aqueles trabalhadores que quiserem manter um vínculo menos instável, com acesso a remunerações comparativamente maiores, em contrapartida precisarão intensificar o trabalho; e, ao mesmo tempo, por meio da construção de maior instabilidade e insegurança, contribui para fragmentar e desorganizar os trabalhadores e sua consciência de classe.

Sob o ponto de vista social e ideológico, instaurou-se nas últimas décadas um crescente e seletivo questionamento à intervenção do Estado na economia. Em um retorno aos preceitos liberais, revestidos de nova roupagem, há, na retórica, uma pressão constante para que o

⁷ Ainda que, nas palavras de Adorno (1986, p. 93), o consumidor não seja “*rei, como a indústria cultural gostaria de fazer crer, ele não é o sujeito dessa indústria, mas seu objeto. (...) A indústria cultural abusa da consideração com relação às massas para reiterar, firmar e reforçar a mentalidade destas, que ela toma como dada a priori e imutável. É excluído tudo pelo que essa atitude poderia ser transformada. As massas não são a medida, mas a ideologia da indústria cultural, ainda que esta última não possa existir sem a elas se adaptar.*”

Estado se torne mínimo, ainda que, tal como já ensinava Polanyi nos anos 40, o Estado seja absolutamente fundamental nesse processo (POLANYI, 2000), já que seu papel é o de avaliar a implementação e a legitimação de todas as medidas. Ainda que a ação do Estado seja no sentido de desconstruir direitos e que, a fim de abrir novos espaços de acumulação ao capital, se afaste da atuação em várias áreas, ele está interferindo. Para o capitalismo, sujeito às suas constantes crises, há inevitabilidade na regulação; o que muda é a sua forma, conforme as manifestações da crise e a relação de forças presente na sociedade. O Estado intervém, seja nos moldes keynesianos, em busca de restaurar a demanda efetiva, ou seguindo a lógica neoliberal, permitindo maior liberdade ao “mercado”; e para agir em qualquer um dos sentidos precisa ser forte, e não mínimo, mesmo que por vezes pareça retirar-se de cena.

Como lembra BELLUZZO (2013, p. 168), “[o] Estado não saiu da cena, apenas mudou de agenda”. Essa também é a ideia presente em LAVAL e DARDOT (2016): o Estado não se apaga, o Estado não desaparece. Assume apenas um novo papel sob o neoliberalismo, o de promotor da ampliação da lógica concorrencial para esferas que fogem àquelas tradicionalmente sob o domínio do mercado. Como afirmam os autores (p. 17):

“Ao contrário do que se vê em uma percepção imediata e a partir da ideia, demasiado simplista, de que são os mercados que, de fora, conquistaram os Estados e lhes ditam as políticas a seguir, são certamente os Estados – começando pelos mais poderosos entre eles – que introduziram e universalizaram na economia, na sociedade e até em seu próprio seio, a lógica da concorrência e o modelo da empresa.”

Se, para o período anterior de acumulação capitalista, vigente até meados da década de 70, a forma de organizar a produção, a forma de pensar a sociedade, a forma como o Estado intervinha na regulação se davam no sentido de uma maior proteção social e de mais rígida regulamentação do uso do trabalho, as mudanças do período recente trouxeram, para a esfera econômica e política, a adoção de medidas de viés neoliberal, que envolvem o ataque a direitos sociais historicamente constituídos (ANTUNES, 2006, p. 15).

Ainda que a retórica neoliberal associe uma “crise do Estado” às políticas de bem-estar social implementadas em larga medida na parte mais economicamente avançada do planeta⁸, o debate sobre a reforma do Estado emerge, em verdade, como parte do processo de redefinição estratégica de acumulação do capital. Reforma, no sentido de mudança do papel do

⁸ Ou aparece como crítica ao Estado interventor ou desenvolvimentista, no caso dos países latino-americanos cuja formação do Estado de bem-estar social não se completou.

Estado, com redirecionamento de gastos públicos, retirando-os das áreas sociais; mas também abrindo espaço para novas (e significativas) fontes de acumulação privada, já que a estratégia envolve o desestímulo constante à atuação do Estado em esferas da economia sob a cobiça da “iniciativa” privada. O capital lucra, assim, coordenando ou dominando processos antes impulsionados exclusivamente pelo Estado; construindo alternativas privadas a serviços públicos desmontados pela falta de recursos orçamentários ou de pessoal; ou até mesmo intermediando força de trabalho precária a partir de mudanças na regulação do uso do trabalho.

Assim, na fase atual, instaurou-se uma tentativa estratégica (para o capital) de ampliar as formas de explorar o trabalho, no intuito de recuperar amplo domínio não só do ponto de vista econômico, mas também sob a ótica da dominação política e ideológica (VASAPOLLO, 2005). Nesse sentido, pode-se dizer que essa violenta estratégia do capital, em sua ofensiva destrutiva sobre o trabalho, foi muito bem-sucedida. Há muitos estudos que apontam como traço comum ao período em curso a intensificação da exploração do trabalho, que abre terreno fértil e propício a avanços do capital sobre outras esferas da vida.

A nova forma de acumulação e de organização da economia capitalista trouxe fortes repercussões sobre o processo de trabalho (ANTUNES, 2001, p. 41), e carrega consigo uma combinação de desfechos, como a flexibilização na regulamentação das relações de trabalho, implicando o desmonte de direitos. Sob o ponto de vista da sociedade, vivencia-se um processo de degradação crescente dos recursos naturais, ampliação dos níveis de desemprego e de insegurança em todo o mundo, precarização do trabalho⁹ e da vida humana.

Assim como discorrem LAVAL e DARDOT (2016), a “nova razão do mundo”, essa nova racionalidade provocada pelo neoliberalismo, tem impactos em todos os campos da sociedade, e não somente na economia¹⁰. Trata-se de uma composição de práticas, mecanismos e discursos, sob aparência democrática, mas tendo como elemento substantivo à sobrevivência do

⁹ Cabe destacar que se parte do pressuposto de que a precariedade do trabalho é traço constitutivo do sistema capitalista e condição *sine qua non* do trabalho assalariado. Adotando as ideias presentes em ALVES (2007, p.113) de que “a precariedade do mundo do trabalho é uma condição histórico-ontológica da força de trabalho como mercadoria”, ou de que “desde que a força de trabalho se constitui como mercadoria, o trabalho vivo carrega o estigma da precariedade social”, o que aqui se está pontuando como um processo de precarização do trabalho refere-se ao comparativo com as características gerais da fase anterior de acumulação capitalista ou com outras formas historicamente constituídas (mais estáveis, mais protegidas, com acesso a mais direitos, etc.).

¹⁰ Tal como fizera HARVEY (2007, p. 29), os autores lançam mão das palavras proferidas por Margaret Thatcher em discurso de 1988: “A economia é o método. O objetivo é mudar a alma” (LAVAL e DARDOT, 2016), que seriam elucidativas do novo paradigma econômico-social e ideológico que passou a dominar o mundo na fase atual do capitalismo.

sistema a desigualdade social. MÉSZÁROS (2002 e 2003) também apontara as repercussões do atual modelo sobre as várias esferas da vida. O ataque aos trabalhadores processado no mundo inteiro não só torna o desemprego crônico para todas as áreas da economia - muitas vezes disfarçado sob formas de trabalho mais flexíveis e precárias, que facilitam a gestão e adaptação do capital – como também provoca uma redução do padrão de vida mesmo dos trabalhadores considerados mais formais ou tradicionais, ocupados em tempo integral, sem prazo pré-determinado, ou vinculados diretamente às estruturas empresariais.

Assim, compreendendo a precarização também como esse processo de “desestabilização dos estáveis” (CASTEL, 1998), ou como *“um processo social de conteúdo histórico-político concreto, de natureza complexa, desigual e combinada, que atinge o mundo do trabalho, principalmente setores mais organizados da classe do proletariado”* (ALVES, 2007, p.115), trata-se de uma forma sempre útil para que o capitalismo tente quebrar as resistências de quem é explorado. Para ANTUNES (1995), apesar da condição histórica de convivência do trabalho precário com o capitalismo, no período mais recente se assistiu a uma metamorfose na precariedade, que passou a assumir lugar estratégico para a dominação capitalista, institucionalizada no mundo inteiro, inclusive como forma de transferir responsabilidades antes atribuídas ao empregador para os trabalhadores.

Todas essas alterações, ainda em curso nas diferentes sociedades, fundadas em uma lógica de maior flexibilidade e da consolidação de novas formas de precarização, constroem um ambiente muito desfavorável aos trabalhadores e à sua resistência. VASAPOLLO (2005) alerta que as modificações na maneira como se organiza a produção - e suas repercussões sobre os conflitos entre o capital e o trabalho - incidem sobre a forma de pensar e regular a vida como um todo, na esfera da política, da sociedade ou mesmo da cultura.

Dessa forma, as mudanças nas organizações são combinadas a / abrem espaço para / são reforçadas por iniciativas adotadas também (e em grande medida) pelo Estado. Estas atuam, por um lado, possibilitando novas formas de regular, contratar, utilizar e controlar a força de trabalho para o conjunto do mercado de trabalho. Pode-se dizer que incidem ainda sobre a maneira como o Estado se comporta em seu papel como “patrão” ou gestor do trabalho, ou na relação do Estado com seus servidores, que também é impactada pelas mudanças gerais nas relações de trabalho.

As políticas no sentido de maior flexibilização, ajustando as relações de trabalho à nova ordem mundial, despontam como uma tendência geral, mas não foram efetuadas ao mesmo tempo, sob a mesma configuração ou com a mesma intensidade nos diferentes mercados de trabalho. Cabe ver, então, quais as principais transformações operadas no mercado de trabalho brasileiro nas últimas décadas, para então compreender em que medida estas afetam, também, as relações de trabalho que se processam no âmbito do Estado.

1.2. Evolução recente das relações de trabalho no Brasil

O mercado de trabalho brasileiro tem suas peculiaridades históricas, então também a onda de mudanças, no sentido de lhe conferir maior flexibilidade, com repercussões sobre a maior precarização do trabalho, assumiu por aqui suas características específicas. Para ALVES (2007, p. 111):

“... no caso do capitalismo brasileiro, o processo de precarização do trabalho assume dimensões complexas, articulando tanto dimensões histórico-genéticas (originárias da nossa formação colonial), quanto dimensões histórico-sociais vinculadas à nova ordem da mundialização do capital”.

KREIN (2007, p. 1) detalha as particularidades da implementação da agenda da flexibilização das relações de trabalho no Brasil:

“O Brasil incorpora, de forma tardia e singular, a agenda da flexibilização das relações de trabalho. Tardia em relação aos países centrais, pois ela aparece com intensidade nos anos 90, no contexto de uma crise econômica, abertura comercial e financeira com valorização cambial, redefinição do papel do Estado, reestruturação produtiva e opção política pelo neoliberalismo. Singular, pois as especificidades nacionais do nosso capitalismo tardio mostram que o Brasil sempre teve um mercado de trabalho flexível, especialmente depois da ditadura militar, permitindo ao empregador ajustar o volume e o preço da força de trabalho às diferentes conjunturas econômicas. Portanto, diferentemente dos países centrais, aqui a regulação social do trabalho não alcançou o mesmo grau de proteção.”

Em certa medida, como lembra ANTUNES (2004), a expressão de resistências ao longo de toda a década de 1980, quando o novo sindicalismo se consolidou como um ator importante na sociedade, também ajudou a conferir esse caráter relativamente tardio. Diante de um mercado de trabalho historicamente desorganizado, desigual, heterogêneo, e de uma pressão social fortalecida, enquanto boa parte do mundo programava e implementava políticas que fragilizavam a proteção social e as relações de trabalho, o Brasil se organizava em torno da

Constituinte, justamente visando uma regulamentação mais protetiva. Assim afirma VAZ (2008, p. 160), a respeito dessas especificidades nacionais:

“Havia, portanto, um antagonismo em relação ao resto do mundo. Nos anos 70, o país ainda crescia, mas lá fora os ares eram outros: estagnação, crises da conversibilidade do dólar e as suas conseqüências no preço do petróleo e nas taxas de juros internacionais. Nos anos 80, enquanto lá fora a onda liberal que rondava o mundo há mais de dez anos promovia grandes reestruturações produtivas e no aparato estatal, aqui o seu impacto não conseguia romper a mobilização sindical e social (FILGUEIRAS, 2003) e os ventos liberais não conseguiram comandar o processo constituinte.”

Porém, a posição liberal/conservadora já existente (mas parcialmente derrotada) na formulação da Constituição Federal de 1988 ganhou força logo após sua promulgação, e sua vitória política já no início dos anos 90 provocou mudanças econômicas e sociais muito significativas ao longo da década. Sob o ponto de vista das relações de trabalho, inaugurou-se um período de inflexão, dado que opções feitas a partir de então – ainda que muitas vezes sob a forma de “medidas pontuais”, e não de uma reforma abrangente na legislação trabalhista – mudaram a forma de regular e de organizar o trabalho (KREIN, 2003, p. 279-280).

MATTOSO e BALTAR (1997, p. 13) apontam algumas das origens macroeconômicas desse processo de enfraquecimento de direitos e flexibilização das relações de trabalho:

“...a abertura comercial indiscriminada, a ausência de uma política capaz de orientar a reestruturação industrial, a desregulamentação dos mercados e da concorrência, a sobrevalorização cambial e os elevados juros provocaram mudanças na estrutura produtiva nacional e um encolhimento na geração de oportunidades ocupacionais.”

KREIN (2003, p. 280) afirma que as opções políticas e macroeconômicas do período engendraram a desestruturação do mercado de trabalho brasileiro; porém, o aprofundamento de sua precarização foi amparado tanto por mudanças pontuais na legislação como por interpretações do Judiciário que geravam sentenças normativas.

A lógica adotada no que DEDECCA (2005) chamou de “*contra-revolução conservadora*” reproduzia o discurso predominante em muitos países desde meados dos anos 70. Suas armas foram a mudança na regulação do trabalho – ou por vezes a não regulamentação (seguida do desmonte prático) do que fora inscrito nos preceitos constitucionais - e a flexibilização, direcionadas contra o que se considerava como “*privilégios*”, cujos principais detentores seriam “*os trabalhadores das grandes empresas públicas e privadas e do Estado*” (p. 103). Em uma racionalidade que ignorava os problemas estruturais do mercado de trabalho

brasileiro¹¹, seria preciso nessa visão derrotar o “excesso de regulação social” proposto pela Constituição de 1988, transformado então em responsável pelos males do desemprego e inibidor da modernidade.

Entre idas e vindas decorrentes da instabilidade política do início dos anos 90, após a implementação do Plano Real houve maior tranquilidade para operar essas medidas; mas o aumento do desemprego precisou de novos argumentos para justificá-las. Como lembra DEDECCA (2005, p. 105), o governo insistia na ideia da inevitabilidade de mudanças na estrutura do emprego, contrabalançando os números do desemprego industrial¹² com a crescente ocupação no setor de serviços - que abriga tradicionalmente postos de trabalho menos protegidos – em uma tática de valorização conceitual dos empregos informais ou de pior qualidade.

A abertura econômica provocou uma expressiva reestruturação das plantas fabris¹³, impactando na explosão do desemprego e no aumento da informalidade. Do ponto de vista do Estado, a lógica foi a de conduzir a privatização de várias áreas que estavam sob sua responsabilidade e a operação focalizada das políticas sociais. Diversas iniciativas do governo caminharam ainda no sentido de garantir uma nova regulamentação que impusesse maior flexibilidade ao mercado de trabalho, sob o discurso da necessidade de redução dos (já baixos) custos do trabalho no Brasil¹⁴. Tomou força a retórica do “empreendedorismo”, da necessidade de uma estrutura econômica “menos concentrada”, em verdade justificando a pulverização de

¹¹ Afinal, mesmo com o desenvolvimento do capitalismo industrial no Brasil, a composição heterogênea de seu mercado de trabalho se mantivera, revelando uma condição estrutural de baixos níveis salariais e condições precárias de trabalho (BALTAR, 1998 e OLIVEIRA, 1998).

¹² Conforme MORETTO e POCHMANN (2008, p. 43), nos anos 90, “a indústria de transformação reduziu em 1,4 milhão de postos de trabalho (média anual de 137,4 mil empregos), não obstante a geração de 7,7 milhões de novas ocupações nos outros setores de atividades”.

¹³ A produtividade da indústria se ampliou muito significativamente ao longo da década. Para FEIJÓ e CARVALHO (2000), o “crescimento da produtividade nos anos noventa apresenta como novidade a relação inversa entre taxa de crescimento da produção e a do emprego, ou seja, os ganhos de produtividade são, pelo menos em parte, decorrentes de quedas sistemáticas no volume de emprego industrial”. Os autores associam esse movimento à abertura econômica e ao enxugamento das estruturas produtivas, além do ajuste por meio de mudanças gerenciais e tecnológicas. Apontam que a queda sistemática no volume do emprego tem duplo impacto: “eleva as taxas de desemprego na economia e piora a qualidade dos empregos no país, tendo em vista que os empregos industriais são com carteira assinada, em sua maioria”.

¹⁴ Para uma análise da questão dos encargos sociais e das diferenças metodológicas em torno do tema dos custos do trabalho no Brasil, incluindo alguma comparabilidade internacional, ver SANTOS (1996) e SANTOS e POCHMANN (1998).

uma infinidade de pequenos negócios¹⁵ como tática de sobrevivência, o que em grande medida refletia um movimento geral de crescente terceirização e subcontratação.

A ampliação expressiva de trabalhadores assalariados (com ou sem CTPS) em pequenos negócios; empregadores em micro e pequenas empresas, com ou sem empregados; trabalhadores por conta própria; trabalhadores sem remuneração; associada a uma piora nas condições e nas relações de trabalho, com redução nos rendimentos e nos direitos trabalhistas e sociais (SANTOS, 2006), revela aspectos importantes da precarização do trabalho nos anos 90. Juntamente com a problemática do desemprego e da ampliação da informalidade, representam o cerne da discussão sobre o mercado de trabalho brasileiro nesse período, tal como apontam BALTAR e KREIN (2013, p. 274):

“O aumento do desemprego aberto, a redução do emprego formal, principalmente nas grandes empresas, a ampliação do número de assalariados sem carteira profissional, notadamente nas empresas menores e no serviço doméstico remunerado, a elevação da participação das pessoas ativas no trabalho por conta própria e no trabalho não remunerado, dominaram a agenda de debates sobre mercado e relações de trabalho na década de 1990.”

A forma como havia sido conduzida a abertura nos anos 90 construiu uma grande dependência do contexto mundial das finanças e do comércio. Tão logo se modificou esse contexto, no início dos anos 2000, no sentido de favorecer as exportações, com implicações positivas sobre a economia brasileira, revelou-se quão enganosa era a tese que buscava atribuir o desempenho ruim do emprego e dos salários à inadequação ou rigidez das normas referentes à contratação, uso e remuneração do trabalho. Para BALTAR e KREIN (2013, p. 274), a partir de então:

“O crescimento do PIB levou a um aumento do emprego formal, diminuindo a participação na absorção das pessoas ativas do emprego sem carteira profissional e dos trabalhos por conta própria e não remunerado. Neste quadro de melhora do mercado de trabalho, a queda da inflação foi acompanhada de um aumento do poder de compra da renda do trabalho. Tudo isso ocorreu sem mudanças nas normas e instituições que regem a contratação, o uso e a remuneração do trabalho. Em um ambiente político mais favorável aos trabalhadores, os efeitos positivos do desempenho da economia sobre o emprego e a renda do trabalho foram ampliados pela valorização do salário mínimo e pela implementação de um amplo conjunto de políticas sociais.”

¹⁵ Segundo BALTAR e KREIN (2013), essa “proliferação de pequenos negócios na década de 1990 foi acompanhada de crescente ilegalidade, com ausência do registro da empresa no CNPJ e o não cumprimento das leis do trabalho e da previdência social. A ilegalidade prejudicou os trabalhadores e a arrecadação de impostos e contribuições sociais, mas a reação do poder público não foi impor a lei, mas criar um sistema (SIMPLES) que não somente simplificou, mas também diminuiu os encargos trabalhistas das micro e pequenas empresas (MPE).”

Saliente-se que a política de valorização do salário mínimo e a maior formalização dos contratos de trabalho – bem como algumas políticas sociais direcionadas a segmentos mais pauperizados da população – são impulsionadas pelo crescimento, mas também funcionam como mecanismo retroalimentador da expansão do Produto Interno Bruto (PIB), ao estimular o consumo e assim incorporar ao mercado uma parcela importante da população com baixos rendimentos.

Assim como sistematizou KREIN (2013), o debate sobre o mercado de trabalho brasileiro após o período iniciado em 2003 distinguiu-se do travado nos anos 90¹⁶. Enfraquecida a tese da necessidade de mudar as condições de regulamentar as relações de trabalho para gerar empregos, a realidade dos anos 2000 também se contrapôs às noções de que o emprego não aumentaria mesmo com crescimento econômico, devido às inovações tecnológicas associadas à reestruturação produtiva; ou de que quaisquer aumentos no salário mínimo provocariam aumento da informalidade, desemprego e inflação; ou ainda de que o sindicalismo entraria em declínio (KREIN, 2013, p.7-8).

Porém, a decadência desses pressupostos não significou a interrupção do processo de flexibilização ou de sua defesa. A fase recente do mercado de trabalho brasileiro, inaugurada em 2003, aponta tendências contraditórias. Por um lado, até 2013, melhoraram indicadores de emprego e de salários; por outro, ampliou-se a dimensão das formas flexíveis e precárias de contratação, vinculadas a maior insegurança e instabilidade. Pode-se dizer que o processo de flexibilização seguiu avançando em alguns de seus elementos centrais, tais como as formas de contratação, a remuneração e a jornada (KREIN, 2013).

ALVES (2014, p. 90), referindo-se ao interregno 2003-2013, igualmente detecta tratar-se de um período no qual se ampliaram e diversificaram as formas flexíveis de contratação de trabalho:

“Disseminaram-se novas formas atípicas de contratação salarial, como o contrato por prazo determinado, contrato por prazo parcial, suspensão de contrato, e, principalmente, as relações de emprego disfarçadas tais como contratação como pessoa jurídica (PJ), cooperativas de contratação de trabalho, trabalho-estágio, autônomos, trabalho em domicílio, teletrabalho e a terceirização.”

¹⁶ KREIN (2013, p. 11) aponta fatores que, além do crescimento econômico, contribuíram para a recuperação do mercado de trabalho e para uma mudança na agenda de debates, a saber: *“um conjunto de políticas públicas tais como o salário mínimo; a bolsa família; o maior acesso ao crédito; o apoio à agricultura familiar; a ampliação dos créditos do BNDES; e a conquista de aumento real nas negociações. São políticas que geram renda e afetam as condições dos empregos existentes. Por exemplo, as políticas de transferência de renda fizeram com que muitas pessoas não precisassem se submeter a condições de trabalho sub-humanas para conseguir sobreviver.”*

Ademais, com maior evidência a partir de 2014, em meio a um contexto econômico menos favorável, os adeptos da falaciosa argumentação da necessidade de flexibilizar para gerar ou manter empregos retomaram vertiginosamente sua ofensiva, o que reflete sobre a perspectiva concreta de perda de direitos trabalhistas, atualmente em debate na sociedade brasileira.

Para MANZANO, SANTOS e TEIXEIRA (2013), a “convergência virtuosa” de fatores políticos, econômicos e institucionais, no início dos anos 2000, trouxe consigo um quadro favorável ao incremento do emprego e da renda; porém, isso não implicou uma ruptura com as características históricas de desigualdade social no Brasil. Manteve-se presente e consolidada uma visão empresarial e política da necessidade de obter ganhos de produtividade e maior competitividade reduzindo custos, de flexibilizar, focar, desburocratizar, agilizar processos, etc.

O Quadro 1 mostra a evolução da População Economicamente Ativa (PEA) Ocupada, entre 2001 e 2014¹⁷, detalhada por posição na ocupação no trabalho principal (IBGE, 2015a). Processa-se um movimento crescente na PEA Ocupada, e também uma importante evolução positiva naquelas formas que *a priori* poderiam ser consideradas menos precárias de trabalho, mais preponderantemente relacionadas ao assalariamento com carteira ou estatutário, que saem de pouco mais de um terço da PEA Ocupada e chegam quase à sua metade.

Quadro 1 - Proporção de pessoas de 10 anos ou mais de idade ocupadas na semana de referência (%), segundo a posição na ocupação no trabalho principal - Brasil - 2001 a 2014

Posição na ocupação no trabalho principal	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014
PEA Não Ocupada	9,4	9,2	9,7	8,9	9,3	8,4	8,1	7,1	8,3	6,7	6,2	6,5	6,9
PEA Ocupada	90,6	90,8	90,3	91,1	90,7	91,6	91,9	92,9	91,7	93,3	93,8	93,5	93,1
Empregados	49,2	49,3	49,1	50,2	49,9	51,2	52,6	54,4	53,7	56,8	58,0	57,9	56,8
Com carteira de trabalho assinada	26,6	26,6	27,0	27,6	28,1	28,9	30,4	32,0	32,0	36,2	36,9	37,2	36,4
Militares e funcionários públicos estatutários	5,9	5,8	6,0	6,0	5,7	6,0	6,3	6,4	6,5	6,7	6,9	6,9	6,7
Outros	16,7	16,8	16,1	16,6	16,1	16,2	15,9	15,9	15,1	14,0	14,2	13,8	13,6
Trabalhadores domésticos	7,1	7,0	6,9	7,0	6,9	6,9	6,8	6,6	7,1	6,6	6,4	6,3	6,1
Com carteira de trabalho assinada	1,8	1,8	1,9	1,8	1,8	1,9	1,8	1,8	2,0	2,0	1,9	2,1	1,9
Sem carteira de trabalho assinada	5,2	5,2	5,1	5,2	5,1	5,1	5,0	4,9	5,2	4,6	4,5	4,2	4,2
Empregadores	3,8	3,9	3,8	3,7	3,8	4,1	3,4	4,2	3,9	3,2	3,5	3,5	3,5
Conta própria	20,2	20,2	20,2	20,0	19,6	19,4	19,5	18,8	18,8	19,6	19,4	19,3	19,8
Trabalhadores na construção para o próprio uso	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Trabalhadores na produção para o próprio consumo	3,5	3,6	3,8	3,7	4,1	4,2	4,0	4,1	3,7	3,7	3,7	4,1	4,1
Não remunerados	6,7	6,7	6,4	6,4	6,2	5,6	5,5	4,7	4,3	3,2	2,8	2,3	2,7

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

¹⁷ Destaque-se que a série apresentada não inclui 2010, já que a PNAD Anual foi interrompida para a realização do Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2013a, p.18).

Analisando a ampliação do emprego formal no mercado de trabalho brasileiro, a partir dos dados da RAIS, CAMPOS (2015, p. 223) destaca alguns fatores que seriam responsáveis por esse movimento, lembrando não somente da maior atividade da economia, mas também de questões como a maior regularização dos estabelecimentos, entre outras:

“(...) a retomada do crescimento econômico não poderia explicar sozinha o fenômeno do crescimento do emprego formal, dada a estrutura ocupacional e as práticas trabalhistas herdadas dos anos 1990 no Brasil. Um outro conjunto de hipóteses destaca a formalização dos contratos de trabalho no Brasil, ressaltando o papel do Estado e das políticas públicas na regulação e na fiscalização não somente do trabalho, mas também da própria atividade econômica, durante o período de retomada do crescimento, o que garantiu que o crescimento da ocupação se traduzisse em maior geração de empregos formais.”

Seguindo a análise das informações da PNAD, percebe-se que, apesar desse movimento positivo do mercado de trabalho, ainda seguem muito significativas as formas menos protegidas de emprego. Os empregados sem carteira assinada, por conta própria, trabalhadores na construção e na produção para o próprio uso, os não remunerados, somados aos empregadores, representam mais da metade da PEA Ocupada ao final do período 2001-2014 (Quadro 1).

Mesmo no movimento de crescimento do emprego formal há limites a serem considerados. É importante lembrar que em meio ao trabalho assalariado com carteira de trabalho também se encontram formas precárias de ocupação, tais como o trabalho terceirizado, cuja utilização, como forma de reduzir custos, livrar-se de responsabilidades e/ou obter maior competitividade, tem se ampliado, e tende a crescer ainda mais com a pressão pela regulamentação mais extensiva do uso desse tipo de trabalho¹⁸.

Em relação aos empregos evidentemente mais desprotegidos, chama a atenção, em particular, a persistência e a densidade de formatos de ocupação como o por conta própria, tanto por se tratar, de maneira geral, de formas imprevisíveis, voláteis, associadas a menores remunerações, como por ter conhecido um incremento ainda mais significativo no período mais recente (não incluído no quadro apresentado) e concomitante ao aumento do desemprego, como

¹⁸ A recente aprovação do PL 4.330/2004 na Câmara dos Deputados, atual PLC nº 30/2015, em discussão no Senado, é um exemplo importante da pressão que vem sendo bem-sucedida no sentido de uma regulamentação conservadora e que fragiliza direitos, já que estenderia legalmente a possibilidade da terceirização nas atividades-fim. O projeto vem sendo defendido ardorosamente pelas entidades patronais e por intelectuais historicamente ao seu serviço, tais como José Pastore e Hélio Zylberstajn/USP, que têm se referido à importante resistência de trabalhadores e de intelectuais críticos ao processo de terceirização como uma “precarização do debate” sobre o tema (CAJANO, 2015 e ZYLBERSTAJN, 2015).

mostram os resultados indicados pela PNAD Contínua do IBGE (IBGE, 2016). Segundo essa pesquisa, em 2015 ampliou-se a taxa de desocupação (de 6,5% no 4º trimestre de 2014, para 9,0% no 4º trimestre de 2015) e também a proporção de conta própria e empregadores (de 27,6% para 29,1%).

Adicionalmente, permanece presente uma característica perversa do mercado de trabalho brasileiro: os baixos salários. Uma proporção muito significativa de trabalhadores segue recebendo baixas remunerações (Quadro 2). Apesar da importante política de valorização do salário mínimo, aplicada nos últimos anos, e em grande medida em função desta, ampliou-se a proporção de trabalhadores que recebe até dois salários mínimos, que correspondia a 54,5% dos empregados com 10 anos ou mais de idade em 2001, e alcançou 64,1% em 2014.

Aparentemente, a maior absorção de trabalhadores no período deu-se na faixa entre um e dois salários mínimos, que ampliou sua participação de 33,4% para 41,9%. Todas as faixas de remuneração acima de dois salários mínimos perderam sua importância relativa. A proporção de trabalhadores que recebia mais do que 10 salários mínimos, que já era baixa, reduziu-se ainda mais no período, passando de 4,5% para 2,3% e tornando-se, portanto, muito residual.

Quadro 2 - Proporção de Empregados de 10 anos ou mais de idade (%), por classes de rendimento médio mensal do trabalho principal - Brasil - 2001 a 2014

Classes de rendimento mensal do trabalho principal	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014
Até 1/2	4,6	5,7	5,8	5,2	5,6	5,4	4,5	5,3	5,0	3,3	4,3	3,5	3,4
Mais de 1/2 a 1 SM	16,5	18,1	19,0	19,1	21,5	22,3	19,9	20,5	20,4	18,8	20,2	17,9	18,8
Mais de 1 a 2 SM	33,4	34,4	34,3	36,9	38,1	39,6	40,3	40,5	41,7	41,0	42,2	43,6	41,9
Mais de 2 a 3 SM	16,7	16,2	16,8	13,8	13,7	13,0	14,4	14,3	12,9	16,3	13,2	16,1	16,7
Mais de 3 a 5 SM	14,3	12,4	12,5	13,4	11,1	9,3	10,3	10,1	10,2	9,0	10,5	8,1	9,5
Mais de 5 a 10 SM	8,9	8,1	6,7	6,8	6,3	6,5	6,3	5,5	5,4	5,6	4,9	5,2	5,3
Mais de 10 a 20 SM	3,2	2,9	2,7	2,6	2,1	2,0	2,1	1,9	1,9	1,9	1,6	1,8	1,7
Mais de 20 SM	1,3	1,1	1,0	0,7	0,6	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5
Sem rendimento	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0
Sem declaração	1,1	1,0	1,1	1,3	1,0	1,3	1,6	1,5	2,0	3,6	2,8	3,3	2,2

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

É preciso, entretanto, ressaltar que houve melhora das condições de remuneração da base do mercado de trabalho, a partir da conjunção de dois elementos importantes: a ampliação

do nível de empregos formais e a política de recompor o poder de compra do salário mínimo. Processou-se no período 2003-2013, fundamentalmente em decorrência dessas duas questões, uma redução relativa da desigualdade de renda entre os trabalhadores e uma ampliação do poder aquisitivo das faixas salariais menores, tal como apontam, a partir de bases de informação distintas, os estudos de BALTAR (2014), CAMPOS (2015) e BALTAR e LEONE (2015), que trazem à tona ainda outros fatores para explicar essa movimentação.

Seguindo na análise dos dados da PNAD, estes apontam uma variação real de 33,7% no valor do rendimento médio mensal do trabalho principal, entre 2001 e 2014. Entre 2001 e 2004, houve queda real desse indicador, que passou a apresentar um comportamento positivo desde então. Os menores rendimentos, associados particularmente ao trabalho sem carteira, obtiveram crescimento mais expressivo no período (Quadro 3).

Quadro 3 - Valor do rendimento médio mensal do trabalho principal da semana de referência dos empregados de 10 anos ou mais de idade - Brasil - 2001 a 2014 (em Reais constantes - dez/2014)

Categoria do emprego	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014	Var. % 2014/2001
Total	1.268	1.210	1.202	1.185	1.231	1.307	1.355	1.395	1.452	1.552	1.608	1.671	1.695	33,7
Com carteira de trabalho assinada	1.391	1.330	1.318	1.293	1.329	1.388	1.419	1.453	1.488	1.554	1.617	1.659	1.683	21,0
Militares e funcionários públicos estatutários	2.157	2.076	2.036	2.026	2.128	2.363	2.430	2.466	2.580	2.728	2.751	2.853	2.951	36,8
Outros sem carteira de trabalho assinada	759	723	701	704	745	773	817	849	891	989	1.036	1.116	1.109	46,1

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Atualização pelo IPCA/IBGE.
Elaboração própria

Ainda assim, persistem patamares salariais baixos e formatos de ocupação precários, sem proteção social ou com acesso a poucos direitos, ou ainda como meras tentativas de sobrevivência por parte dos trabalhadores, que tendem a se intensificar em momentos de baixo crescimento econômico e instabilidade político-social. E tal como alerta CAMPOS (2015, p. 234), *“por mais que o crescimento do emprego formal e a elevação do poder de compra dos salários tenham ocorrido com redução da desigualdade salarial entre os trabalhadores, essa desigualdade ainda continua muito alta e ainda há muito a se fazer para diminuí-la”*.

Portanto, apesar de vivenciar importantes mudanças dos últimos anos, o Brasil segue com um mercado de trabalho extremamente segmentado, heterogêneo, flexível. Os traços de desigualdade são mais intensos dependendo do corte que se faz, mas como aponta KREIN (2013, p.14), são claramente desfavoráveis *“às mulheres, aos negros, indígenas e jovens”*. Cabem

alguns exemplos. Conforme os dados da PNAD/IBGE, entre 2001 e 2014, enquanto o ganho real dos homens no valor do rendimento médio real mensal do trabalho principal foi de 35,2%, o das mulheres foi de 33,5%; essa diferença em detrimento das mulheres foi impulsionada pelo rendimento do trabalho sem carteira assinada, no qual os homens tiveram ganho real de 51,0% no período e as mulheres, de 37,7%. Em 2014, a taxa de desocupação das pessoas com 16 anos ou mais de idade era de 5,2% para os homens e de 8,7% para as mulheres. Enquanto os homens com mais de 16 anos obtinham um rendimento-hora de R\$ 14,29, as mulheres recebiam R\$ 12,03 e as mulheres pretas ou pardas, R\$ 9,0; e, quanto maior a escolaridade, mais se amplia a desigualdade de rendimentos entre homens e mulheres. Por outro lado, se, no mesmo ano, havia uma proporção de 42,3% de pessoas com 16 anos ou mais ocupadas em trabalhos informais, essa proporção para os brancos era de 35,3% e para os pretos e pardos era de 48,4%¹⁹.

Referindo-se aos movimentos contraditórios do período posterior a 2003, no qual se detecta uma evolução evidentemente positiva em alguns indicadores, coexistindo com o processo de flexibilização, KREIN e BIAVASCHI (2015, p. 16) lembram que:

“... houve significativa melhora de diversos indicadores de mercado de trabalho brasileiro no período analisado. Apesar disso, não se logrou constituir um novo patamar de direitos e de proteção (GALVÃO, 2010). Se, por um lado, houve queda da taxa de desemprego, aumento da formalização dos contratos de trabalho e da proteção social, elevação dos salários (especialmente para os que estão na base da estrutura social) e redução da desigualdade entre os rendimentos do trabalho, por outro, a flexibilização se manteve em certos aspectos da regulação. Nos dois períodos Lula e, depois, no governo Dilma, a pressão pela flexibilização continuou forte. Foram duros os embates entre diversos atores sociais, como se observa, por exemplo, nas demandas dos setores patronais pela liberação da terceirização a todas as atividades.”

O mais grave desse processo contraditório é que, na atual etapa do capitalismo brasileiro, marcada pela extrema instabilidade econômica e política que se expressou particularmente a partir do segundo governo Dilma, a agenda da flexibilização tem assumido uma força mais intensa. A ofensiva em curso remete à necessidade de um processo de resistência social organizado e significativo, como condição para que a desigualdade estrutural do mercado de trabalho não se agrave ainda mais. Até o momento, entretanto, não se vislumbra a construção de tal processo, dificultado inclusive pelo que BELLUZZO (2013) detecta como uma característica da resistência contemporânea, *“uma rejeição às formas políticas unitárias”*. Se

¹⁹ As informações podem ser encontradas nas tabelas da Síntese de Indicadores Sociais 2015 - IBGE, disponíveis em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicais2015/default_tab_xls.shtm>. Acesso em junho/2016.

expressa, portanto, uma disputa extremamente desigual; em que pesem as contradições de um momento político deveras turbulento, governo e empresariado por ora mostram-se unidos no discurso e na implementação de contrarreformas que afetam os direitos trabalhistas e sociais.

1.3. O trabalho no serviço público federal: contradição em processo?

No tocante à crescente flexibilidade como forma de reduzir custos, ou à precarização adotada inclusive como estratégia de fragilizar as resistências dos trabalhadores, tal movimentação não só atingiu o mercado privado de trabalho, os trabalhadores a ele vinculados e suas representações sindicais, como afetou também, em alguma medida, as instituições do serviço público brasileiras.

Assim como buscou demonstrar a seção anterior, referindo-se às transformações no mercado de trabalho brasileiro a partir dos anos 90, é possível detectar diferenças entre o período que se estendeu do início de 1990 até 2002; e o período posterior a 2003. Também a análise do trabalho no serviço público permite separar esses dois períodos, que aqui serão chamados de Período I e Período II, como distintos em relação à forma como se processam as mudanças nas relações de trabalho.

Apesar dessa separação, é possível dizer que, desde o início dos anos 90, vêm sendo introduzidas alterações de impacto que repercutem negativamente sobre aspectos quantitativos e qualitativos pertinentes aos serviços públicos. Este estudo se concentrará apenas em analisar o que mudou no âmbito do serviço público federal, no que toca aos servidores civis do Executivo, o que será fundamental para buscar compreender as movimentações recentes no IBGE como parte das mudanças no setor público como um todo²⁰.

1.3.1. A separação em dois períodos: algumas diferenças, algumas semelhanças

Tal como apontado anteriormente, ao longo da década de 1990, a retórica neoliberal ganhou impulso global, e com ela o discurso do “estado mínimo”, no sentido de reduzir os gastos

²⁰ Para fins de simplificação e de aproximação com assuntos que serão tocados nos capítulos seguintes – tais como a questão da força de trabalho efetiva e temporária em atividade no IBGE e as aposentadorias que se processaram no Instituto nos últimos anos – serão utilizadas, no presente estudo, as informações disponíveis acerca dos servidores públicos civis do Poder Executivo Federal (58%), excluindo os servidores militares do Executivo (31%) e os servidores dos Poderes Legislativo (2%) e Judiciário (9%) (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2015).

com as políticas de correção ou de atenuação das distorções sociais provocadas pela concentração econômica, ou ainda de “caráter compensatório”, como afirma DRAIBE (1993, p.75). A ideia que passou a tomar força foi a de tornar a atuação direta do Estado circunscrita a um limite mínimo “*capaz de cumprir com eficiência certas funções tradicionais associadas com a garantia da ordem, da segurança, dos direitos civis e pouco mais que isso*” (REIS, 1994).

Tão logo foi promulgada, a Constituição brasileira de 1988 passou a ser fortemente atacada. BRESSER PEREIRA (1995) foi um dos teóricos e formuladores de políticas públicas que mais difundiu a noção das “contradições” decorrentes desse instrumento, chegando a afirmar sua incompatibilidade com o ambiente democrático:

“Entre muitas, há, entretanto, uma contradição básica na democracia brasileira. O instrumento de sua consolidação institucional foi a Constituição de 1988; no entanto, essa Constituição é incompatível com uma democracia moderna. Os ranços do nacionalismo, do estatismo, do populismo, do burocratismo estão lá, ao lado da declaração firme dos direitos individuais e sociais”.

Dessa maneira, a CF88 mal começara a trazer efeitos, e a correlação de forças presente na sociedade brasileira - cuja reação conservadora se organizara já durante a Constituinte (FAGNANI, 1997, p. 219-220) - revelou uma pressão bem-sucedida por desmontar os pilares básicos de proteção social sob os quais havia sido construída.

A disseminação do discurso liberalizante não repercutiu somente na pressão por redução dos gastos sociais, mas de maneira geral sobre a questão do tamanho do Estado, o “*elefante*” de Drucker, considerado em seus vários aspectos “*pesado e sem agilidade*” (DUPAS, 2001, p. 111). Assim, no início da década de 1990, fortaleceu-se um diagnóstico de que haveria, no Brasil, uma máquina administrativa estatal excessivamente rígida e inchada²¹. Sob essa lógica, os principais benefícios da escolha por um Estado enxuto tenderiam a ser: i) a adaptação do Estado e de suas funções à escassez de recursos; ii) a redução do quadro de pessoal, possibilitando obter maior qualificação e destinar maior remuneração aos que restassem; iii) a definição de prioridades no desenvolvimento de políticas e programas públicos, destinados preponderantemente a alguns setores (AZEVEDO e ANDRADE, 1997, p. 62).

²¹ A respeito da avaliação de um suposto “inchaço da máquina pública”, que voltou ao debate mais recentemente, quando (como será mencionado mais adiante) se ampliou o número de servidores públicos em relação aos anos 90, estudos de autores como MORAES et al. (2008) ou MATTOS (2011) contrastam a situação do serviço público no Brasil com a de outros países. Além de trazer à tona outras questões, os estudos mostram o baixo peso relativo do emprego público no Brasil, mesmo comparado com países de renda média semelhante à brasileira, o que contesta sob diferentes aspectos a tese do “gigantismo”.

Ainda que as marcantes medidas adotadas no breve e destrutivo Governo Collor tenham gerado um importante impacto sobre os serviços públicos, o processo de reforma do Estado foi parcialmente truncado pela instabilidade política do início da década. Assumiu, portanto, formulação e aplicação mais sistemática e concreta a partir dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Simbólico deste movimento de consolidação da política de reforma foi o fato de que, já em janeiro de 1995, o governo adotou como sua primeira medida a publicação de um decreto que criava o Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE).

Há aspectos muito elucidativos do projeto de reforma do Estado apresentados em COSTIN (1996)²², que resumia bem os principais aspectos da doutrina que passou a ser aplicada: em sua defesa de *“um Estado que funcione”*, elencava vários passos que bem ou mal se consolidaram ao longo da década. Apontava sua crítica ao Estado intervencionista, que *“orientou, nos anos 70 e 80, segmentos inteiros para a produção direta de bens e serviços, ocupando espaços próprios da iniciativa privada”*; o Estado *“vicioso e viciado”*, que *“agasalha elites e abriga corporativismos”*. Defendia as políticas que então vinham sendo implementadas na economia e no mercado de trabalho, afirmando que: *“Os demais requisitos, disciplina fiscal, mercado flexível de trabalho, abertura da economia, reforma tributária, ou já foram ou estão sendo estruturados”*. E então apresentava a fórmula mágica para o setor público: *“mudar a prestação dos serviços em todas as áreas do governo”*, incorporando análises *“de custo-benefício”*, em uma transformação *“suficientemente ampla para abranger todas as instâncias de governo e todos os poderes da União”*, com a definição de prioridades *“em termos de metas claramente quantificáveis”*.

No que diz respeito às relações de trabalho, propunha *“uma administração do serviço público em bases gerenciais. Em cujos parâmetros esteja definido, avaliado e enfatizado o desempenho tanto do serviço público quanto dos seus servidores”*. Explanava o que chamava de forma de *“valorizar o servidor público”*, que ocorreria caso se conseguisse sair *“do estágio atual - de Estado auto-referenciado, que se vê com um fim em si mesmo ou, na melhor das hipóteses, como uma máquina de emprestar pessoal, de Estado paternalista, que estabelece com seus*

²² Posteriormente, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) publicou um compêndio dos artigos publicados na imprensa sobre a reforma administrativa, que pode ser encontrado em MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO (1997). O citado artigo, da então Secretária-Executiva do MARE, pode ser encontrado nas páginas 18-20.

servidores uma relação de piedade, sem lhes exigir ou recompensar o desempenho". Portanto, avaliava que a *"mudança do perfil de atuação do Estado abrange a revisão de sua política de recursos humanos, que inclui sistema de avaliação de desempenho, capacitação e planos de carreira"*. O Estado, assim, deveria *"fortalecer seu núcleo estratégico, formulador e avaliador de políticas públicas"*, já que haveria, *"no governo federal, excesso de pessoal em áreas de apoio administrativo e carência nas de formuladores de políticas públicas"*.

Como se pode perceber, a contrarreforma²³ promovida no Estado brasileiro nos anos 90 visivelmente objetivava eliminar boa parte das conquistas firmadas constitucionalmente no sentido de maior reforço e democratização do serviço público, inclusive aquelas referentes às relações de trabalho, tomadas pelos gestores públicos como obstáculos associados ao enrijecimento do Estado. Várias declarações do Ministro do MARE acenavam nesse sentido, tal como a proferida em seu discurso de posse: *"o leque reduzido de salários e a estabilidade excessiva dos funcionários é um fator decisivo da baixa produtividade do setor público"* (BRESSER PEREIRA, 1997a, p. 10). Defendia clara e publicamente uma lógica de flexibilização nas relações de trabalho: *"A estabilidade desejada para o setor público é flexível, e defende o Estado e seus funcionários contra os poderosos e corporativistas. Já a estabilidade rígida, prevista na Constituição de 1988, é um obstáculo fundamental à reforma do Estado"* (BRESSER PEREIRA, 1997b, p. 30). Postura semelhante aparece na crítica de FERNANDES (1997, p. 34), então assessor especial do Ministro:

"O que tem se revelado obsoleto é o arcaísmo e a rigidez das normas legais, que fazem da estabilidade um obstáculo à reorganização do estado e à melhoria dos serviços públicos. A revisão desses dispositivos impõe-se até mesmo para que não se perca a legitimidade desse instituto".

Em sua análise da reforma do Estado, COSTA (2007, p. 10), em contraponto, problematizava o discurso governamental apoiado no argumento da rigidez, questionando sua sustentação diante da realidade das relações de trabalho no setor público:

"Considerando que antes da Constituição de 1988, parte do funcionalismo tinha suas relações de trabalho baseadas na CLT – Consolidação das Leis do Trabalho e, portanto, não possuíam estabilidade, após 07 anos de relações de trabalho pautadas no regime jurídico único, seria possível terem conseguido 'enrijecer' a máquina pública?"

²³ Muitas vezes o presente estudo utiliza o termo "contrarreforma", e não reforma, no sentido apontado por BEHRING (2003, p. 22), de *"recusa de caracterizar como reforma processos regressivos"*. O conceito refere-se a um conjunto de *"alterações regressivas nos direitos... [que], em geral, alteram os marcos legais... já alcançados em determinado momento pela luta de classe em um dado país"* (GRANEMANN, 2004, p. 30).

A defesa de uma “atualização” do aparelho do Estado - em sintonia com a Nova Administração Pública (NAP) gerencial²⁴ - e da reestruturação flexibilizatória das relações de trabalho no serviço público, tal como concebida na proposta de reforma de Bresser Pereira, incluiria uma série de medidas no sentido da menor proteção social e ao trabalho, dentre as quais cabe destacar: reformas no sistema de previdência; alteração de regras referentes à disponibilidade dos servidores; autorização para demissão de servidores não estáveis; supressão do direito à isonomia salarial entre os poderes; segmentação do governo em diferentes “núcleos” e do funcionalismo público em diferentes carreiras, de maneira a representar essa divisão (em núcleo estratégico, atividades exclusivas de Estado, não exclusivas, dedicadas à produção mercantil); exigência de projetos de lei para a revisão de vencimentos do funcionalismo; mudanças nas formas de remuneração, com a ampliação de parcelas variáveis e dependentes de avaliações de desempenho institucional e individual; exigibilidade de programas de qualificação profissional aos servidores; possibilidade de haver mais de um regime jurídico regulando as relações de trabalho no Estado; preservação da estabilidade, tal como constituída, somente ao núcleo responsável por funções que seriam consideradas exclusivas do Estado, tornando mais flexível a gestão de pessoal (redefinindo motivos e condições de dispensa) no tocante aos demais servidores; regulamentação da contratação temporária nos serviços públicos; introdução das organizações sociais; legitimação da terceirização para as atividades consideradas de apoio; supressão do direito de greve para os servidores do núcleo estratégico e das atividades exclusivas de Estado (MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO, 1995; BRESSER PEREIRA, 1997c; AZEVEDO e ANDRADE, 1997, p. 67 e 68; e COSTA, 2001 e 2007).

²⁴ Também chamada de Nova Gestão Pública (NGP), a Nova Administração Pública - NAP engloba o conjunto de novas orientações gerenciais pró-mercado, de inspiração nos modelos privados, originadas na Inglaterra ao final dos anos 70. Em sua vasta produção sobre o tema, Bresser Pereira defende a reforma administrativa “*profunda e bem sucedida*” implementada na Inglaterra após o governo de Thatcher, mencionando reformas semelhantes que foram operadas sob governos considerados social-democratas, que teriam dado origem à expressão cunhada por OSBORNE e GAEBLER (1992), “reinventando o governo”. Para o autor, que se contrapõe à noção de “reformas neoliberais”, o ajuste não seria “*proposta de cunho ideológico, mas condição necessária para qualquer Estado forte e efetivo. Este fato, somado à óbvia superioridade da administração pública gerencial sobre a burocrática, levou governos de diferentes orientações ideológicas a se envolverem em reformas administrativas, quase todas visando a duas metas: redução dos gastos públicos a curto prazo, e aumento da eficiência mediante orientação gerencial, a médio prazo*” (BRESSER PEREIRA, 1997c, p. 33). Lembra que “*Tony Blair chegou ao governo em 1997, depois de quase 20 anos de governos neoliberais. Ainda que os trabalhistas criticassem a Reforma no tempo em que estavam na oposição, quando chegaram ao governo a mantiveram e a aprofundaram*” (BRESSER PEREIRA, 2010, p. 115).

A maior parte dos aspectos que compunham esse projeto, de fato, foi implementada. Até o início dos anos 2000, sucessivamente foram adotadas iniciativas que, combinadas a uma política sistemática de arrocho salarial aplicada ao longo da década, alteraram a maneira de gerir o Estado e os servidores, dentre as quais se pode destacar as contidas no Quadro 4.

Quadro 4 - Principais medidas com impacto na contrarreforma do Estado brasileiro - 1993-2002

Período	Medida
Todo o período	Privatização de diversas empresas estatais (http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/dest/empresas_estatais/univest_privatizadas.pdf).
Junho de 1993	Lei 8.666 : a chamada "Lei das Licitações", entre outras questões, estendeu a regulamentação da terceirização, antes prevista em lei somente em âmbito federal por meio do Decreto-Lei 200/67, disciplinando a contratação de serviços nos estados, municípios e DF.
Dezembro de 1993	Lei 8.745: Regulamentou a contratação por tempo determinado no serviço público, para atender o que seriam situações de necessidade temporária de excepcional interesse público. Enunciado 331/TST: Revisou o enunciado 256/1986, especificando as situações nas quais a terceirização seria considerada lícita (contratação de trabalho temporário; atividades de vigilância, conservação e limpeza; e serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador) ou ilícita.
Junho de 1994	Lei 8.883: Alterou dispositivos da Lei 8.666/1993.
Março de 1995	PEC 33: Proposta de alteração da previdência social dos trabalhadores do setor privado e do setor público. Esta PEC ficou em discussão na Câmara dos Deputados até julho de 1996, mas, em razão da forte resistência social, foi retirada, reformulada e reapresentada em 1997.
Maio de 1995	Suspensão da readmissão dos anistiados e constituição de Comissão Especial de Revisão dos Processos de Anistia (Decreto 1499/95).
Novembro de 1995	Publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.
1995	Regulamentação das permissões e concessões, por meio das Leis nº 8.987, de fev/1995 e 9.074, de jul/1995. Permissões representam "a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco". A concessão de um serviço público, por sua vez, é "a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado".
Entre 1995 e 2001	Reagrupamento de competências e extinção de vários cargos. Conforme ESCOLA (2001, p.12), neste período <i>"foram extintos cerca de 28.000 cargos vagos e transpostos para quadro em extinção outros 73.000 cargos ocupados"</i> .
Entre 1995 e 2002	Congelamento praticamente geral dos salários dos servidores. Realinhamentos seletivos em algumas carreiras.
1996	Edição de Medida Provisória (MP nº 1.522/1996) que alterava vários direitos garantidos na Lei 8.112/1990 e na Lei 8.460/1992. Posteriormente, após diversas edições, transformou-se na Lei 9.527/1997. Essa edição inicial impedia inclusive a liberação de servidores para mandato classista nas entidades com menos de mil associados.
Entre 1996 e 2001	Foram desenhados e/ou implementados vários novos modelos institucionais, como o das Agências Executivas (Lei 9.649/1998); as Organizações Sociais (Lei 9.637/1998); as Agências Reguladoras (ANEEL, Lei 9.427/1996; ANP, Lei 9.478/1997; ANATEL, Lei 9.472/1997; ANVS, Lei 9.782/1999; ANS, Lei 9.961/2000; ANA, Lei 9.984/2000; ANT e ANATQ, Lei 10.233/2001); as Organizações Militares Prestadoras de Serviços - OMPS (Lei 9.724/1998); as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIPs (Lei 9.790/1999). Foi estabelecido um novo instrumento jurídico denominado "Termo de Parceria", regulamentando transferências de recursos públicos para organizações privadas, por meio de convênios para projetos, entre o Poder Público e entidades da sociedade civil.
Dezembro de 1997	Lei nº 9.527: revisou as regras do RJU, sob o argumento de "fortalecer a profissionalização do servidor e aproximar as regras da gestão de recursos humanos do setor público àquelas praticadas no mercado" (ESCOLA, 2001, p.1). Incluiu mudanças nas regras de processos administrativo-disciplinares, estímulos à aposentadoria precoce, aniquilou direitos como o das licenças-prêmio. Por meio dessa Lei, foram suprimidos também direitos trabalhistas das lideranças sindicais dos servidores públicos, tais como o direito à liberação para mandato classista com remuneração. Foi dramaticamente reduzido também o número de servidores que poderiam licenciar-se para exercer mandato classista.
1998	Emenda Constitucional 19/1998 (Reforma Administrativa): revisou as regras de estabilidade dos servidores, incluiu dispositivos de controle de gastos públicos, fixou novos limites e critérios às remunerações, flexibilizou o regime jurídico dos servidores.

(continua)

Quadro 4 - Principais medidas com impacto na contrarreforma do Estado brasileiro - 1993-2002

(continuação)

Período	Medida
Entre 1998 e 2000	Criação e reestruturação de carreiras e cargos do quadro de pessoal do Estado; aproximação de algumas atribuições, com equiparação de remunerações, para facilitar a mobilidade de pessoal; reestruturação de tabelas salariais, incluindo parcelas variáveis de remuneração, atreladas ao desempenho; associação de percentuais das gratificações ao vencimento básico; aumento da amplitude salarial entre os cargos; criação de funções comissionadas técnicas para o Plano de Classificação de Cargos do Poder Executivo e planos correlatos (Lei 9.620/1998; Lei 9.625/1998; Lei 9.641/1998; Lei 9.641/1998; Lei 9.625/1998; Lei 9.651/1998; Lei 9.651/1998; Lei 9.651/1998; Lei 9.638/1998; Lei 9.647/1998; Lei 9.620/1998; Lei 9.620/1998; Lei 9.678/1998; Medida Provisória 1.915/1999; Medida Provisória 2.048-26/2000).
Entre 1998 e 2001	Alteração das normas e critérios dos sistemas de previdência social (RGPS) e dos servidores públicos (EC 20/1998; Lei 9717/1998; Lei 9796/1999; Lei 9876/1999; Lei Complementar 108/2001; Lei Complementar 109/2001). Para o RGPS, isso significou: a) supressão do teto de 10 SM para o pagamento da aposentadoria por tempo de serviço e de sua regra de cálculo (média aritmética dos últimos 36m de contribuição); b) substituição do tempo de serviço pelo tempo de contribuição; c) ampliação do período de contribuição para o cálculo do benefício; d) introdução de fórmula de cálculo considerando a idade de quem requisita a aposentadoria e a expectativa de vida segundo cálculos do IBGE (fator previdenciário). Para os servidores, as principais mudanças foram: a) incorporação do conceito de “tempo de contribuição” em substituição ao de “tempo de serviço”; b) extinção da aposentadoria proporcional, conforme regras de transição idênticas às do RGPS; c) introdução do limite de idade para a aposentadoria.
Janeiro de 1999	Fundiu-se o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP, mantendo um único ministério com esta última denominação.
Outubro de 1999	Lei 9.849: Amplia o escopo das atividades consideradas como de necessidade temporária de excepcional interesse público, para as quais estaria prevista a contratação temporária.
Entre 1999 e 2000	Foram definidas leis que regulamentavam dispositivos da EC 19 (Lei Complementar 96/1999, Lei 9801/1999, Lei 9962/2000), prevendo limites para as despesas das diferentes esferas de governo e sanções, caso descumpridos; normas para perdas de cargos públicos de servidores estáveis por excesso de despesa; e regras para disciplinar o emprego público federal.
2000	Promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000). A partir de um conjunto de normas, a Lei impôs limites às chamadas despesas correntes (custeio e pessoal) das administrações públicas, com a finalidade de gerar superávit orçamentário. Estabeleceu mecanismos de controle e regras relativas à gestão de receitas e despesas, endividamento, gestão do patrimônio público, definição de metas fiscais, limitação de despesas com pessoal, etc.
2001	“Pacote antigreve”: tentativa de restringir o direito de greve no setor público. As medidas buscavam permitir a substituição de grevistas por meio de imediata contratação temporária por até três meses, renovável em caso de greve por mais de dez dias. Permitiam a instauração de processo administrativo coletivo para demitir grevistas de forma mais rápida. Facilitavam a suspensão do pagamento do salário por meio de autorização do presidente da República (o que se configurou no Decreto 4.010).

Fontes: ESCOLA (2001); DIAP (2001); BIAVASCHI (2005); estudo das citadas medidas e Leis.

Levantamento feito pelo DIAP (2001) sintetizou que, no período compreendido entre 1994 e 2000, foram suprimidos 56 direitos dos servidores públicos federais:

“Desde o início de seu governo, Fernando Henrique Cardoso elegeu os servidores como objeto dos ajustes necessários à implantação de uma política neoliberal, ampliando a ofensiva após o acordo com o FMI. Para isso, recorreu a dois tipos de medidas: as infraconstitucionais e as constitucionais, a serem implementadas em três etapas. A primeira, já esgotada, consistia na supressão dos direitos e vantagens assegurados aos servidores na Lei 8.112/90, do Regime Jurídico Único. A segunda, também já concluída, consistiu na aprovação da Emenda Constitucional nº 19/98, que cuidava da reforma administrativa. E a terceira, consistirá na regulamentação da Emenda Constitucional. Todas tratando do desmonte do serviço público e dos direitos dos servidores.”

Analisando especificamente a reforma administrativa, BIAVASCHI (2005, p. 306) considera que esta, ao desconstruir princípios consagrados na CF88, alterou profundamente a estrutura do Estado e as relações de trabalho nesse âmbito:

“Além de incluir regras permitindo a terceirização no serviço público, flexibilizou normas para a criação e extinção das sociedades de economia mista, fundações e empresas públicas e as de licitação para as empresas públicas e sociedades de economia mista. Relativamente aos servidores, as regras que inscreveu na moldura constitucional do país quebraram princípios, como: o da isonomia da remuneração; o da estabilidade do servidor público, permitindo a despedida por insuficiência de desempenho, mediante procedimento simplificado de avaliação periódica, ou para redução do quadro aos limites definidos em lei complementar para gastos com pessoal; e, o da irredutibilidade dos vencimentos. Flexibilizou a regra geral de ingresso ao serviço público por meio de concurso, permitindo a contratação pelo regime da CLT. Ao fazê-lo, acabou submetendo o servidor aos deveres típicos do regime estatutário, porém sem as vantagens correspondentes, como, por exemplo, a estabilidade e a aposentadoria integral.”

KREIN (2007, p. 124), reforçando essa análise, avalia que há uma dupla dimensão envolvida na reforma administrativa, bem como em diversas outras políticas adotadas nesse período:

“... estimula a adoção de técnicas e métodos utilizados na gestão privada (programas de qualidade e produtividade) e, ao mesmo tempo, abre espaço para uma maior participação privada na execução dos serviços públicos (privatização). Então, o Estado assume a teoria gerencial, introduzindo a lógica ‘produtivista’ no setor público, na ‘busca’ de maior eficácia, eficiência e efetividade para as suas ações. Do ponto de vista da contratação, faz uma diferenciação em razão da natureza dos cargos a serem preenchidos (contratação por CLT e estatutário), admitindo a contratação por processo seletivo. Além disso, a Reforma Administrativa acaba com a isonomia das remunerações, relativiza o estatuto da estabilidade e abre a possibilidade do contrato de gestão para a execução de atividades que são prerrogativas do Estado.”

Quanto à política remuneratória para o funcionalismo público ao longo dos governos de Cardoso²⁵ – que envolveu ajustes pontuais apenas em cargos e carreiras selecionados e massificou a adoção de parcelas flexíveis da remuneração, desvalorizando a maior parte das carreiras e ampliando as desigualdades salariais no serviço público federal - rendeu, juntamente com as mudanças no campo dos direitos sociais e do trabalho, uma relação muito ruim entre o governo e as representações dos servidores, que expressaram forte resistência no período²⁶. Esse traço da política adotada mostrava um evidente confronto entre a realidade e o discurso que buscava amparar as mudanças. Afinal, oficialmente, a reforma concebida pelo MARE incluía,

²⁵ A esse respeito, ver DIEESE (2001). Em 1995, o governo havia implementado um ajuste salarial de 22,07%, que cobria uma perda inflacionária acumulada entre julho e dezembro de 1994 (período posterior à implementação do Plano Real). Após 1995, a política foi de arrocho praticamente generalizado: alguns poucos setores receberam algum incremento salarial, mas 76% das carreiras do funcionalismo não obtiveram nenhuma variação. Por sua vez, as alterações nos salários dessa pequena parcela de carreiras ou cargos, entre 1995 e 2000, estiveram associadas preponderantemente a reformulações que implementavam ou ampliavam gratificações específicas (de desempenho, produtividade ou eficiência). À época, o estudo do DIEESE apontava que, entre janeiro de 1995 e dezembro de 2000, os servidores acumularam perdas inflacionárias de 75,5%.

²⁶ Sobre as greves no serviço público brasileiro desde 1995, vale consultar o estudo de PONCE e NORONHA (2013).

entre suas justificativas, a necessidade de readequar o aparato estatal para promover uma valorização dos servidores públicos que restassem. Qualquer movimento nesse sentido, entretanto, seria conflitante com a lógica essencialmente fiscal que direcionava as medidas em relação ao funcionalismo, tal como destacam GOMES et al. (2012, p. 170-171):

“Analisando as diretrizes do Plano Diretor e das ECs n. 19 e n. 20, pode-se dizer que, na dimensão das reformas que atingiram os ‘recursos humanos’, a questão do funcionalismo foi tratada de modo contábil, como imperativo ao necessário ajuste fiscal, este tão caro aos gestores públicos na década de 1990. A dimensão social, isto é, aquela voltada para a discussão sobre a função do aparelho de Estado diante das demandas sociais, não mereceu maior atenção por parte dos mesmos governantes.”

Se há certo consenso no meio acadêmico de que os anos sob a gestão de FHC foram de aplicação sistemática e contínua de um modelo gerencial de reforma do Estado, para os anos subsequentes o mesmo não ocorre. O processo que se iniciou em 2003 parece apontar mais contradições do que o estabelecido até então. Preliminarmente, é preciso destacar que qualquer comparação que se faça dos anos recentes com o período compreendido entre 1990 e 2002 parte do nível proporcionado pelo desmantelamento do aparato estatal que foi promovido nessa fase, freado apenas parcialmente pela resistência política que se expressava, inclusive por parte daqueles que, a seguir, tomaram o poder. Trata-se de uma comparação com o absoluto desastre, sob a ótica dos que defendem a estruturação do Estado e de sua capacidade de formular e executar políticas públicas. Assim diagnosticava a própria Casa Civil do governo Lula, em 2004: *“a política implementada pelo governo passado para o serviço público federal foi a de desmonte total, verdadeira política de guerra. E guerra de terra arrasada”*²⁷.

Em consequência, é necessário ressaltar a existência de (pelo menos) três diferentes leituras nas análises do período referente aos governos pós-2003: a) as que avaliam que se processou uma ruptura/inflexão em relação ao modelo anterior de reformulação do Estado ou de regulação do trabalho, com sentido de estancar o processo de flexibilização; b) as que apontam a preponderância de elementos de continuidade do processo iniciado nos anos 90; c) a visão que detecta a existência de movimentos contraditórios na política aplicada pelos governos em relação ao Estado e às relações de trabalho, com traços de suspensão/ruptura e traços de continuidade/acirramento²⁸.

²⁷ Documento formulado pela Casa Civil da Presidência em fevereiro de 2004, denominado: *“Breve Diagnóstico da Administração Pública Federal”*.

²⁸ A primeira leitura é expressa por autores como FARIA, 2010; BARBOSA e PEREIRA DE SOUSA, 2010; POCHMANN, 2010; ou OLIVA, 2010, que detectam, sob diferentes aspectos, significativos pontos de ruptura com

Adotando uma abordagem mais próxima dessa última vertente, preliminarmente pode-se dizer que muda, para cada um dos períodos apontados, com alguma significância, a densidade da aplicação do modelo. Primeiro, porque boa parte do desmonte da estrutura e dos direitos no campo do Estado já havia sido promovida de maneira intensa antes de 2003, implementando as bases para um processo posterior de continuidade em cima do que já estava regulamentado. Vinculado a essa primeira questão, o ritmo da adoção de medidas de teor semelhante foi se reduzindo; e, principalmente, tornou-se mais escasso o reconhecimento explícito da necessidade de reformular as bases do Estado. Esses são três primeiros elementos de distinção que podem ser detectados entre os diferentes períodos.

Em especial durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, houve uma farta produção de documentação a respeito do tema, consubstanciada na formulação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO, 1995). Em seu segundo mandato, a orientação foi mais direcionada para a defesa da “responsabilidade fiscal”, substancializada por meio de reformulações legais, das quais a mais significativa é a Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, com impactos sobre todas as esferas de governo; e para a consolidação do processo de desestatização. Já a partir dos governos federais do Partido dos Trabalhadores - PT, que derrotaram politicamente seus adversários explicitando uma crítica ao modelo anterior, não se encontra a mesma dimensão de elaboração, tal como apontam CARDOSO JR. e NOGUEIRA (2013, p. 72), referindo-se às relações de trabalho nos serviços públicos:

“Em contraposição ao primeiro mandato do governo FHC, as políticas de gestão de pessoal do setor público no governo Lula (2003 a 2010), não obstante terem trazido elementos novos e auspiciosos, foram tratadas de modo muito sumário e em escassos documentos, talvez como reflexo mesmo de conflitos e ausência de consenso mais geral acerca de qual estratégia política seguir para o tema dos recursos humanos no setor público. Diversas medidas de modernização administrativa continuaram a ser praticadas, mas pouco se escreveu sobre o assunto e a todo custo se evitou o uso da expressão ‘Reforma do Estado’.”

A esse respeito, BARBOSA E SILVA (2007, p. 10-11) acredita que a própria escassez de elaboração sobre o tema no período iniciado em 2003 revela que não houve ruptura com a visão da Nova Administração Pública:

relação aos governos de Cardoso. Exemplos do segundo grupo de análises estão em MARQUES e MENDES, 2004; ANTUNES, 2004; SAMPAIO JÚNIOR, 2006; ou GONÇALVES, 2012. Já entre os estudos que afirmam a existência de movimentos contraditórios, podem ser citados, sob diferentes perspectivas, BARBOSA E SILVA, 2008; CARVALHO, 2008; CASTELO, 2012; SILVA E SILVA e MARIN, 2013; ou KREIN e BIAVASCHI, 2015.

“Compete pensar que uma radical transformação que rompesse com os postulados da NAP dificilmente ocorreria em silêncio, nos bastidores do Poder Executivo, sobretudo porque envolveria a quebra de instituições importantes para a regulação dos mercados ou para o *mainstream* da gestão pública. Logo, o relativo silêncio é uma evidência da continuidade...”

Avaliando algumas elaborações teóricas do governo disponíveis, a fim de debater a questão, cabe lembrar que, em 2003, o documento intitulado “Política Econômica e Reformas Estruturais”²⁹, que apontava as prioridades da agenda econômica do Ministério da Fazenda do governo Lula, ressaltava a importância do rigor fiscal e colocava o suposto (e controverso) déficit da previdência como obstáculo ao desenvolvimento social e econômico do Brasil. Externava, assim, logo de início, uma política distinta daquela que o PT defendera enquanto oposição em nível federal. Não foi à toa que a Reforma da Previdência - cuja proposta (PEC 40) foi enviada pelo governo Lula ao Congresso Nacional no mesmo mês em que o documento foi lançado (abril de 2003), e foi rapidamente aprovada - representou um traço evidente de continuidade da política de reformas do Estado do período anterior e, concomitantemente, de ruptura com parte de sua base social, expressa particularmente no funcionalismo público³⁰. Ali se externava o início de uma nova fase de retirada de direitos, mesmo que envolta em um processo contraditório e menos “dinâmico” do que o até então implementado.

Já o documento “Gestão Pública para um Brasil de Todos – Plano de Gestão do Governo Lula”³¹, formulado pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão também no início do governo Lula, em 2003, não se compromete a priori com qualquer abordagem teórica. Reconhece a existência de um “déficit institucional” e elabora

²⁹ Tal documento pode ser encontrado em <http://fundacaoanfibio.hospedagemdesites.ws/site/wp-content/uploads/2012/03/politicaeconomica_reformasestruturais.pdf>. Acesso em dezembro/2015. Ainda sob a ótica da análise dos documentos disponíveis, alguns autores detectam que a “guinada histórica” na formulação teórica teria ocorrido com a divulgação da “Carta ao Povo Brasileiro”, em junho de 2002, pelo então candidato Lula. De fato, essa Carta já continha algumas das linhas gerais da política econômica e das reformas estruturais depois implementadas pelo governo Lula (como a previdenciária). MARQUES e MENDES (2004, p. 5) lembram que o conteúdo do Programa de Governo 2002 referente à reforma da previdência, pouco claro àqueles que não fossem especialistas da área, também explicitava alguns dos pontos que posteriormente seriam aplicados. O presente texto, entretanto, refere-se estritamente a documentos de formulação do governo.

³⁰ Mostrou-se concretamente um aspecto de continuidade, por retomar exatamente os pontos referentes ao regime previdenciário dos servidores que haviam sido derrotados durante a contrarreforma promovida na gestão de FHC, utilizando-se inclusive de um importante elemento constituinte na retórica afirmada continuamente ao longo das gestões anteriores: o chamado “déficit” na previdência social, desmentido por vários estudos da área (tais como MOTA, 2000; MATIJASCIC, 2002; DAIN, 2003; e GENTIL, 2006).

³¹ Disponível em

<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/081003_seges_arq_gestao.pdf>. Acesso em novembro/2015.

uma síntese que busca diferenciar modelos anteriormente implementados do que se estaria apresentando (p. 25 a 28: “reforma administrativa” – DASP; “modernização administrativa” – governo JK ou regime militar; “reforma do Estado” – governos FHC; e “revitalização do Estado” – plano de gestão pública do governo Lula). Porém, noções como a de contratualização de resultados³² como instrumento de gestão prioritário, eixo chave da Nova Administração Pública, já aparecem com força e recorrência.

Analisando esse documento, BARBOSA E SILVA (2007, p. 6) problematiza outras questões, referindo-se ao diagnóstico traçado e ao esboço do que seria o Estado necessário, segundo a visão presente no texto do MP:

“A primeira aponta para compreensão de um Estado meramente reativo, respondendo às pressões do meio, corrigindo desvios, e se adaptando às conjunturas. A separação em relação à dinâmica social é nítida, dado que é concebido como um agente externo e descolado. O segundo aspecto é que se parte de uma escassez sem precisar os recursos escassos (financeiros, técnicos, de pessoal, de material, legal, etc.), mas de qualquer forma, recursos escassos exigem otimização. Normalmente se utiliza o termo para designar a falta de recursos financeiros, e, na sequência, para ratificar uma máxima da NAP, ‘fazer mais com menos’. Mas a abordagem, seja ela designando qualquer tipo de recurso, parte da escassez como um dado, sem discutir a possibilidade de ampliar os recursos, e por isso, repete parte da concepção anterior que nutria a reforma de 1995.”

O autor mostra a inconsistência que se apresenta na retórica que se pretendia inovadora em relação aos pressupostos então vigentes, destacando que *“a despeito de afirmar que os procedimentos do mercado não orientarão as práticas do serviço público, o plano de 2003 carrega consigo parte da orientação rechaçada”* (p. 8). Sob o ponto de vista das relações entre público e privado lembra que, segundo essa visão (p. 9):

“(...) sanar o déficit institucional não significa romper com as figuras institucionais nascidas da Emenda Constitucional 19/98 e que, nas linhas anteriores, foram tratadas como mecanismos de privatização do Estado. As agências, organizações sociais e os contratos de gestão serão redefinidos e preservados.”

Essa questão acaba por ser uma das marcas não só de continuidade, mas de avanço na agenda da NAP nos anos recentes, já que sob as últimas gestões ocorreu, nas diversas esferas de governo, o que se pode chamar de ampliação da diluição das fronteiras entre o público e o privado.

³² Trata-se de noção referente a contratos que podem ser firmados com instituições de qualquer natureza, pública/estatal, privada (empresas e consórcios) ou do chamado terceiro setor (fundações e associações). Para melhor compreensão do tema, pode-se consultar ALCOFORADO (2005).

No que diz respeito às relações de trabalho e a gestão da força de trabalho, novos traços de continuidade com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, e com as diretrizes da Nova Administração Pública são detectados pelo mesmo autor (p. 9):

“Trata-se de implementar a avaliação de desempenho, a flexibilização de regras, a simplificação de processos, a reestruturação de cargos e salários e a ética e transparência. Alguma convergência pode ser notada com o conteúdo do PDRAE. Há implícita, na lista de instrumentos acima, a percepção de que o Estado brasileiro sofre de uma certa paralisia burocrática resultante de regras e procedimentos rígidos, excessivos, pouco práticos e lentos. A reforma gerencial de 1995 apostava igualmente na simplificação e flexibilização, contudo com os olhos voltados para os direitos do funcionalismo. Mais do que isso, deve-se ter claro que alguns elementos da NAP aparecem sutilmente, como é o caso do aprendizado contínuo e o controle por resultado.”

Em 2005, por meio do Decreto Federal nº 5.378, o governo promoveu a junção do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP, que foi criado no governo Collor) ao Programa Desburocratização (criado em 1979), passando a se chamar Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública, coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Esse programa, que serve como referência de gestão para todos os órgãos públicos, revela na apresentação referencial do programa contida em seu *website*³³ a retórica transplantada da órbita gerencial privada à lógica pública:

“A compreensão de que um dos maiores desafios do setor público brasileiro é de natureza gerencial fez com que o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA, instituído pelo Decreto 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, buscasse um modelo de excelência em gestão focado em resultados e orientado para o cidadão. Esse modelo auxilia as organizações públicas que estão em busca de transformação gerencial rumo à excelência da gestão. Ao mesmo tempo, permite avaliações comparativas de desempenho entre organizações públicas brasileiras e estrangeiras e com empresas e demais organizações do setor privado.”

GRIN (2013), partindo de uma revisão bibliográfica sobre a nova administração gerencial e comparando seus pressupostos com os contidos no GesPública, conclui que o programa “*está em sintonia com o debate da administração pública gerencial, mas pouco inovou em relação às propostas anteriores de modernização do Estado, sobretudo a reforma prevista pelo MARE nos anos 90*” (p. 13). Para o autor, o modelo de gestão proposto em 2005 revela muitas afinidades com o debate da reforma gerencial do Estado que já existia uma década antes (p. 7):

³³ <http://www.gespublica.gov.br/content/documentos-referenciais>

“De forma geral, pode-se dizer que o Gespública se vale das premissas da administração pública gerencial, a começar pelo seu direcionamento aos cidadãos e à aplicação de instrumentos gerenciais. Manter o Gespública como ‘*expressão do ‘estado da arte’ da gestão contemporânea e representação de um sistema de gestão que visa aumentar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações públicas*’ (MPOG, 2009) também dialoga com a NGP. Segundo o Art.2 do Decreto 5378/2005 que instituiu o programa se busca: a) promover a governança e aumentar a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas; b) assegurar a eficácia e efetividade da ação governamental para gerar resultados à sociedade; c) promover a gestão democrática, participativa e transparente; e d) promover a eficiência a busca de resultados da ação pública. Mas, conforme Ayres (2012), ainda que o Gespública se baseie no New Public Management, desde 1995, com a criação do Programa Nacional de Gestão Pública, já se promove a gestão por resultados no Brasil.”

O próprio documento de referência (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2009, p. 7) já reconhecia que os quatro marcos que caracterizam a evolução do GesPública – gestão de processos, sistema de gestão, gestão do atendimento ao cidadão e gestão por resultados, orientada ao cidadão – “*não representam rupturas, mas incrementos importantes a partir da concepção inicial do Programa (1990)*”.

Outra fonte importante de compreensão dos pressupostos teóricos dos debates mais recentes na esfera pública e da ausência de inovação na política para a gestão pública encontra-se na publicação posterior ao Seminário “*Democracia, Direito e Gestão Pública*”, realizado em 2011 sob o comando do Ministério do Planejamento (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2011). Ali se combinam análises que apresentam: i) uma defesa da articulação entre público e privado no setor público (p. 1-10); ii) uma defesa da intensificação da reforma administrativa nos termos concebidos por Bresser Pereira, bem como da administração gerencialista, com seus impactos sobre a organização do trabalho, em busca de maior eficiência (p.11-20; p.36-43; p. 44-51; p. 52-61; p. 70-76; p. 77-86; p. 140-154); c) críticas bem pontuais a algumas facetas desse modelo, no que toca, por exemplo, aos problemas e estrangulamentos gerados ao setor público como decorrência da visão de que tecnologia da informação seria uma área meramente acessória (p. 21-35); entre outras análises de casos locais ou temáticos. Não há nenhuma abordagem de fato crítica à reforma do Estado sob esse paradigma. Vê-se que a sistematização de artigos selecionados apresenta uma determinada visão de Estado e de política pública, que reforça as mudanças que foram adotadas desde o início dos anos 90.

A adoção de medidas práticas com implicações sobre os direitos dos servidores e a estrutura do Estado também refletiu traços de continuidade, revelados, entre outros fatos, na reforma da previdência de 2003, incluindo a implementação da contribuição dos servidores

aposentados; na criação do FUNPRESP em 2007 e na posterior pressão e imposição de adesão automática dos novos servidores ao sistema de previdência complementar; no envio, pelo Executivo, de projetos de lei prevendo restrições aos gastos com pessoal; na desvinculação das receitas da União; nas parcerias público-privadas; nas fundações estatais de direito privado; entre outras iniciativas mais abertamente destrutivas de direitos, que se intensificaram na fase mais recente, de baixo crescimento econômico, em particular a partir do segundo governo Dilma. Para alguns temas mais controversos do período, pode-se dizer que há elementos de continuidade e também de ruptura, a exemplo das reformas na educação, que proporcionaram uma expansão do ensino superior no País, mas em parte reforçando a lógica privada e em parte edificada sobre um processo de precarização.

Portanto, ainda que muitas das medidas de reformulação do Estado e das relações de trabalho nos serviços públicos tenham sido aplicadas durante a década de 1990, os governos posteriores a 2003 utilizaram-se das reformulações legais implementadas no período anterior e implementaram novas iniciativas, no sentido de consolidar um modelo de Estado que não se diferenciou, em seus aspectos fundamentais, da concepção pré-existente. Não houve medidas legais adotadas que contrabalançassem significativamente o movimento de quebra de direitos. A lógica de flexibilização impressa ao serviço público e proporcionada pela regulação aplicada a partir dos anos 90 segue até a atualidade como um modelo que vem sendo sistematicamente adotado e que se consolida sob a forma de novas mudanças legais, cujos efeitos acabam reduzindo a capacidade do Estado de minimizar desigualdades presentes na sociedade, além de ampliar significativamente a insegurança dos servidores públicos. Afinal, como lembra PEREIRA (2008, p. 43), “[a] história recente dos servidores públicos no Brasil revela um conjunto de trabalhadores sujeitos aos sabores das políticas públicas dos sucessivos governos”.

Existe, entretanto, um outro elemento importante de alteração a ser destacado a partir de 2003: muda significativamente a dimensão numérica da absorção de pessoal no serviço público, em relação ao período anterior. Para ilustrar a análise desse aspecto, serão utilizados os dados constantes dos Quadros 5 e 6.

**Quadro 5 - Evolução do quantitativo de servidores civis ativos do Poder
Executivo - 1988-2015**

Período	Governo	Ano	Nº de servidores ativos*	Evolução do estoque de Ativos	Variação anual (%)	Acumulado no governo (%)	Taxa média de crescimento (%)	
							No Governo	No Período
-	Sarney	1988	705.548	-	-	-	-	-
		1989	712.740	7.192	1,0	-		
I	Collor**	1990	628.305	-84.435	-11,8	-12,9	-4,3	-2,8
		1991	598.375	-29.930	-4,8			
		1992	620.870	22.495	3,8			
	Itamar	1993	592.898	-27.972	-4,5	-6,1	-3,1	
		1994	583.020	-9.878	-1,7			
	FHC	1995	567.689	-15.331	-2,6	-16,7	-2,2	
		1996	554.736	-12.953	-2,3			
		1997	531.725	-23.011	-4,1			
		1998	513.720	-18.005	-3,4			
		1999	497.125	-16.595	-3,2			
		2000	486.912	-10.213	-2,1			
		2001	485.303	-1.609	-0,3			
		2002	485.741	438	0,1			
	Evolução	1990-2002	-32%	(Redução no nº de servidores civis ativos do Executivo)				
II	Lula	2003	485.980	239	0,0	16,9	2,0	1,9
		2004	499.138	13.158	2,7			
		2005	508.963	9.825	2,0			
		2006	528.124	19.161	3,8			
		2007	528.420	296	0,1			
		2008	539.235	10.815	2,0			
		2009	552.893	13.658	2,5			
		2010	567.808	14.915	2,7			
	Dilma(I)	2011	571.405	3.597	0,6	8,1	2,0	
		2012	577.556	6.151	1,1			
		2013	586.360	8.804	1,5			
		2014	613.639	27.279	4,7			
	Dilma(II)	2015	617.393	3.754	0,6	0,6	0,6	
	Evolução	2003-2015	27%	(Aumento no nº de servidores civis ativos do Executivo)				

Fonte: MP — Boletim Estatístico de Pessoal 237 (janeiro/2016)

Elaboração própria a partir da Tabela 2.28 (posição em dezembro de cada ano)

(*) Inclui contrato temporário. Não inclui os servidores afastados, anistiados públicos e privados e estagiários.

(**) Durante o Governo Collor, em 1991, ocorreu desligamento de servidores e, em 1992, ocorreu reintegração.

Quadro 6 - Evolução do Quantitativo de Servidores Aposentados do Poder Executivo - 1991-2015

Período	Governo	Ano	Nº servidores aposentados	Evolução no estoque de aposentados	Variação anual (%)	Acumulado no governo (%)	Taxa média de crescimento (%)	
							No Governo	No Período
I	Collor	1991	244.875	-	-	-	-	4,4
		1992	306.036	61.161	25,0			
	Itamar	1993	313.734	7.698	2,5	5,6	2,8	
		1994	323.305	9.571	3,1			
	FHC	1995	364.892	41.587	12,9	18,2	2,2	
		1996	377.899	13.007	3,6			
		1997	372.622	-5.277	-1,4			
		1998	395.175	22.553	6,1			
		1999	394.651	-524	-0,1			
		2000	390.340	-4.311	-1,1			
		2001	385.939	-4.401	-1,1			
		2002	382.260	-3.679	-1,0			
	Evolução	1991-2002	56,1%	(Crescimento no número de aposentados)				
II	Lula	2003	387.257	4.997	1,3	-2,6	-0,3	0,1
		2004	385.810	-1.447	-0,4			
		2005	377.059	-8.751	-2,3			
		2006	369.542	-7.517	-2,0			
		2007	366.016	-3.526	-1,0			
		2008	364.559	-1.457	-0,4			
		2009	369.392	4.833	1,3			
		2010	372.371	2.979	0,8			
	Dilma(I)	2011	376.026	3.655	1,0	2,5	0,6	
		2012	379.712	3.686	1,0			
		2013	379.486	-226	-0,1			
		2014	381.601	2.115	0,6			
	Dilma(II)	2015	385.439	3.838	1,0	1,0	1,0	
Evolução	2003-2015	0,8%	(Redução do crescimento no número de aposentados)					

Fonte: MP — Boletim Estatístico de Pessoal 237 (janeiro/2016)

Elaboração própria a partir da Tabela 2.28 (posição em dezembro de cada ano)

Analisando os dados constantes nos Quadros 5 e 6, pode-se afirmar que, ao longo do primeiro período, os sucessivos governos em certa medida devastaram o serviço público federal, encolhendo sobremaneira o emprego público. Em 1989, havia 713 mil servidores civis ativos no

Poder Executivo; em 2002, apenas 486 mil, uma queda de 32% (Quadro 5). O quantitativo de servidores aposentados do Poder Executivo, que em 1991 era de 244.875, chegou a 382.260 em 2002, um crescimento de 56% (Quadro 6).

Cabe destacar que, dentre os três governos que compõem o que aqui está sendo chamado de *Período I*, foi na gestão de Collor de Mello que se processou o maior encolhimento relativo do quadro em atividade e a debandada mais acelerada por meio de aposentadorias dos servidores públicos (Quadros 5 e 6). Apesar de se tratar de um período extremamente curto, tal como lembram AZEVEDO e ANDRADE (1997, p. 65), as medidas indiscriminadamente implementadas no serviço público³⁴ nesse governo tiveram um resultado dramático:

“Resultante dessa implementação desastrosa e das perspectivas negativas que se antecipavam no futuro imediato, criou-se um clima de terror e negativismo no funcionalismo público que acelerou aposentadorias, desfalcando de recursos técnicos valiosas agências até então consideradas ‘ilhas’ de modernidade dentro do setor público, como foi o caso da Receita Federal. Além disso, o desmantelamento da máquina pública federal – fenômeno hoje consensualmente reconhecido – foi agravado por outras medidas, como as que tendiam a fechar órgãos ou a cortar gastos com pessoal considerado desnecessário. Isto em muitos casos representou não o pretendido ‘corte de gorduras’, mas a amputação de atividades governamentais relevantes.”

Durante o governo de Collor (1990-1992), houve um decréscimo de, em média, 4,3% ao ano no número de servidores civis ativos no Executivo Federal, mesmo com as reintegrações ocorridas em 1992; paulatinamente, pela relativa mudança das escolhas feitas para promover o enxugamento, esse indicador decresceu nos governos seguintes. Tal como destacam GOMES et al. (2012, p. 169):

“No plano federal, as primeiras medidas vieram com o governo Collor, a saber: fechamento de órgãos, privatização e demissão sumária de funcionários. Todavia, as restrições impostas pela legislação impediram o ajuste no funcionalismo pela via da demissão. Nesse sentido, a saída foi limitar o ingresso de novos servidores, o que foi alcançado por meio da contenção-suspensão dos concursos públicos.”

No governo Itamar Franco ocorreu uma redução média anual de 3,1% no número de servidores civis ativos, enquanto no governo de Fernando Henrique Cardoso essa taxa foi de 2,2%.

³⁴ A título de exemplo, somente através de uma Lei (8.029/1990), o Governo Collor autorizou a extinção/transformação de cinco autarquias (SUDECO, SUDESUL, DNOS, IAA e IBC); sete fundações (FUNARTE, FUNDACEN, FCB, PRÓ-MEMÓRIA, PRÓ-LEITURA, EDUCAR e Fundação Museu do Café); uma empresa pública (EMBRATER) e uma sociedade de economia mista (BNCC).

Já no que toca ao número de aposentados nesse período, somente entre 1991 e 1992, por conta das medidas adotadas pelo Governo Collor³⁵, o número de aposentados saltou 25%. Durante os governos de Franco e de Cardoso, as taxas de crescimento médias do número de aposentados foram de, respectivamente, 2,8% e 2,2% ao ano.

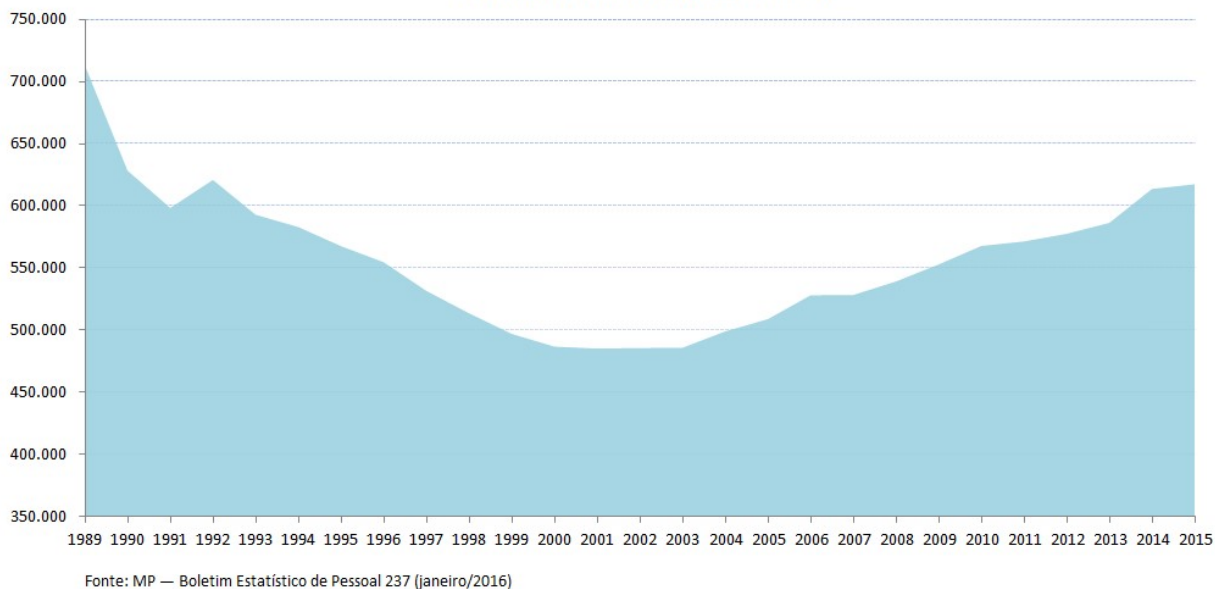
Assim, reunindo os aspectos considerados até agora, dentre as características que podem ser apontadas para o período 1990-2002, estão: i) redução drástica do número de servidores ativos, aumento substancial do quantitativo de servidores aposentados e concomitante redução da absorção de força de trabalho por meio de concursos públicos; ii) ampliação das formas alternativas de contratação e convênios, seja por meio de entidades externas ao setor público (cooperativas, organismos internacionais, etc.), que passaram a atuar como mediadoras no fornecimento de força de trabalho, seja através de formas mais flexíveis de contratação (como o contrato por tempo determinado), ou mesmo através de parcerias (como as Parcerias Público Privadas - PPP); iii) subsequentes conflitos entre o Poder Executivo e o Ministério Público Federal, no tocante ao uso dessas “formas alternativas” ou atípicas.

Se é fato que parte dessas características se manteve no segundo período, por outro lado os dados permitem verificar que, tal como exercera efeitos positivos sobre o mercado de trabalho no âmbito privado, o crescimento econômico nos anos 2000 propiciou um ambiente favorável à adoção de uma política de recomposição dos quadros de pessoal no serviço público federal. Notadamente a partir de 2005, processou-se um novo ciclo de expansão de concursos públicos e processos seletivos simplificados. Ao final de 2015, havia 617.393 servidores públicos civis ativos do Poder Executivo, representando uma expansão de 27% em comparação ao final de 2002 (Quadro 5).

Se, por um lado, o Gráfico 1 revela que esse movimento foi incapaz de recuperar os patamares de 1989, é importante reconhecer que o número de servidores em atividade, em 2015, atingiu um patamar muito próximo do que havia em 1992. Portanto, processou-se, em grande medida, uma recuperação do emprego público nessa categoria, no que aqui está sendo chamado de Período II.

³⁵ Foram utilizados os dados do Boletim Estatístico de Pessoal (BEP-MP) de janeiro de 2016 como referência. Neste, a série histórica não continha dados anteriores a 1991 sobre aposentadorias no serviço público federal. Não foram encontradas referências prévias a 1991 em nenhum dos BEPs.

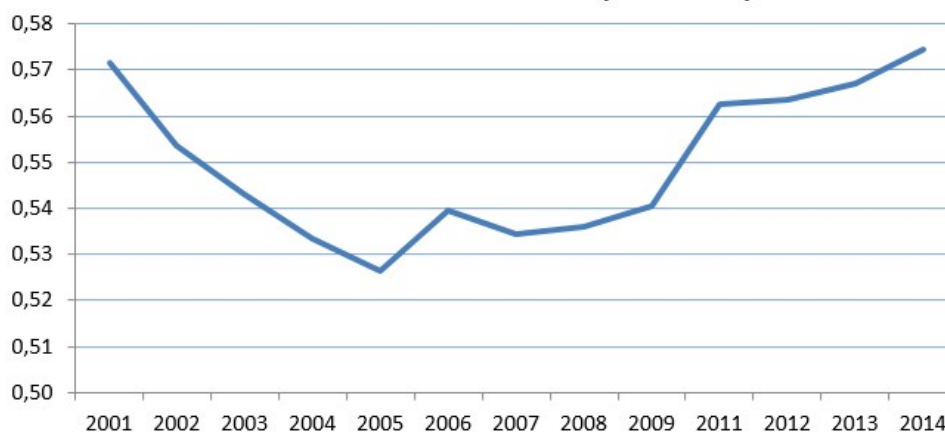
Gráfico 1 - Evolução do quantitativo de servidores civis ativos do Poder Executivo (1989-2015)



Porém, também nesse movimento é preciso mostrar as contradições. Ainda que o decréscimo absoluto no número de servidores seja estancado, mais precisamente, a partir de 2002, quando então passa a mostrar-se uma evolução constantemente positiva, o mesmo não ocorre quando se analisa os dados em termos relativos. Ao comparar a evolução do número de servidores civis ativos do executivo com a evolução da População Economicamente Ativa (PEA), segundo os dados da PNAD, percebe-se que, durante o período 2001-2014, se processou uma queda da proporção de servidores em relação à PEA. Ao final da série³⁶, se estabelece uma recuperação nesse indicador, que retorna em 2014 ao patamar inicial, 0,57% (Gráfico 2).

³⁶ Não se considerou o ano de 2010, já que não existem dados para a PNAD.

Gráfico 2 - Evolução da proporção % de servidores civis ativos do Poder Executivo em relação à População Economicamente Ativa - PEA (2001-2014)



Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal - MP e PNAD/IBGE

De qualquer maneira, estanca-se no período II o processo de redução do número de servidores em atividade no Estado e se inaugura uma fase de incremento no emprego público, constituindo importante elemento diferencial. Ressaltando outro aspecto de diferenciação em relação ao primeiro período, pode-se afirmar que, em certa medida, a fase de crescimento econômico também favoreceu uma política parcial de recuperação da remuneração dos servidores, assim como, durante um tempo, se processou no mercado privado uma sucessão de negociações com efeitos de elevação dos salários (em média) acima da inflação. Após mais de uma década de estagnação, de maneira geral, a remuneração dos servidores obteve alguma recomposição, mesmo que direcionada de maneira diferenciada para as várias carreiras (este, um elemento de continuidade), em particular a partir de 2006.

Ainda à diferença da década anterior, marcada por exacerbado conflito entre governo e representações dos trabalhadores, a partir da ascensão do PT ao governo federal, a relação com o funcionalismo passou a ser mediada através do estabelecimento de mesas de negociação. Sobre esse tema, vale consultar os estudos de GOMES et al. (2012) e de PONCE e NORONHA (2014). Os primeiros afirmam tratar-se de um período marcado “*por aparente ambigüidade no tratamento dispensado aos trabalhadores do setor público*” (GOMES et al., 2012, p. 172), no qual teriam convivido iniciativas frontalmente contrárias aos anseios dos servidores e uma aparente política de evitar, a priori, o antagonismo em relação a essas demandas, a exemplo da

instituição das mesas de negociação³⁷. A possibilidade de negociação nessas mesas, entretanto, por diversos momentos se viu limitada, já que avanços que nelas pudessem ser eventualmente acertados se confrontariam com a política geral do governo em relação aos gastos com o funcionalismo, tal como afirmam GOMES et al. (2012, p. 179), referindo-se aos governos de Lula:

“... a trajetória da MNNP reforça a leitura de que o Governo Lula da Silva empreende suas políticas públicas de modo ambíguo, ora avançando rumo a uma agenda mais progressista, afinada com os interesses dos movimentos sociais, ora insistente nos marcos fundamentais da agenda consolidada nos anos 1990, condicionando a totalidade da gestão aos limites fiscais. Se por um lado foi aberto um importante canal de solução para os embates que envolvem as relações de trabalho no setor público, bem como a construção de um fórum permanente de participação do servidor na atividade de repensar o próprio aparelho do Estado; por outro, as negociações não avançaram suficientemente, os compromissos governamentais com as demandas das entidades da bancada sindical não foram encaminhados, bem como foram estabelecidos constrangimentos legais que tramitam no Congresso Nacional que produzirão a inviabilidade para o sucesso de negociações pautadas em reajustes que superem as margens estabelecidas.”

No que se pode falar de uma política do governo em relação à remuneração de pessoal, nas gestões a partir de 2003, foi em certos aspectos tão irregular como nas gestões do período anterior: em que pese a grande expectativa, não se promoveu garantia de reajuste anual que ao menos repusesse a inflação – tal como determina a Constituição Federal³⁸ e também como assegurado por lei aos aposentados e pensionistas do INSS – nem se promoveu qualquer outra política salarial sistemática e indistinta. Porém, o arrocho salarial foi sensivelmente menor, uma vez que várias carreiras foram reestruturadas e quase a totalidade das remunerações dos

³⁷ Os autores ressaltam, entretanto, que a “*a instituição da Mesa não é obra inovadora*” desse período, já que “*experiências frustradas em gestões anteriores parecem ter fertilizado o modelo vigente*” (p. 174). O elemento inovador seria, então, o aspecto de certa regularidade das reuniões, cuja ausência teria impedido avanços na fase anterior. O próprio texto, entretanto, aponta os limites desse aspecto, lembrando dos momentos de interrupção da Mesa Nacional de Negociação Permanente no Serviço Público Federal, a partir de sua instalação em 2003.

³⁸ A CF88, em seu art. 37, inciso X, estabelece que “*a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o Parágrafo 4º do artigo 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índice*”. A Lei 10.331/2001, por sua vez, regulamentou essa previsão, determinando que as remunerações e subsídios dos servidores públicos federais de todos os Poderes, das autarquias e fundações públicas federais, devem ser revistos no mês de janeiro, sem distinção de índices, extensivos aos proventos da inatividade e das pensões. Porém, o art. 2º da mesma Lei condiciona a revisão geral anual a: a) autorização na lei de diretrizes orçamentárias; b) definição do índice em lei específica; c) previsão do montante da respectiva despesa e correspondentes fontes de custeio na lei orçamentária anual; d) comprovação da disponibilidade financeira que configure capacidade de pagamento pelo governo, preservados os compromissos relativos a investimentos e despesas continuadas nas áreas prioritárias de interesse econômico e social; e) compatibilidade com a evolução nominal e real das remunerações no mercado de trabalho; e f) atendimento aos limites para despesa com pessoal de que tratam o art. 169 da CF88 e a Lei Complementar nº 101/2000.

servidores federais, nos três Poderes (inclusive os militares) teve alguma atualização³⁹. Assim GOMES et al. (2012, p. 178) mencionam a questão:

“A política de reajustes aparentemente segue as diretrizes do governo anterior, ou seja, privilegiou-se a instituição/modificação de gratificações específicas em detrimento de reajustes mais significativos nos vencimentos básicos. Os servidores, de um modo geral, contaram com algum tipo de reajuste nos últimos anos, de modo distinto do governo Cardoso que atendeu o pleito de algumas poucas carreiras selecionadas.”

O tratamento diferenciado persistiu em outros aspectos. A partir de 2004, o governo selecionou algumas carreiras que seriam consideradas como “típicas” ou “exclusivas de Estado”⁴⁰ e destinou a estas a forma de remuneração por subsídio ou parcela única, capaz de preservar a paridade entre ativos e aposentados. Essa foi, entretanto, uma política para a minoria do funcionalismo, destinada ao topo da tabela salarial. Para a ampla maioria, seguiu sendo colocado o formato da remuneração por composição de rubricas, na maior parte das vezes dependentes de critérios de desempenho⁴¹, conformando aspectos de flexibilidade na remuneração. Em algumas carreiras, o peso do vencimento básico seguiu extremamente baixo em relação à remuneração total, tal como evidenciam GOMES et al. (2012, p. 177). Esse formato tem implicações particularmente nefastas sobre os aposentados, que sofrem perda salarial em relação aos ativos.

Acerca dessa diferenciação entre as formas de remuneração, cabe ressaltar ainda que, por vezes, no mesmo órgão, passaram a coexistir parcelas de servidores recebendo sob a forma de parcela única e sob a forma de composição, como nos casos do IPEA, da SUSEP e da Comissão de Valores Mobiliários, entre outros, construindo novos aspectos de desigualdade entre trabalhadores de uma mesma instituição.

A evolução positiva no quantitativo de ingressos no segundo período e a relativa recomposição salarial do funcionalismo em relação ao período anterior não foram acompanhadas de uma proporção maior de despesas, em relação à receita do governo. Com base nas informações do Boletim Estatístico de Pessoal do MP, que mostram a relação entre as despesas

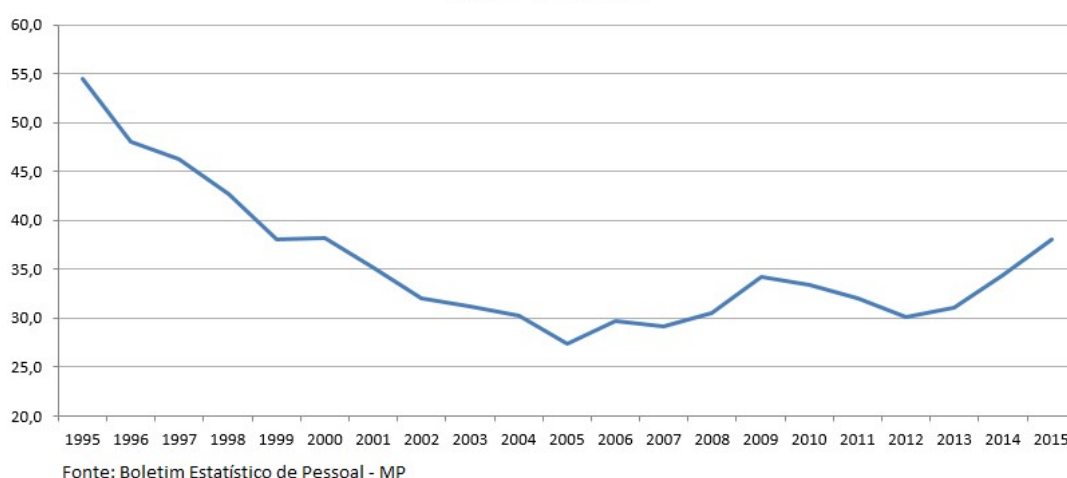
³⁹ Em CARVALHO (2011) e em PALOTTI e FREIRE (2015), encontra-se uma descrição mais minuciosa da política remuneratória recente das sucessivas gestões do governo federal para os seus servidores.

⁴⁰ As bases teóricas dessa política já haviam sido esboçadas em documento de 1999, da liderança do PT na Câmara dos Deputados. A partir da análise da concepção de reforma apresentada pelo MARE, o texto apontava, ao final, quais carreiras seriam “*detentoras dos qualificativos necessários à sua classificação como responsáveis por atividades exclusivas de Estado, inequivocamente*” (SANTOS, 1999).

⁴¹ Embora a partir de 1993 tenham sido criadas várias gratificações dependentes de critérios de desempenho em diferentes carreiras, foi somente a partir de 2002 que passou-se a vincular as avaliações de desempenho ao alcance de metas institucionais. Em 2010, por meio do Decreto 7.133, o governo Lula regulamentou os critérios e procedimentos gerais para as avaliações de desempenho no serviço público federal, com base em critérios de desempenho individual e institucional, com impactos em 48 gratificações então existentes.

com pessoal e a receita corrente líquida da União entre 1995 e 2015, é possível verificar que esse indicador, após apresentar uma sistemática e substancial queda no período compreendido entre 1995 e 2005, estabilizou-se relativamente nos anos seguintes, em patamares bastante inferiores aos expressos no início da série (Gráfico 3). Nos últimos dois anos, a relação voltou a subir por conta do baixo crescimento da receita corrente líquida (em média, 1,5% ao ano, enquanto a média do período 2002-2013 foi de 12,1% ao ano).

Gráfico 3 - Relação % entre Despesa com Pessoal e Receita Corrente Líquida da União - 1995-2015



Quanto à proporção de despesas com pessoal em relação ao PIB, também seguiu relativamente estável nos últimos anos, e inclusive caiu um pouco em anos de crescimento. Em meio ao contexto de baixo crescimento econômico, acirrou-se a pressão, por parte do governo federal, para reduzir essa proporção⁴². A partir dos governos de Dilma Rousseff, a mediação do governo com as representações dos servidores passou a adotar o discurso de que não seria mais possível sustentar a “política salarial” que fora empreendida durante os governos de Lula; foi restabelecida uma lógica de contenção e desvalorização dos salários dos servidores e tomou fôlego novamente a retórica da desconstrução de “privilégios”, retomando assim aspectos

⁴² Em reunião com representações das entidades sindicais, em março de 2015, o Ministro do Planejamento explicitou ser política do governo reduzir a proporção de despesas com pessoal em relação ao PIB. “O gasto primário vem caindo. No final do governo Fernando Henrique [2002], era de 4,8% e no ano passado [2014] passou para 4,3% do PIB, subindo em relação a 2013, que era 4,2%. Subiu por vários motivos. Um deles é que o crescimento da economia desacelerou. Daí, a necessidade de um acordo para que o gasto primário da União com a folha de pagamento continue caindo ao longo desses três, quatro anos” (SERVIDOR, 2015). Em 2015, entretanto, em decorrência da queda no PIB, a proporção atingiu mais de 5%.

importantes do período anterior nesse campo. Mais recentemente, em meio à maior instabilidade econômica e política prévia ao afastamento da Presidente de suas funções, foram formuladas medidas de caráter fiscal que expressam ataques mais frontais aos direitos dos servidores, consubstanciadas em projetos como o PL 257/2016, cujas ações de contingenciamento afetariam diretamente esse segmento⁴³ (DIEESE, 2016 e ANDES, 2016).

Para os fins deste estudo, revela-se fundamental investigar ainda possíveis traços de ruptura ou continuidade no que toca não somente aos números, mas aos formatos de ingresso de trabalhadores no serviço público. Sob o ponto de vista da forma como foram incorporados novos trabalhadores ao serviço público federal, assim destacam CARDOSO JR. e NOGUEIRA (2013, p. 72), a respeito das mudanças que foram acionadas a partir de 2004:

“(...) o novo cenário de crescimento da economia, que teve início em 2004, favoreceu o início de uma fase de recomposição de pessoal na administração federal, bem como a política de ajustes graduais de remuneração dos servidores. Simultaneamente, decidiu-se pela reabertura de concursos públicos dirigidos para pessoal permanente e temporário em áreas prioritárias, incluindo carreiras estratégicas e as agências reguladoras. Esses concursos tiveram como objetivo adicional substituir os chamados ‘terceirizados’, ou seja, os contratados informais de cooperativas e entidades privadas diversas, bem como os contratados via agências internacionais.”

Os autores tocam em uma questão fundamental de continuidade que será considerada com maior detalhe neste estudo: os vínculos precários no serviço público federal. A análise das diferentes formas instáveis de absorção de pessoal exige, porém, uma separação temática, na qual primeiro serão tratados aqueles formatos para os quais há alguma informação sistematizada disponível (como o contrato temporário), e posteriormente aqueles sobre os quais se tem pouco ou difuso conhecimento numérico e qualitativo.

1.3.2. A evolução de formas de contratação precária no serviço público federal

A contratação temporária nos serviços públicos, assim como outros formatos instáveis de absorção de trabalhadores – terceirização, trabalho estágio, consultorias, etc., cresceu

⁴³ Entre outros pontos, estão previstas mudanças na LRF que atingiriam o conjunto do funcionalismo, em todas as esferas e poderes, através de restrições às despesas de pessoal. A proposta é, além de ampliar o escopo das despesas abrangidas pelas restrições, reduzir os limites em relação à receita corrente líquida. Por exemplo, despesas com aposentadorias e pensões, bem como com terceirização e outras formas de contratação, passariam a ser computadas entre os gastos com pessoal, que considerariam ainda a remuneração bruta (incluindo valores retidos sob a forma de tributos), o que faria com que os governos rapidamente atingissem os limites prudenciais, implicando restrições e medidas obrigatórias de contenção. Aprovada, a lei traria consequências tais como a desvalorização salarial, a perda de direitos e a possível redução de pessoal no serviço público, além de implicações sobre o mercado de trabalho como um todo.

muito significativamente desde que começaram a ser acionadas políticas de caráter neoliberal no Estado brasileiro, a partir dos anos 90. Desde então, surgiram diversos estudos, particularmente centrados nas áreas da educação e da saúde, preocupados com a precarização do trabalho nos serviços públicos, com a inserção de uma lógica privada na gestão pública, e com a precarização dos serviços públicos em si⁴⁴.

KREIN (2007, p. 115) discorre a respeito desse processo de flexibilização na contratação de trabalho no setor público:

“No setor público, há uma especificidade: a combinação de inúmeras formas de contratação, especialmente depois da reforma administrativa feita nos anos 90, diferenciando os servidores por sua posição na estrutura do serviço público e admitindo a contratação por processo seletivo, – por conta da lei de responsabilidade fiscal (2000), que coloca limites para contratação definitiva, via concurso. Muitas são as formas de contratação: por tempo determinado, por situação emergencial, por terceirização etc. Enfim, ocorreu uma fragilização do instituto da estabilidade em diversos segmentos do setor público, contribuindo para a flexibilização.”

Para o autor, essas formas de contratação flexível estão associadas a uma concepção de Estado que trouxe como efeitos práticos a reforma administrativa, a lei de responsabilidade fiscal, o permanente arrocho fiscal para que o Estado seja capaz de priorizar o pagamento dos encargos da dívida pública, que, por sua vez, tomam uma dimensão mais expressiva sob um regime de altas taxas de juros. A reforma administrativa trouxe uma dimensão privada à lógica do setor público, sob o ponto de vista das ferramentas e métodos de gestão e também da participação privada nos serviços públicos, particularmente na área social. Contribuiu, dessa maneira, para a conformação de uma lógica mais instável no Estado, que se verifica nas formas de contratação, na supressão de direitos dos estáveis, e ainda na execução dos serviços públicos.

No que diz respeito às finanças públicas, conforme essa concepção, seria preciso redirecionar as despesas do governo, contendo (entre outros) os gastos com pessoal, limitados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o que impacta na dimensão e na forma como o Estado contrata trabalhadores (KREIN, 2007, p. 125):

⁴⁴ Na área da educação, algumas referências são FILGUEIRAS e DRUCK (1996); LANDER e GENTILI (2001); CHAUI (2001); ARAÚJO e CORREIA (2005); BOSI (2006 e 2007); os dossiês sobre precarização do trabalho docente contidos em Educação & Sociedade (REVISTA, 2004a, 2004b, 2004c e 2009), entre várias outras edições do periódico; além dos dossiês sobre precarização do ANDES (ANDES, 2013). A análise das transformações do trabalho na saúde é complexificada pelo envolvimento da dimensão nacional e das dimensões locais, já que a descentralização foi a tônica da reforma do Estado; mas alguns elementos podem ser encontrados em PIERANTONI et al. (2011 e 2012); FALCÃO et al. (2002 e 2004); NOGUEIRA (2006); ESPINDULA (2008); LIMA e COCKELL (2008); KOSTER (2008); entre outros.

“A lógica é fazer o superávit primário para viabilizar o pagamento da dívida. Ela tem duas conseqüências nas formas de contratação. Em primeiro lugar, inibe a realização de concurso público, pois o funcionário contratado torna-se uma despesa permanente. Com isso, estimula a contratação temporária, emergencial, de comissionados etc. Em segundo lugar, estimula a terceirização, pois a contratação de outra empresa não é considerada despesa de pessoal.”

A contradição posta é a de que é preciso implementar políticas públicas, apesar das restrições impostas pela contrarreforma do Estado. Afinal, posteriormente aos avanços incluídos na Constituição de 1988, acirra-se na sociedade a pressão para que se executem políticas públicas de caráter social. Como atendê-la, sob condições de restrição fiscal? KREIN (2007, p. 125-126) aponta:

“Com a crise econômica e a política de ajuste fiscal, a precarização e a flexibilização nas formas de contratação também se intensificam em decorrência da própria demanda da sociedade por mais serviços na área social. Parte dessa demanda passou a ser atendida por meio de contratações emergenciais, da pressão sobre os servidores para intensificar o trabalho, da diminuição do custo de pessoal (perda do poder de compra dos vencimentos) e do ataque aos direitos conquistados pelos servidores. Faz-se uma política de atender mais gente, mas em condições mais precárias e com um funcionalismo mal pago. Ou seja, o governo procura ampliar o volume do serviço, ‘economizando’ custos.”

Portanto, sob condições legais e orçamentárias restritivas, que se acirram em contextos de baixo crescimento (mas permanecem como limites mesmo com a economia fortalecida), uma das “saídas” encontradas pelos governos, em suas diferentes esferas, para viabilizar políticas que os posicionem em condição eleitoral mais favorável, acaba sendo a contratação flexível (KREIN, 2007, p. 122-123).

Avaliando o período que se estende de 1999 a 2013, KREIN e BIAVASCHI (2015, p. 11) mostram, a partir de dados da RAIS/MTE, a evolução nas formas de contratação do emprego formal no Brasil. A análise dos dados, além de revelar a evolução positiva nas contratações a prazo indeterminado (celetistas e estatutárias), permite aos autores concluir que o crescimento das formas de contratação atípicas ou com prazo determinado, de maneira geral, se mostrou pouco expressivo no mercado de trabalho brasileiro como um todo. Entretanto, o mesmo não ocorreu para o caso dos menores aprendizes; e também para a contratação não efetiva ou temporária no setor público. Os autores mostram que, entre 1999 e 2013, os contratos especiais em todo o setor público brasileiro (considerando-se todas as esferas de governo) se ampliaram 1.743%, passando de 18.529 contratos no início da série para 493.830 ao final. Segundo o estudo, o crescimento dessa forma de contratação, nas diferentes esferas, se intensificou no período posterior a 2003.

Sob esse aspecto, então, pode-se dizer também que no segundo período se inauguraram características que se combinaram a algumas encontradas no primeiro período, intensificando alguns aspectos da flexibilização nos serviços públicos. Restringindo a avaliação tão somente ao serviço público federal, pode-se detectar aspectos de reforço do Estado no segundo período, com o diferencial da recuperação do número de servidores ativos que ingressaram por meio de concursos públicos, e também com a desaceleração relativa do contexto de aposentadorias. Porém, não se pode avaliar essa questão sem averiguar o que acontece com as formas flexíveis de contratação em âmbito federal, após 2003, o que será feito nas próximas seções. A partir das informações investigadas, se constatará que, desde então, ampliaram-se concomitantemente as contratações temporárias, entre outros vínculos precários, o que parcialmente mascara a realidade dessa ampliação do número de ativos.

Preliminarmente, para os objetivos da análise em curso, é importante ressaltar que os dados disponibilizados no Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento, referentes à evolução do quantitativo de servidores civis ativos do Poder Executivo, incluem servidores absorvidos por meio de contrato temporário de trabalho. Os números, portanto, se encontram em alguma medida superdimensionados, por conterem formas contratuais muito distintas. Estão excluídos dessas informações somente os servidores afastados, anistiados ou estagiários. Essa constatação relativiza, ainda que em medida comparativamente pouco expressiva, como será visto adiante, um importante aspecto que foi destacado na diferenciação do segundo para o primeiro período, que é a retomada do ingresso de novos servidores no serviço público.

Portanto, faz-se necessário analisar dados referentes a essas formas mais flexíveis de contratação, buscando avaliar em que medida as transformações no serviço público federal brasileiro contribuem para um processo de precarização do trabalho nesse âmbito.

1.3.2.1. Contratação por tempo determinado

A Constituição Federal de 1988 prevê que a regra geral para ingresso de servidores e empregados públicos é o concurso público (art. 37, II) e, no caso da admissão dos agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias (art. 198, § 4º - EC 51/2006), o processo seletivo público. Ressalva apenas duas situações: i) a nomeação para cargo em comissão

(art. 37, II e V); e ii) a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX), devendo ser estabelecidas em lei ordinária as hipóteses e condições dessa contratação (prazo máximo, remuneração, direitos e deveres e outros requisitos). Conforme TRIBUNAL (2013, p. 7):

“... a licitude da contratação temporária está condicionada ao preenchimento dos seguintes requisitos constitucionais: 1) previsão legal das hipóteses de contratação temporária; 2) realização de processo seletivo simplificado; 3) contratação por tempo determinado; 4) atender necessidade temporária; 5) presença de excepcional interesse público.”

No mesmo documento, o Tribunal de Contas (p. 9) afirma que, tal como prevista na Constituição, essa forma de contratação “*sempre pressupõe uma necessidade temporária, de forma que não se apresenta legal a contratação temporária para necessidades permanentes.*” Porém, destaca que tanto pode ser classificada como necessidade temporária de atividades eventuais, como de necessidade temporária de atividades permanentes.

Os casos de necessidade temporária de atividades eventuais seriam “*aqueles decorrentes de situação emergencial e transitória... e de programas de governo temporários*”. Mas no que toca às atividades permanentes, em quais casos se configuraria, então, uma necessidade temporária de pessoal? Segundo essa visão, por exemplo, quando não houver aprovados em concurso de provimento efetivo, respeitando o princípio da continuidade do serviço público - que garante que as funções essenciais ou necessárias à coletividade são ininterruptas - existiria tal necessidade. Mas esta perduraria apenas durante o prazo necessário à realização de um novo concurso; após, a necessidade voltaria a ser permanente. A demanda a ser suprida precisaria se caracterizar, forçosamente, pela natureza temporária, “*pela transitoriedade, pelo excepcional interesse público*” e somente nos casos em que “*não possa ser suprida pelos recursos humanos já pertencentes à Administração Pública*” (p. 10). Registrando que além da necessidade temporária deve ser provado o excepcional interesse público, o Tribunal (p. 12-13) atesta que:

“Nessa segunda hipótese, a atividade ou função a ser desempenhada é permanente, mas a necessidade de utilização da forma especial de contratação, com base no art. 37, IX, da CF, é temporária. Dentro deste grupo, pode ocorrer ainda duas situações distintas:
a) aquelas situações em que a atividade é permanente, o quantitativo de cargos/empregos previstos é suficiente para atender a demanda, mas a falta de pessoal é temporária, a exemplo do que ocorre com a contratação para substituição de servidor, em gozo de licenças ou afastamentos legais, cuja contratação se justifica, tão somente, durante o período de afastamento (Acórdão TCE nº 1.743/05).”

b) aquelas situações em que a atividade é permanente, há deficiência de pessoal para atendimento da demanda ordinária do serviço, justificando-se a contratação temporária tão somente até a realização de concurso público, que tão logo deverá ser organizado e realizado. Nessa última hipótese, mesmo que a necessidade tenha decorrido de omissão ou falta de planejamento para realização de concurso público, é admissível a contratação temporária em prol da continuidade da atividade estatal, quando envolver atividades de excepcional interesse público cuja interrupção atinge diretamente o cidadão, o que não afasta a responsabilidade da autoridade competente por não ter tomado as providências pertinentes para realização do concurso.”

Os contratados por tempo determinado não exercem cargos ou empregos; mas desempenham funções públicas. Seu regime jurídico de trabalho não é estatutário, tampouco celetista: é considerado especial ou de caráter jurídico-administrativo; assim menciona o mesmo Tribunal (p. 26):

“Nesta relação precária com o poder público, os direitos e deveres destes servidores devem constar da lei que regulamenta a contratação temporária de cada ente, *‘podendo até determinar a aplicação, a tais servidores, de preceitos do Estatuto correspondente’*, desde que sejam compatíveis com a precariedade da contratação temporária. Assim, por exemplo, não se pode estender aos temporários os direitos previdenciários previstos em estatuto e nem a vinculação a regime próprio de previdência, por se tratar de direitos exclusivos dos servidores efetivos.”

Do ponto de vista infraconstitucional, a regulamentação da contratação temporária no serviço público federal deu-se por meio da Lei 8.745/1993. Em 1999, a Lei 9.849 ampliou substancialmente as condições estabelecidas inicialmente, com particulares consequências para o caso do IBGE, como será analisado no capítulo 3 deste estudo⁴⁵. Mas foi no segundo período aqui estudado que se processaram mais mudanças nas condições legais de utilização do contrato

⁴⁵ Entre outras mudanças, estendeu o conceito de necessidade temporária de excepcional interesse público. No caso do IBGE, antes prevista somente para recenseamentos, passou a ser prevista para “*outras pesquisas de natureza estatística*” (art. 2º, III). A lei também passou a prever que, quando se tratar de coleta de dados, o valor da remuneração pode ser formado por unidade produzida. O conceito foi estendido ainda para atividades a) especiais nas organizações das Forças Armadas para atender à área industrial ou a encargos temporários de obras e serviços de engenharia; b) de identificação e demarcação desenvolvidas pela FUNAI; c) de análise e registro de marcas e patentes pelo INPI; d) finalísticas do Hospital das Forças Armadas; e) de pesquisa e desenvolvimento de produtos destinados à segurança de sistemas de informações, sob responsabilidade do CEPESC; f) de vigilância e inspeção, relacionadas à defesa agropecuária, no âmbito do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, para atendimento de situações emergenciais ligadas ao comércio internacional de produtos de origem animal ou vegetal ou de iminente risco à saúde animal, vegetal ou humana; g) desenvolvidas no âmbito dos projetos do SIVAM e do SIPAM (art. 2º, VI). No caso da contratação de professor substituto, estabeleceu que se daria exclusivamente para suprir a falta de docente da carreira, decorrente de exoneração ou demissão, falecimento, aposentadoria, afastamento para capacitação e afastamento ou licença de concessão obrigatória (§ 1º). Determinou um limite para as contratações para substituir professores afastados para capacitação (10% do total de cargos de docentes da carreira constante do quadro de lotação da instituição - § 2º). Estabeleceu que, em alguns casos, a contratação pode ser efetivada à vista de notória capacidade técnica ou científica do profissional, mediante análise do *curriculum vitae* (art. 3º) (BRASIL, 1999).

temporário. Praticamente a cada ano, desde 2003, novas alterações e inclusões foram feitas. Uma síntese das principais mudanças ocorridas desde então⁴⁶ pode ser vista no Quadro 7.

Quadro 7 – Principais alterações na regulamentação da contratação por tempo determinado no serviço público federal, desde 2003 (Período II)

Ano	Lei	Alterações/inclusões
2003	10.667	Retirou, dentre as situações de necessidade temporária de excepcional interesse público, a análise e registro de marcas e patentes pelo INPI (art. 2, VI, c). Incluiu atividades técnicas especializadas, no âmbito de projetos de cooperação com prazo determinado, implementados por acordos internacionais, desde que haja, no desempenho, subordinação do contratado ao órgão ou entidade pública (art. 2, VI, h), e desde que feitas as contratações exclusivamente por projetos, vedado o aproveitamento posterior dos contratados em qualquer área da administração pública (art. 2, VI, § 3º) e mediante processo seletivo simplificado (art. 3, § 3º); finalizando sem direito a indenizações pela extinção ou conclusão do projeto, definidos pelo contratante, desde que com aviso prévio de 30 dias (art. 12, III e § 1º). Estabeleceu prazos máximos de vigência dos contratos e de suas prorrogações (art. 4º e Parágrafo único). Determinou que os órgãos e entidades contratantes devem encaminhar à SRH/MP a síntese dos contratos, para controle (art. 5º).
2004	10.973	Incluiu dentre as hipóteses de necessidade temporária de excepcional interesse público, a admissão de professor, pesquisador e tecnólogo substitutos para suprir a falta de professor, pesquisador ou tecnólogo ocupante de cargo efetivo, decorrente de licença para exercer atividade empresarial relativa à inovação (art. 2º, VII). Estabeleceu os prazos máximos dos contratos (art. 4º, IV).
2005	11.204	Estabeleceu que, nos casos de assistência a situações de calamidade pública, a contratação deve vigorar pelo prazo necessário à superação da situação, desde que não exceda 2 anos (art. 4º, parágrafo único, vi).
2008	11.784	Incluiu no Art. 2º, entre as situações de necessidade temporária de excepcional interesse público, as atividades: (inciso VI) de identificação e demarcação territorial; técnicas especializadas necessárias à implantação de órgãos ou entidades ou de novas atribuições definidas para organizações existentes ou as decorrentes de aumento transitório no volume de trabalho que não possam ser atendidas mediante a aplicação do art. 74 da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; técnicas especializadas de tecnologia da informação, de comunicação e de revisão de processos de trabalho, não alcançadas pela alínea i e que não se caracterizem como atividades permanentes do órgão ou entidade; didático-pedagógicas em escolas de governo; e de assistência à saúde para comunidades indígenas; (inciso VIII) a admissão de pesquisador, nacional ou estrangeiro, para projeto de pesquisa com prazo determinado, em instituição destinada à pesquisa; (inciso IX) combate a emergências ambientais, na hipótese de declaração, pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, da existência de emergência ambiental na região específica. Estabeleceu que a contratação para atender às necessidades decorrentes de calamidade pública ou de emergência ambiental prescindirá de processo seletivo. Também previu que a contratação de pessoal, nos casos do professor visitante, poderá ser efetivada em vista de notória capacidade técnica ou científica do profissional, mediante análise do curriculum vitae. Para os demais casos, previu contratações de pessoal mediante processo seletivo simplificado. Estabeleceu os prazos contratuais para os diversos casos. Prorrogou os prazos previstos para diversos tipos de contratos. Determinou que cabe ao Poder Executivo fixar as tabelas de remuneração para as hipóteses de contratação previstas para algumas atividades.
2010	12.314	Incluiu no Art. 2º, II, entre as situações de necessidade temporária de excepcional interesse público, a assistência a emergências em saúde pública, mediante declaração de emergências em Ato do Poder Executivo (§ 4º). Previu que essa contratação prescinde de processo seletivo (Art. 3º, § 1º). Estipulou prazos máximos para alguns contratos temporários previstos na Lei. Determinou que cabe ao Poder Executivo fixar as tabelas de remuneração para as hipóteses de contratação previstas para algumas atividades.

(continua)

⁴⁶ Além da síntese exposta no Quadro 7, em 2006, a Lei 11.350 regulamentou as atividades de Agente Comunitário de Saúde e de Agente de Combate às Endemias, admitidos pelos gestores locais do SUS e pela Fundação Nacional de Saúde - FUNASA e submetidos ao regime jurídico estabelecido pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT. Em 2014, a Lei 12.994 estabeleceu o piso nacional desses profissionais (R\$ 1.014,00).

Quadro 7 – Principais alterações na regulamentação da contratação por tempo determinado no

(continuação)

Ano	Lei	Alterações/inclusões
2011	12.425	Passou a prever a admissão de professor para suprir demandas decorrentes da expansão das instituições federais de ensino, respeitados os limites e as condições fixados em ato conjunto dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Educação. Incluiu, entre as hipóteses de contratação de professor substituto para suprir a falta de professor efetivo, as razões de vacância do cargo; afastamento ou licença, na forma do regulamento; ou nomeação para ocupar cargo de direção de reitor, viceritor, pró-reitor e diretor de campus. Estabeleceu os prazos dessas contratações.
2012	12.772	Incluiu os objetivos da contratação de professor visitante e de professor visitante estrangeiro, a saber: apoiar a execução dos programas de pós-graduação stricto sensu; contribuir para o aprimoramento de programas de ensino, pesquisa e extensão; contribuir para a execução de programas de capacitação docente; ou viabilizar o intercâmbio científico e tecnológico. Estabeleceu que a contratação desses professores deve atender a requisitos de titulação e competência profissional; ou ter como pressuposto reconhecido renome na área profissional, atestado por deliberação do Conselho Superior da instituição contratante. Determinou os requisitos mínimos de titulação e competência profissional para esse tipo de contratação, quais sejam: ser portador do título de doutor, no mínimo, há 2 (dois) anos; ser docente ou pesquisador de reconhecida competência em sua área; e ter produção científica relevante, preferencialmente nos últimos 5 (cinco) anos. Previu as hipóteses de exceção, com contratação sem o título de doutor, desde que comprovada a competência em ensino, pesquisa e extensão tecnológicos ou feito o reconhecimento da qualificação profissional pelo mercado de trabalho, na forma prevista pelo Conselho Superior da instituição contratante. Estabeleceu que a contratação de professores substitutos, professores visitantes e professores visitantes estrangeiros pode ser autorizada pelo dirigente da instituição, condicionada à existência de recursos orçamentários e financeiros para fazer frente às despesas decorrentes da contratação e ao quantitativo máximo de contratos estabelecido para a IFE. Regulamentou a jornada, estabelecendo que a contratação dos professores substitutos é limitada ao regime de trabalho de 20 (vinte) horas ou 40 (quarenta) horas.
2013	12.871	A Lei, que instituiu o Programa Mais Médicos, passou a prever, entre os casos de necessidade temporária de excepcional interesse público, a admissão de professor para suprir demandas excepcionais decorrentes de programas e projetos de aperfeiçoamento de médicos na área de Atenção Básica em saúde em regiões prioritárias para o Sistema Único de Saúde (SUS), mediante integração ensino-serviço, respeitados os limites e as condições fixados em ato conjunto dos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Saúde e da Educação. Estabeleceu os prazos dos contratos.
2014	12.998	Mudou prazos dos contratos para algumas hipóteses. Estabeleceu que, nos casos nos casos de professor substituto, professor visitante, professor para suprir demandas decorrentes da expansão das instituições federais de ensino e professor para suprir demandas excepcionais decorrentes de programas e projetos de aperfeiçoamento de médicos na área de Atenção Básica em saúde em regiões prioritárias para o Sistema Único de Saúde (SUS), a remuneração do pessoal contratado deve ser fixada em importância não superior ao valor da remuneração fixada para os servidores de final de Carreira das mesmas categorias, nos planos de retribuição ou nos quadros de cargos e salários do órgão ou entidade contratante; e que nos demais casos, deve ser fixada em importância não superior ao valor da remuneração constante dos planos de retribuição ou dos quadros de cargos e salários do serviço público, para servidores que desempenhem função semelhante, ou, não existindo a semelhança, às condições do mercado de trabalho.
2016	13.243	Passou a prever, entre as hipóteses de necessidade temporária de excepcional interesse público, a admissão de pesquisador, de técnico com formação em área tecnológica de nível intermediário ou de tecnólogo, nacionais ou estrangeiros, para projeto de pesquisa com prazo determinado, em instituição destinada à pesquisa, ao desenvolvimento e à inovação.

Elaboração própria a partir da legislação citada

Apenas uma alteração, feita na fase inicial do período, foi feita com sentido de restringir as hipóteses de necessidade temporária de excepcional interesse público, com a retirada da análise e registro de marcas e patentes pelo INPI. De resto, o saldo da movimentação desde

2003 mostra que vêm sendo redimensionadas e alargadas as possibilidades de utilização dessa forma precária de absorção de trabalho no serviço público federal, com a introdução de novas situações, dentre as inicialmente previstas, e a extensão dos prazos dos contratos.

Em coerência com essas mudanças legais, a análise da evolução dos ingressos no serviço público federal, ao longo do período 1995-2015⁴⁷ (Quadro 8), segmentada por diferentes modalidades, revela então uma dimensão importante a ser considerada, sob o aspecto de continuidade ou crescimento: o ritmo intenso das contratações por tempo determinado e atividades temporárias.

Conforme os dados sistematizados pelo Ministério do Planejamento, no serviço público federal, entre 1995 e 2015, ingressaram 360.052 servidores por meio de concurso público para provimento efetivo. No mesmo período, ingressaram 346.164 contratados temporários. Ou seja, a proporção de contratações por tempo determinado ou para atividades temporárias foi praticamente a mesma dos ingressos por concurso, atingindo 49,0%.

Na comparação entre os dois períodos em análise (1995-2002 e 2003-2015), não se pode dizer que nos últimos treze anos houve ampliação da proporção de trabalho contratado por tempo determinado e atividade temporária em relação ao ingresso por meio concursos públicos. Ainda que os dados se refiram somente a uma parte do primeiro período (correspondente aos governos de Cardoso), nessa fase a contratação temporária assumiu uma proporção média de 60,7% em relação ao ingresso por formas estáveis. Mais preponderantemente a partir do segundo governo de FHC (1999-2002), fase caracterizada pela implementação do ajuste fiscal, a escassez de ingressos por concurso tornou a absorção de trabalhadores temporários, proporcionalmente, muito superior. Essa dimensão foi reduzida para 50,1% no período 2003-2015. Portanto, sob o ponto de vista da proporção, o que se pode falar é de persistência de um nível muito elevado de contratações precárias em relação aos vínculos mais estáveis, já que cerca da metade da força de trabalho que hoje ingressa nos serviços públicos é selecionada por meio de processos seletivos simplificados e está associada a vínculos precários de contratação.

⁴⁷ Todos os dados de 2015, nesta seção, se referem a dezembro (Boletim Estatístico de Pessoal nº 237, de janeiro/2016).

Quadro 8 - Ingressos no serviço público federal, segundo a modalidade de ingresso (1995-2015)

Ano	Por Concurso Público			Contratação por tempo determinado e atividade temporária	Total (Concurso Público + Trabalho Temporário)	Proporção de temporários sobre total (%)	Proporção média por período (I e II)
	SIAPÉ	PCC ou PGPE	Total				
1995	19.675	13.258	32.933	5.438	38.371	14,2	60,7
1996	9.927	3.388	13.315	7.490	20.805	36,0	
1997	9.055	1.989	11.044	7.289	18.333	39,8	
1998	7.815	1.892	9.707	6.441	16.148	39,9	
1999	2.927	117	3.044	8.788	11.832	74,3	
2000	1.524	67	1.591	10.438	12.029	86,8	
2001	660	2	662	11.696	12.358	94,6	
2002	30	0	30	13.160	13.190	99,8	
2003	7.220	0	7.220	18.009	25.229	71,4	50,1
2004	16.121	544	16.665	15.583	32.248	48,3	
2005	12.453	426	12.879	18.304	31.183	58,7	
2006	22.112	1.650	23.762	16.515	40.277	41,0	
2007	11.939	645	12.584	16.834	29.418	57,2	
2008	19.360	332	19.692	21.970	41.662	52,7	
2009	29.728	2.436	32.164	21.569	53.733	40,1	
2010	36.600	2.949	39.549	31.655	71.204	44,5	
2011	20.059	415	20.474	22.611	43.085	52,5	
2012	20.171	567	20.738	24.753	45.491	54,4	
2013	25.815	185	26.000	27.630	53.630	51,5	
2014	33.477	635	34.112	8.754	42.866	20,4	
2015	21.663	224	21.887	31.237	53.124	58,8	
1995-2015	328.331	31.721	360.052	346.164	706.216	49,0	54,1

Fonte: MP - Boletim Estatístico de Pessoal (Janeiro/2016)

Elaboração própria

Porém, é importante destacar que, numericamente, o ingresso de trabalho temporário no serviço público federal se intensificou muito nos últimos anos. Enquanto no período 1995-2002 ingressaram anualmente, em média, 8.843 trabalhadores sob essa modalidade, no período 2003-2015 essa média se ampliou para 21.186 (Quadro 9A). Portanto, em relação ao período anterior, ao mesmo tempo em que cresce significativamente o ingresso de servidores

efetivos⁴⁸, o serviço público federal brasileiro tem absorvido em seu seio um número maior de trabalhadores submetidos a formas menos protegidas e mais inseguras de contratação.

Isolando somente os ingressos por meio de contratação por tempo determinado e atividade temporária, segmentados (na medida do possível) por área/órgão (Quadro 9), percebe-se que a expansão recente dos serviços públicos está em parte relacionada ao incremento desses vínculos mais precários.

**Quadro 9 - Ingressos no serviço público federal - 1995-2015 -
Contratação por tempo determinado e atividade temporária**

Ano	Educação	Saúde	IBGE	Outros	Total
1995	4.724	0	0	714	5.438
1996	6.749	0	0	741	7.490
1997	5.872	0	1.413	4	7.289
1998	4.588	0	1.504	349	6.441
1999	5.061	1.946	1.066	715	8.788
2000	5.541	2.223	2.106	568	10.438
2001	5.006	2.095	2.628	1.967	11.696
2002	7.137	2.250	1.448	2.325	13.160
2003	6.923	2.365	1.487	7.234	18.009
2004	7.196	2.296	930	5.161	15.583
2005	7.073	2.475	1.778	6.978	18.304
2006	8.255	2.821	1.370	4.069	16.515
2007	8.647	2.860	1.490	3.837	16.834
2008	8.667	3.155	3.159	6.989	21.970
2009	7.998	3.335	2.683	7.553	21.569
2010	17.648	4.874	1.827	7.306	31.655
2011	8.478	5.368	3.576	5.189	22.611
2012	9.071	6.895	2.914	5.873	24.753
2013	9.611	9.203	3.951	4.865	27.630
2014	3.761	0	4.942	51	8.754
2015	9.685	14.934	2.079	4.539	31.237
1995-2015	157.691	69.095	42.351	77.027	346.164

Fonte: MP - Boletim Estatístico de Pessoal (janeiro/2016)
Elaboração própria

⁴⁸ Cabe ressaltar que a comparação numérica dos ingressos serve somente para analisar o dinamismo de cada uma das formas de absorção, já que se está tratando de vínculos absolutamente distintos. Enquanto os servidores que ingressam por meio de concurso público tendem a permanecer por um longo período nos quadros do Estado, os tempos máximos legais dos contratos temporários no serviço público federal impõem, necessariamente, uma maior rotatividade a esses vínculos mais precários, o que requer, na análise, relativizar esse quantitativo que entra e sai dos diferentes órgãos, valorizando a importância dos ingressos por concursos públicos.

Quadro 9A - Número médio de ingressos de contratados por ano e proporção sobre o total, em cada área, por período

Período	Número médio anual de ingressos				
	Educação	Saúde	IBGE	Outros	Total
I (1995-2002)	5.585	1.064	1.271	923	8.843
II (2003-2015)	8.693	4.660	2.476	5.357	21.186
Variação II / I (%)	55,7	337,9	94,9	480,5	139,6
Período	Proporção % sobre o total				
	Educação	Saúde	IBGE	Outros	Total
I (1995-2002)	63,2	12,0	14,4	10,4	100,0
II (2003-2015)	41,0	22,0	11,7	25,3	100,0

Do total de 346.164 ingressos de servidores temporários ocorridos no serviço público federal entre 1995 e 2015, 45,6% (157.691) referem-se à contratação temporária na área de educação, para professores de 1º, 2º e 3º graus; 20,0% (69.095) na área da saúde⁴⁹, para Médicos Residentes (Lei nº 6.932/1981), Residentes Multiprofissionais (Lei nº 11.129/2005)⁵⁰ e para Médicos do Programa Mais Médicos (Lei nº 12.871/2013); 12,2% dizem respeito aos contratos temporários do IBGE (42.351); e 22,3% (77.027) às demais áreas do serviço público.

A educação absorveu anualmente, em média, 5.585 trabalhadores temporários no primeiro período e 8.693 no segundo; a saúde absorveu, em média, 1.064 temporários no primeiro e 4.660 no segundo período; e, para o IBGE, esses números foram de, respectivamente, 1.271 e 2.476 trabalhadores. Nas demais áreas/órgãos do serviço público⁵¹, houve um significativo incremento da absorção de trabalho temporário, saltando de uma média de 923 trabalhadores por ano no primeiro período, para 5.357 no segundo (Quadro 9A). Entre um período e outro, a proporção de ingressos de contratados nessas demais áreas cresceu de 10%

⁴⁹ Não é possível detectar se o quadro inclui outras contratações para a área da saúde, além dessas, já que há uma boa parcela de contratos temporários sobre os quais o sistema não aponta o cargo. Porém, segundo o Ministério da Saúde (MINISTÉRIO, 2011, p. 16), em seu âmbito: “Os contratados são regidos pela CLT, mas a eles se aplicam da Lei nº 8.112/1990 o disposto nos artigos 53 e 54; 57 a 59; 63 a 80; 97; 104 a 109; 110, inciso I, in fine e II, parágrafo único; 115; 116, inciso I a V, alíneas a e c, VI a XII e parágrafo único, 117 incisos I a VI e IX a XVIII; 118 a 126; 127, incisos I, II e III, a 132, incisos I a VII e IX a XIII; 136 a 142, incisos I, primeira parte a III e §§ 1º a 4º; 238 a 242.” Nesse caso, o recrutamento também é feito por meio de Processo Seletivo Simplificado – PSS.

⁵⁰ A Lei nº 11.129/2005 trata de profissionais de saúde residentes na área de Biomedicina, Ciências Biológicas, Educação Física, Enfermagem, Farmácia, Fisioterapia, Fonoaudiologia, Medicina Veterinária, Nutrição, Odontologia, Psicologia, Serviço Social e Terapia Ocupacional.

⁵¹ É difícil saber a quais áreas são destinados esses trabalhadores, já que a maioria se refere a contratos temporários para os quais não há escolaridade do cargo nem cargo no sistema SIAPE (MINISTÉRIO, 2016).

para 25% do total, muito provavelmente repercutindo a ampliação das hipóteses legalmente previstas para a contratação por necessidade temporária de excepcional interesse público.

Uma das questões mais recorrentemente levantadas como positivas nos últimos governos é a expansão da educação, em especial no que toca ao incremento do ensino público superior que, de fato, recebeu muitas novas unidades que espalharam esse nível de ensino pelo País. O enfático discurso de fortalecimento da educação, entretanto, não revela que parte importante da expansão nessa área se deu por meio de contratação de professores com vínculos mais frágeis em relação ao RJU (temporários/substitutos), e implicou inclusive mudanças na regulamentação do trabalho contratado por excepcional interesse público, ou seja, alterações específicas sobre as regras para contratar o trabalho temporário na educação, promovidas recentemente na Lei 8.745/1993 (BRASIL, 2014).

Em dezembro de 2015, conforme o BEP/MP, havia 132.837 docentes vinculados ao serviço público federal. Destes, 90,6% (120.336) faziam parte da Carreira de Magistério e 9,4% (12.501) representavam contratos temporários. O Quadro 10 revela como evoluíram os ingressos por contratação temporária de professores no serviço público federal, desde 1995.

Quadro 10 - Ingressos de Professores no Serviço Público Federal (1995-2015) - Contratação por tempo determinado e atividades temporárias, por nível de escolaridade, e total de efetivos - SIAPE

Ano	Contratação por tempo determinado e atividades temporárias									Total Efetivos
	Professor 3º Grau	Professor 3º Grau Substituto	Professor 3º Grau Visitante	Total Professor 3º Grau	Professor de 1º e 2º graus	Professor de 1º e 2º graus Substituto	Professor de 1º e 2º graus Visitante	Total Professor de 1º e 2º graus	Total Temporários	
1995	610	3.083	356	4.049	213	461	1	675	4.724	2.604
1996	461	5.108	350	5.919	220	610	0	830	6.749	3.131
1997	167	4.419	455	5.041	274	557	0	831	5.872	3.387
1998	181	3.472	166	3.819	222	547	0	769	4.588	3.124
1999	93	3.869	180	4.142	126	792	1	919	5.061	620
2000	114	4.116	185	4.415	114	1.012		1.126	5.541	601
2001	38	3.747	146	3.931	98	976	1	1.075	5.006	122
2002	55	5.809	164	6.028	24	1.084	1	1.109	7.137	6
2003	7	5.426	131	5.564	9	1.349	1	1.359	6.923	472
2004	0	5.616	145	5.761	0	1.434	1	1.435	7.196	2.287
2005	0	5.400	102	5.502	0	1.571	0	1.571	7.073	2.153
2006	0	6.394	131	6.525	0	1.730	0	1.730	8.255	4.011
2007	0	6.287	181	6.468	0	2.179	0	2.179	8.647	1.862
2008	0	6.115	128	6.243	3	2.421	0	2.424	8.667	5.619
2009	0	5.086	147	5.233	3	2.762	0	2.765	7.998	9.955
2010	29	3.020	132	3.181	914	13.552	1	14.467	17.648	12.893
2011	3.192	3.325	233	6.750	1	1.727	0	1.728	8.478	7.589
2012	4.521	2.853	174	7.548	0	1.523	0	1.523	9.071	6.190
2013	1.318	3.575	34	4.927	1	4.657	26	4.684	9.611	8.699
2014	1	2.290	526	2.817	0	944	0	944	3.761	10.036
2015*	580	5.645	158	6.383	0	3.302	0	3.302	9.685	8.166
Total	11.367	94.655	4.224	110.246	2.222	45.190	33	47.445	157.691	93.527

Fonte: MP - Boletim Estatístico de Pessoal (Janeiro/2016)

Elaboração própria.

(*) Em 2015, o Ministério modificou a forma de sistematizar os dados, apresentando divisões diferenciadas para cada segmento de trabalho temporário. No caso da Educação, passou a classificar como: Magistério Superior - Temporário (NS); Magistério Superior - Substituto (NS); Magistério Superior - Visitante (NS); Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico - Substituto

Quadro 10A - Número médio de ingressos de professores contratados por ano e proporção sobre o total, em cada período, por escolaridade

Período	Professor 3º Grau / Superior	Proporção % professor superior sobre total	Professor de 1º e 2º graus / fundamental e intermediário	Proporção % professor fundamental e intermediário	Total
I (1995-2002)	4.668	83,6	917	16,4	5.585
II (2003-2015)	5.608	64,5	3.085	35,5	8.693
Variação II / I (%)	20,1	-	236,6	-	55,7

No período 1995-2015, segundo o Ministério do Planejamento, ingressaram no magistério público federal 93.527 professores efetivos e 157.691 professores temporários. Ou

seja, para cada servidor efetivo que ingressou nessa área, foram contratados dois servidores temporários. Porém, há uma diferença significativa entre os períodos 1995-2002 e 2003-2015, já que no primeiro a proporção de ingresso de servidores efetivos nessa área foi muito menor. Entre 1999 e 2003, o magistério público federal praticamente só dispôs de ingressos por meio de contratação temporária. De 2004 em diante, houve uma absorção bastante significativa de novos servidores estáveis, ainda assim com uma proporção de novos temporários sempre superior (com exceção de 2014), consolidando no período 2004-2015 essa relação média de dois ingressos de temporários para cada ingresso de professor efetivo.

Os dados do MP mostram que 69,9% (110.246) dos ingressos de professores contratados por tempo determinado referem-se a professores do chamado “3º Grau” ou do ensino superior, e 30,1% (47.445) a professores de “1º e 2º Graus”, ou do ensino fundamental e intermediário. Para estes últimos, verifica-se um particular incremento na absorção no ano de 2010. Para os professores relacionados ao ensino de nível superior, há uma absorção diferenciada entre 2011 e 2012, logo após a edição da MP 525/2011⁵².

Destaque-se, porém, que o número médio de ingressos de professores voltados ao ensino superior já era bem elevado no período anterior. O que chama atenção é a mudança na dimensão de ingressos de professores de ensino fundamental e médio, cuja média cresceu 237% de um período para outro. A proporção de ingressos para esse nível de ensino sobre o total se ampliou de 16,4% para 35,5%, na comparação entre um período e outro (Quadro 10A).

O conjunto dos elementos mostrados para o caso exemplificador da Educação mostra que, em meio a um contexto de pressão social por políticas inclusivas, no qual se requer a expansão do setor público em algumas áreas, e de uma política positiva por parte do Estado em resposta a essa pressão, os movimentos também são contraditórios. Na Educação, a partir do segundo período aqui investigado, o governo federal oferece mais vagas à sociedade, como mostram os diversos estudos sobre a área. Entretanto, esse processo é garantido em parte pela precarização do trabalho no âmbito das instituições públicas federais de ensino, que se consolida no período.

⁵² A Medida Provisória 525 foi editada em fevereiro de 2011 e após convertida na Lei nº 12.425/2011 (ver Quadro 7). Ela modifica a Lei nº 8.745/93, ampliando a contratação temporária de professores substitutos. O objetivo da mudança foi atender à demanda gerada pelo Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI, possibilitando a maior absorção de professores temporários/substitutos, sem os mesmos direitos associados à carreira docente, o que se transformou em um instrumento de impulso ao projeto de expansão.

As informações disponibilizadas pelo Ministério do Planejamento permitem constatar que nos últimos anos há uma dependência relativamente contínua, no serviço público federal, de contratações por tempo determinado. O Quadro 11, montado a partir das Portarias publicadas pelo MP que demonstram o quantitativo de contratados temporários por órgão, possibilita ainda avaliar que essa modalidade de contratação precária atinge de forma muito distinta cada um dos Ministérios.

Quadro 11 - Quantitativo de contratados temporários, por órgão, no âmbito do Poder Executivo Federal (2011, 2012 e 2014) e proporção dos efetivos (2014) - SIAPE

ÓRGÃO	Quantidade de contratados			Quantidade de efetivos em 2014	% Contrat. / Efetivos - 2014
	2011	2012	2014		
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	236	330	117	7.036	1,7
Ministério da Cultura	32	25	182	4.002	4,5
Ministério da Defesa	53	37	6	21.682	0,0
Ministério da Educação	9.443	11.892	12.357	253.834	4,9
Ministério da Fazenda	13	9	1	33.402	0,0
Ministério da Integração Nacional	37	30	10	2.898	0,3
Ministério da Justiça	118	98	57	31.889	0,2
Ministério da Previdência Social	44	21	10	40.063	0,0
Ministério da Saúde	2.740	3.014	3.099	58.255	5,3
Ministério das Cidades	62	47	19	589	3,2
Ministério das Comunicações	26	14	83	2.294	3,6
Ministério de Minas e Energia	-	-	6	3.375	0,2
Ministério de Pesca e Aquicultura	109	89	21	542	3,9
Ministério do Desenvol. Indústria e Comércio Exterior	27	21	9	3.191	0,3
Ministério do Desenvol. Social e Combate à Fome	94	107	145	984	14,7
Ministério do Meio Ambiente	3.078	3.218	613	7.926	7,7
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	3.666	4.222	4.125	13.622	30,3
Ministério do Turismo	64	52	27	497	5,4
Presidência da República	182	49	35	9.152	0,4
TOTAL	20.024	23.275	20.922	495.233	4,2

Fonte: MP - Secretaria de Gestão Pública - Portarias nº 1992/2012 e 156/2014; e BEP/MP nº 218
Elaboração própria

Enquanto para alguns Ministérios aparece como um tipo de vínculo mais residual (caso do Ministério da Fazenda ou da Defesa, por exemplo), no outro extremo, o contrato temporário chega a representar, segundo essa fonte, mais de 30% do total de vínculos de servidores ao Ministério do Planejamento, por conta da situação atual do IBGE⁵³, que será vista mais adiante. Portanto, são construídas, em alguns locais, relações de forte dependência desse

⁵³ Os dados de servidores contratados por tempo determinado no âmbito do Ministério do Planejamento dizem respeito somente ao IBGE. A Portaria 156/2014 refere-se aos dados extraídos do SIAPE em 02/06/2014. Os dados do BEP/MP nº 218, referentes a momento próximo, apontam a existência de um total de 9.955 servidores no IBGE, dos quais 4.146, ou 42%, eram temporários.

formato precário de trabalho, o que no caso do IBGE se manifesta de maneira dramática, motivo pelo qual requer a análise mais detalhada que será feita a seguir.

O dado mais recente que pôde ser acessado até a conclusão deste estudo⁵⁴, não desmembrado por ministério, apontava a existência de 23.755 trabalhadores contratados temporariamente no serviço público federal em dezembro de 2015. Esse quantitativo representa 4% do quantitativo de servidores civis ativos do Poder Executivo na mesma data.

O Quadro 12, por sua vez, possibilitaria reconhecer essa como uma forma extremamente barata de contratação. Ao passo que, numericamente, os trabalhadores temporários representam cerca de 4% do total de servidores, segundo o Ministério do Planejamento, as despesas com essa forma de contratação correspondem a tão somente 0,3% a 0,6% das despesas com pessoal civil do poder executivo. Considerando apenas os servidores ativos, representam de 0,8% a 1,2% do total das despesas.

Assim, as despesas com temporários apresentam uma evolução mais dinâmica do que as demais, com um aumento na sua participação no total das despesas com pessoal, em função do crescimento do número de ingressos de contratados por tempo determinado. Porém, tal participação ainda é muito baixa em vista do número de trabalhadores absorvidos por essa modalidade, relativamente menos custosos do que um servidor efetivo, por não terem acesso aos mesmos direitos.

⁵⁴ Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/arquivos-e-publicacoes/dados-ldo>>. Acesso em março/2016.

Quadro 12 - Despesa anual com pessoal civil do Poder Executivo Federal por grupos de despesas - SIAPE (1997-2014)

(Em R\$ milhões correntes)

Ano	Total despesa*	Despesas com Ativos	Despesas com Temporários	% Temp./ total	% Temp./ ativos
1997	21.584,1	8.959,5	67,5	0,3	0,8
1998	22.708,9	9.584,4		0,0	0,0
1999	25.279,2	10.452,4		0,0	0,0
2000	28.337,1	12.301,4		0,0	0,0
2001	29.895,5	13.220,7		0,0	0,0
2002	34.190,0	15.348,5	173,6	0,5	1,1
2003	36.326,2	16.176,4	173,7	0,5	1,1
2004	42.269,9	19.500,1	222,7	0,5	1,1
2005	46.954,5	22.451,6	248,2	0,5	1,1
2006	52.245,4	26.418,1	293,4	0,6	1,1
2007	58.524,1	30.248,9	309,2	0,5	1,0
2008	66.454,6	30.848,6	336,5	0,5	1,1
2009	78.638,5	38.062,1	443,3	0,6	1,2
2010	89.149,0	43.472,8	470,7	0,5	1,1
2011	96.365,6	47.280,5	412,5	0,4	0,9
2012	100.277,7	48.540,7	532,2	0,5	1,1
2013	109.484,6	53.679,8	650,0	0,6	1,2
2014	118.486,3	58.831,6	687,8	0,6	1,2
Var. %	449,0	556,6	919,0	-	-

Fonte: MP — Boletim Estatístico de Pessoal nº 225, janeiro/2015.

(*) Excluídas as empresas estatais

Elaboração própria

Segundo esses dados do Ministério do Planejamento, entre 2002 e 2014, as despesas com contratos temporários tiveram uma evolução, em termos reais⁵⁵, de 99,1%. Porém, cabe buscar outras fontes para tentar compreender melhor o sentido e a dimensão dessa evolução.

Verificando o elemento de despesa 04, referente à contratação por tempo determinado⁵⁶, de acordo com os dados disponíveis no Portal da Transparência, verifica-se uma abrangência maior do conjunto dessas despesas em relação à apresentada pelos Boletins Estatísticos de Pessoal do MP.

⁵⁵ Valores de 2002 atualizados até dezembro de 2014, pelo IPCA/IBGE. A partir da edição 225, os boletins do MP deixaram de apresentar a evolução desmembrada das despesas, motivo pelo qual a série foi somente até 2014.

⁵⁶ Destaca-se que pode haver ainda outras despesas com contratação por tempo determinado em cada um dos órgãos no Poder Executivo, que não estejam contabilizadas sob o elemento de despesa 04; podem estar, por exemplo, em despesas de exercícios anteriores. Porém, aqui só está sendo analisado esse elemento de despesa.

Quadro 13 - Gastos diretos do governo federal com o elemento de despesa 04 - Contratação por Tempo Determinado - Brasil - 2004 a 2015 (em R\$)

Ano	04 - Contratação por Tempo Determinado				
	Investimentos	Outras despesas correntes	Pessoal e encargos sociais	TOTAL	Total atualizado*
2004	6.050.734,62	49.617.365,01	292.025.786,98	347.693.886,61	648.205.712,81
2005	10.855.674,13	72.916.469,53	345.993.817,99	429.765.961,65	761.631.237,24
2006	12.383.364,88	42.420.077,10	422.148.902,83	476.952.344,81	819.499.518,85
2007	18.309.547,59	70.073.770,72	400.830.824,35	489.214.142,66	804.708.343,26
2008	28.459.286,34	20.089.453,90	407.179.072,98	455.727.813,22	707.836.439,49
2009	31.371.139,92	24.568.378,91	526.578.502,38	582.518.021,21	867.369.333,58
2010	31.184.504,18	49.358.273,35	463.736.175,40	544.278.952,93	765.201.779,92
2011	28.782.587,16	53.107.691,88	547.073.692,57	628.963.971,61	830.295.338,92
2012	21.641.833,85	43.807.631,26	691.930.180,40	757.379.645,51	944.679.631,84
2013	21.509.135,66	152.706.285,55	817.655.790,66	991.871.211,87	1.168.027.539,10
2014	22.356.415,57	172.383.247,23	858.211.990,39	1.052.951.653,19	1.165.301.594,59
2015	22.389.404,84	122.516.373,16	810.111.777,42	955.017.555,42	955.017.555,42
Variação %	270,0	146,9	177,4	174,7	47,3

Fonte: Controladoria-Geral da União - Portal da Transparência - Governo Federal.

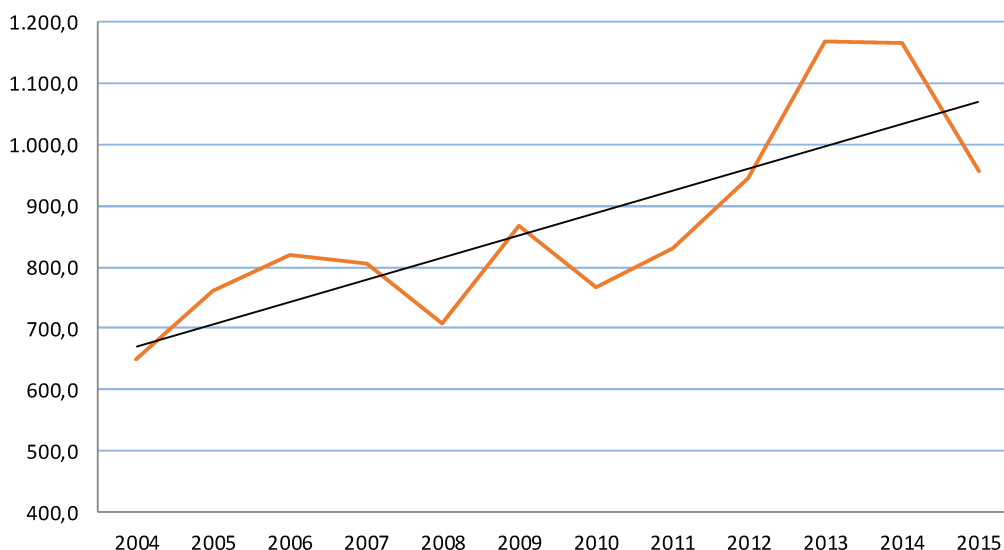
Elaboração própria.

(*) Valores atualizados pelo IPCA acumulado até dezembro/2015.

Conforme o Quadro 13, sob o ponto de vista dos gastos diretos do governo federal, o somatório das despesas com contratação por tempo determinado nos diferentes Ministérios, que era de R\$ 648,2 milhões em 2004 (valores constantes), alcançou R\$ 955,0 milhões em 2015. Essas despesas cresceram continuamente entre 2004 e 2014, apresentando decréscimo em 2015. Ainda assim, a variação real no total das despesas com contratação por tempo determinado, entre 2004 e 2015, foi de 47%.

O Gráfico 4 mostra que, para o conjunto das despesas com temporários, somados os diferentes ministérios, mesmo com algumas oscilações, a trajetória em sentido de crescimento real é consistente no período.

Gráfico 4 - Gastos diretos do governo federal com contratação temporária no conjunto dos Ministérios - 2004-2015 (em R\$ milhões constantes)



Também é interessante avaliar a forma de contabilização dessas despesas. Percebe-se que, a partir de 2013 (Quadro 13), há um salto nas despesas com trabalho temporário contabilizadas como “Outras despesas correntes”. Desde então, estas voltam a representar um patamar parecido ao que significavam, no montante dos gastos com contratos temporários, no início da série. Ainda que não seja possível, nas fronteiras deste trabalho, analisar a questão para compreender as oscilações encontradas ao longo do período, trata-se de tema com impactos nos limites impostos para os gastos com pessoal, já que, para os fins da Lei de Responsabilidade Fiscal, são consideradas apenas as despesas contabilizadas como “Pessoal e encargos sociais”.

Não cabe a este estudo, por não constar entre seus objetivos, desmembrar cada uma dessas despesas e tentar analisar como se dá a contratação precária em cada órgão do governo federal. O objeto em foco, neste caso, é a contratação temporária no Ministério do Planejamento, ao qual está vinculado o IBGE, que será analisada de maneira detalhada nos capítulos seguintes.

Porém, vale um olhar geral sobre a evolução do conjunto das despesas com esse tipo de contratação nos diferentes Ministérios (Quadros 14 e 15), no período 2004-2015, a fim de possibilitar algumas observações iniciais, a saber:

a) Na maior parte dos ministérios, os gastos com contratos temporários são relativamente pouco significativos e sua trajetória é bastante oscilante. Não é o caso, entretanto, de ministérios como o da Educação, Saúde, Defesa, Fazenda, Planejamento e Justiça.

b) O Ministério da Educação concentra a maior parte das despesas com essa forma de contratação. Considerando todo o período, as maiores proporções médias de gastos (Quadro 15) são encontradas: 1) no Ministério da Educação (49,2%); 2) no Ministério da Saúde (16,6%); 3) no Ministério da Fazenda (10,5%); 4) no Ministério da Defesa (9,6%); e 5) no Ministério do Planejamento (6,2%). Juntos, esses ministérios foram responsáveis por, em média, 92% do total das despesas com trabalho temporário.

c) O fato de algumas áreas concentrarem um número maior de trabalhadores temporários e não reproduzirem, necessariamente, um maior nível relativo de despesas, pode apontar a existência de diferenças significativas entre a remuneração dos temporários que trabalham em cada um dos Ministérios, que tanto pode estar associada a distintos níveis de escolaridade exigidos no ingresso, como às condições contratuais impostas em cada órgão público.

d) Dentre os ministérios com patamares mais representativos de gastos, aquele que mostrou comportamento mais dinâmico no período foi o Ministério do Planejamento, que concentrava 3,3% do total das despesas com essa modalidade precária de contratos e, em 2015, passou a representar 11,0%. Ou seja, neste ministério, as despesas com contratos por tempo determinado têm sofrido incrementos particularmente significativos, por conta da maior absorção de trabalhadores temporários no IBGE, o que mostra a relevância de deter-se melhor sobre o tema.

Em suma, essa modalidade de contratação se consolida cada vez mais como alternativa ao governo federal, que cria uma dependência de absorção de servidores por meio de contratação temporária, mais evidenciada em alguns ministérios do que outros.

Quadro 14 - Despesas com contratação por tempo determinado nos diferentes Ministérios (em R\$ correntes) - 2004 a 2015

MINISTÉRIO/ANO	2004	2005	2006	2007	2008	2009
MINIST. DA AGRICUL.,PECUARIA E ABASTECIMENTO	446.329,44	938.091,53	1.097.088,41	579.252,29	392.550,26	2.382.698,38
MINISTERIO DA CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVACAO	93.803,51	624.207,80	414.948,68	441.395,94	622.948,26	490.919,71
MINISTERIO DA CULTURA	54.002,65	273.057,77	429.192,72	412.775,41	0,00	2.693.790,78
MINISTERIO DA DEFESA	38.772.148,75	51.315.834,01	52.384.271,52	53.642.304,01	66.611.582,53	57.553.567,55
MINISTERIO DA EDUCACAO	139.245.870,85	174.810.528,05	187.506.674,47	210.688.697,60	203.999.037,30	277.386.338,44
MINISTERIO DA FAZENDA	45.091.476,41	50.800.302,75	69.555.790,64	59.174.837,94	34.659.653,27	42.877.181,48
MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL	0,00	251.288,87	0,00	214.000,67	0,00	0,00
MINISTERIO DA JUSTICA	445.264,70	908.976,75	3.202.208,74	4.720.668,40	15.695.687,20	18.790.787,25
MINISTERIO DA PESCA E AQUICULTURA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MINISTERIO DA PREVIDENCIA SOCIAL	63.509,85	317.034,63	306.896,56	446.872,54	0,00	0,00
MINISTERIO DA SAUDE	64.485.985,39	86.792.905,28	109.284.414,51	106.444.870,96	98.867.822,36	124.627.160,18
MINISTERIO DAS CIDADES	62.559,00	389.668,00	134.222,61	87.557,72	0,00	99.484,74
MINISTERIO DAS COMUNICACOES	14.366.140,18	16.419.376,19	13.216.889,14	3.770.084,74	0,00	0,00
MINISTERIO DAS RELACOES EXTERIORES	199.554,08	551.568,22	625.516,27	368.143,09	23.900,54	0,00
MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA	25.273.687,10	23.125.759,73	15.980.503,63	4.895.396,67	0,00	96.663,14
MINISTERIO DO DESENV.IND. E COMERCIO EXTERIOR	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.343,46
MINISTERIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME	0,00	0,00	0,00	0,00	22.052,01	0,00
MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO	6.436,50	0,00	0,00	3.625,00	0,00	0,00
MINISTERIO DO ESPORTE	4.275,00	3.766,66	1.770,83	0,00	0,00	0,00
MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE	181.128,79	1.311.686,28	13.038,29	162,31	1.300.611,86	4.376.783,00
MINISTERIO DO PLANEJAMENTO,ORCAMENTO E GESTAO	11.623.132,74	14.192.132,51	15.753.572,14	35.314.111,58	23.750.815,25	33.522.061,44
MINISTERIO DO TURISMO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MINISTERIO DOS TRANSPORTES	7.278.581,67	6.739.776,62	4.457.730,73	1.027.534,66	0,00	61.054,14
PRESIDENCIA DA REPUBLICA	0,00	0,00	2.587.614,92	6.981.851,13	9.781.152,38	17.558.187,52
TOTAL	347.693.886,61	429.765.961,65	476.952.344,81	489.214.142,66	455.727.813,22	582.518.021,21
MINISTÉRIO/ANO	2010	2011	2012	2013	2014	2015
MINIST. DA AGRICUL.,PECUARIA E ABASTECIMENTO	356.217,78	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MINISTERIO DA CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVACAO	479.699,08	1.266.545,94	1.710.201,39	4.325.649,31	79.781,67	2.912,00
MINISTERIO DA CULTURA	3.485.166,86	3.986.295,41	3.457.144,44	6.548.510,45	14.002.085,67	19.975.543,50
MINISTERIO DA DEFESA	63.240.057,81	69.848.096,65	61.760.882,66	55.457.682,98	55.267.918,28	40.252.956,93
MINISTERIO DA EDUCACAO	263.563.523,13	311.627.655,55	420.032.577,93	580.071.586,22	601.452.061,31	632.362.749,26
MINISTERIO DA FAZENDA	48.538.046,55	88.465.329,30	108.285.904,44	119.570.864,92	104.723.628,04	5.721,47
MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL	0,00	2.035.046,35	2.312.014,86	1.477.714,77	381.867,39	107.782,32
MINISTERIO DA JUSTICA	25.904.074,29	19.353.236,70	19.532.312,13	14.525.955,60	32.119.090,15	628.898,71
MINISTERIO DA PESCA E AQUICULTURA	3.277.241,53	4.221.263,64	3.430.829,03	2.610.383,57	1.256.058,68	205.905,36
MINISTERIO DA PREVIDENCIA SOCIAL	0,00	1.833.457,66	1.139.473,50	945.242,47	2.298.276,86	411.514,71
MINISTERIO DA SAUDE	82.380.021,92	62.627.083,59	68.573.837,78	120.145.712,57	133.610.775,41	131.669.127,86
MINISTERIO DAS CIDADES	0,00	0,00	0,00	606.933,84	1.410.301,99	151.898,98
MINISTERIO DAS COMUNICACOES	0,00	0,00	0,00	351.987,75	2.430.931,09	2.410.667,66
MINISTERIO DAS RELACOES EXTERIORES	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA	0,00	0,00	0,00	30.172,89	495.070,24	610.546,34
MINISTERIO DO DESENV.IND. E COMERCIO EXTERIOR	889,66	1.505,80	0,00	216.881,59	120.185,21	58.763,95
MINISTERIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME	0,00	0,00	2.656,33	3.967.144,29	4.345.561,46	3.392.436,13
MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO	0,00	0,00	0,00	0,00	2.775.189,81	7.734.894,90
MINISTERIO DO ESPORTE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE	4.075.055,28	1.059.543,18	0,00	8.280.423,10	11.701.726,03	8.246.624,69
MINISTERIO DO PLANEJAMENTO,ORCAMENTO E GESTAO	31.383.226,48	47.000.704,96	59.089.327,76	67.160.255,21	80.778.182,77	105.465.736,91
MINISTERIO DO TURISMO	4.940.456,68	5.168.180,84	4.029.839,43	3.458.936,45	2.106.574,39	148.647,43
MINISTERIO DOS TRANSPORTES	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2.589,24
PRESIDENCIA DA REPUBLICA	12.655.275,88	10.470.026,04	4.022.643,83	2.119.173,89	1.596.386,74	1.171.637,07
TOTAL	544.278.952,93	628.963.971,61	757.379.645,51	991.871.211,87	1.052.951.653,19	955.017.555,42

Fonte: CGU - Portal da Transparência - Governo Federal

Elaboração própria

Quadro 15 - Proporção % das despesas com contratação por tempo determinado em cada Ministério, em relação ao total - 2004 a 2015

MINISTÉRIO/ANO	2004	2005	2006	2007	2008	2009
MINIST. DA AGRICUL.,PECUARIA E ABASTECIMENTO	0,13	0,22	0,23	0,12	0,09	0,41
MINISTERIO DA CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVACAO	0,03	0,15	0,09	0,09	0,14	0,08
MINISTERIO DA CULTURA	0,02	0,06	0,09	0,08	0,00	0,46
MINISTERIO DA DEFESA	11,15	11,94	10,98	10,96	14,62	9,88
MINISTERIO DA EDUCACAO	40,05	40,68	39,31	43,07	44,76	47,62
MINISTERIO DA FAZENDA	12,97	11,82	14,58	12,10	7,61	7,36
MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL	0,00	0,06	0,00	0,04	0,00	0,00
MINISTERIO DA JUSTICA	0,13	0,21	0,67	0,96	3,44	3,23
MINISTERIO DA PESCA E AQUICULTURA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MINISTERIO DA PREVIDENCIA SOCIAL	0,02	0,07	0,06	0,09	0,00	0,00
MINISTERIO DA SAUDE	18,55	20,20	22,91	21,76	21,69	21,39
MINISTERIO DAS CIDADES	0,02	0,09	0,03	0,02	0,00	0,02
MINISTERIO DAS COMUNICACOES	4,13	3,82	2,77	0,77	0,00	0,00
MINISTERIO DAS RELACOES EXTERIORES	0,06	0,13	0,13	0,08	0,01	0,00
MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA	7,27	5,38	3,35	1,00	0,00	0,02
MINISTERIO DO DESENV.,IND. E COMERCIO EXTERIOR	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MINISTERIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MINISTERIO DO ESPORTE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE	0,05	0,31	0,00	0,00	0,29	0,75
MINISTERIO DO PLANEJAMENTO,ORCAMENTO E GESTAO	3,34	3,30	3,30	7,22	5,21	5,75
MINISTERIO DO TURISMO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MINISTERIO DOS TRANSPORTES	2,09	1,57	0,93	0,21	0,00	0,01
PRESIDENCIA DA REPUBLICA	0,00	0,00	0,54	1,43	2,15	3,01
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
MINISTÉRIO/ANO	2010	2011	2012	2013	2014	2015
MINIST. DA AGRICUL.,PECUARIA E ABASTECIMENTO	0,07	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MINISTERIO DA CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVACAO	0,09	0,20	0,23	0,44	0,01	0,00
MINISTERIO DA CULTURA	0,64	0,63	0,46	0,66	1,33	2,09
MINISTERIO DA DEFESA	11,62	11,11	8,15	5,59	5,25	4,21
MINISTERIO DA EDUCACAO	48,42	49,55	55,46	58,48	57,12	66,21
MINISTERIO DA FAZENDA	8,92	14,07	14,30	12,06	9,95	0,00
MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL	0,00	0,32	0,31	0,15	0,04	0,01
MINISTERIO DA JUSTICA	4,76	3,08	2,58	1,46	3,05	0,07
MINISTERIO DA PESCA E AQUICULTURA	0,60	0,67	0,45	0,26	0,12	0,02
MINISTERIO DA PREVIDENCIA SOCIAL	0,00	0,29	0,15	0,10	0,22	0,04
MINISTERIO DA SAUDE	15,14	9,96	9,05	12,11	12,69	13,79
MINISTERIO DAS CIDADES	0,00	0,00	0,00	0,06	0,13	0,02
MINISTERIO DAS COMUNICACOES	0,00	0,00	0,00	0,04	0,23	0,25
MINISTERIO DAS RELACOES EXTERIORES	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05	0,06
MINISTERIO DO DESENV.,IND. E COMERCIO EXTERIOR	0,00	0,00	0,00	0,02	0,01	0,01
MINISTERIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME	0,00	0,00	0,00	0,40	0,41	0,36
MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,26	0,81
MINISTERIO DO ESPORTE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE	0,75	0,17	0,00	0,83	1,11	0,86
MINISTERIO DO PLANEJAMENTO,ORCAMENTO E GESTAO	5,77	7,47	7,80	6,77	7,67	11,04
MINISTERIO DO TURISMO	0,91	0,82	0,53	0,35	0,20	0,02
MINISTERIO DOS TRANSPORTES	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PRESIDENCIA DA REPUBLICA	2,33	1,66	0,53	0,21	0,15	0,12
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: CGU - Portal da Transparência - Governo Federal

Elaboração própria

1.3.2.2. Terceirização

A terceirização pode ser considerada, numa concepção abrangente, como uma forma de organização e gestão do trabalho que envolve a contratação de trabalhadores através de um ente interposto, objetivando maior flexibilidade, reduzir custos e externalizar conflitos e riscos, o que implica obtenção de produtividade espúria (com base em redução de salários e direitos) e ampliação da subsunção do trabalho (MARCELINO e CAVALCANTE, 2012; FILGUEIRAS e CAVALCANTE, 2015).

Conforme KREIN (2007, p. 180), *“apesar das dificuldades em mensurá-la com as pesquisas disponíveis e de sua crescente complexidade, é possível afirmar que a terceirização se constituiu na principal forma de flexibilização da contratação, a partir dos anos 90, no Brasil”*. Trata-se de estratégia que não se estabeleceu somente no setor privado. Nesse mesmo período, a partir do processo de contrarreforma do Estado, tornou-se prática expandida para o setor público em todas as suas esferas e poderes, consolidando-se desde então como prática usual de gestão da força de trabalho, particularmente em algumas funções. Para DRUCK (2015):

“No caso do setor público, aqui compreendido como a administração pública e empresas estatais, a expansão da terceirização tem um marco importante: os programas de privatização de empresas e de serviços públicos implementados nos anos 1990 e a reforma do Estado iniciada em 1995, através do Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado, de responsabilidade do Ministério da Reforma do Estado (MARE).

Uma reforma condizente com as políticas neoliberais, que definiu três áreas de atuação: i) as atividades exclusivas do Estado, constituídas pelo núcleo estratégico, ii) os serviços científicos do Estado (escolas, universidades, centros de pesquisa científica e tecnológica, creches, ambulatórios, hospitais, entidades de assistência aos carentes, museus, orquestras sinfônicas, dentre outras) que deveriam ser publicizadas e a iii) a produção de bens e serviços para o mercado (retirada do Estado através dos programas de privatização e desestatização). Fora das atividades principais, estão as ‘atividades ou serviços auxiliares’ (limpeza, vigilância, transporte, serviços técnicos de informática e processamento de dados, entre outras), que deveriam ser terceirizados, submetidos à licitação pública.”

Ressalve-se que a terceirização não é processo novo no setor público. O Decreto-Lei 200/1967 disciplinava essa questão em âmbito federal, prevendo que seria desejável a descentralização de atividades, transferindo algumas fases da execução a empresas privadas objetivando concentrar-se no planejamento, coordenação, supervisão e controle (FARIA, 2001). Entretanto, sua dimensão se transformou a partir dos anos 90, em particular a partir da

promulgação da Lei 8.666/1993, que passou a regulamentar a questão para as demais esferas governamentais. Do mesmo ano data a Súmula 331, do TST, que, ao revisar o Enunciado nº 256/1986, especificando a regularidade da terceirização em algumas situações, na prática, inibiu as restrições até então impostas, que norteavam decisões judiciais contrárias à terceirização.

Portanto, nos anos 90 houve alterações nos fundamentos legais que propiciaram que, tanto na esfera privada, como no setor público, com suas especificidades, se lançasse mão mais largamente dessa forma de contratação. BIAVASCHI e DROPPA (2011, p. 130), analisando essas mudanças, afirmam que *“em tempos de acirramento da pressão pela flexibilização do mercado de trabalho, a força do movimento pela terceirização da mão-de-obra teve impactos notórios na jurisprudência”*. Os autores (p. 126) lembram ainda que:

“Foi no vácuo da lei que o TST normatizou sobre essa forma de contratar; inicialmente, coibindo-a (Enunciado 256); mais tarde, legitimando-a em relação às atividades não essenciais ao empreendimento econômico, definindo como subsidiária a responsabilidade da tomadora (Súmula 331); em 2000, estendendo essa responsabilidade aos Entes Públicos que contratam terceiras.”

Após aprofundar-se o processo de terceirizações no setor público, a Súmula 331 foi revisitada em 2000, estendendo a responsabilidade subsidiária às instituições públicas contratantes. Até a atualidade, esse dispositivo segue sendo considerado o principal balizador de liberalização da terceirização. Esse tema, entretanto, faz parte do rol de projetos de lei de cunho conservador que tramitam atualmente no Congresso Nacional e a pressão para que se ampliem as condições de terceirização, levando-a ao limite e expandindo-a inclusive às atividades-fim de cada organização, tem se acirrado.

As terceirizações surgem para o setor público como uma maneira de reduzir custos com o trabalho e contar com facilidade na contratação e na dispensa de trabalhadores. Além disso, assumem outra dimensão importante, sob o ponto de vista orçamentário: uma vez que a maior parte desses gastos não é contabilizada como despesa com pessoal, sua contribuição para o incremento das informações sob restrição para os fins da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF seria ínfima.

Autores como KREIN (2007) e POCHMANN (2008) afirmam que a LRF foi um fator fundamental de expansão da terceirização no serviço público. Ao apontar limites para as despesas de pessoal, ela ao mesmo tempo inibe a realização de concursos públicos, que consolidariam despesas mais perenes, e estimula que as necessidades de pessoal sejam supridas mediante formatos de menor custo e mais voláteis. O uso do trabalho terceirizado, então, para

KREIN (2007, p. 182), significa a transposição de uma prática de gestão do setor privado, ignorando especificidades do setor público; e é estimulado porque permite, em alguma medida, manter serviços públicos, driblando os limites da LRF; e ao mesmo tempo permite certo uso político das contratações e demissões.

Trata-se de forma de contratação precária sobre a qual é difícil conseguir informações sistematizadas, mas que atinge muito amplamente o serviço público federal. A evidência de que o processo de terceirizações neste âmbito tomara uma dimensão considerada descontrolada pelos órgãos de fiscalização provocou a adoção de medidas, no período recente, sob a intenção de conter sua expansão e substituir parte da força de trabalho precária por força de trabalho concursada, em particular naqueles casos em que se evidenciasse a irregularidade da terceirização. CARDOSO JR. e NOGUEIRA (2013, p.73) lembram que:

“Em vários momentos, desde o final do governo FHC, o objetivo de substituir os terceirizados por concursados foi acertado com o Ministério Público (MP) e o Tribunal de Contas da União (TCU), mediante assinatura de Termos de Ajuste de Conduta (TACs). Ainda assim, em 2009, o TCU divulgou relatório demonstrando a persistência de nada menos que 28.567 servidores em situação informal na administração pública federal, direta e indireta.”

Em que pese a existência de uma série de Termos de Ajustamento de Conduta que vêm sendo respeitados pelo governo federal (e submetidos, portanto, a regras diferenciadas quanto a outros itens do orçamento, posto que não estão sujeitos a contingenciamento), uma análise da evolução das despesas do governo federal com locação de mão de obra, bem como outros gastos com pessoal decorrentes de contratos de terceirização, não permite avaliar que haja qualquer sentido de recuo no processo de terceirização nos serviços públicos. Muito pelo contrário.

Primeiramente, cabe mencionar o que aqui, simplificadamente⁵⁷, está sendo considerado no somatório dos elementos orçamentários de despesa que dizem respeito a processos de terceirização (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2015, p. 77-78), a saber:

a) Elemento 37 – Locação de Mão de Obra: refere-se a “*Despesas orçamentárias com prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, tais como limpeza e*

⁵⁷ Avalia-se que os critérios adotados pelo Tribunal de Contas da União - TCU para caracterizar a terceirização na administração pública federal são mais abrangentes, ao envolver outros elementos de despesa, desmembrados para cada um de seus subelementos (TRIBUNAL, 2011). Entretanto, o TCU utiliza os dados do SIAFI, que possibilitam maior desmembramento do que as informações do Portal da Transparência, consideradas no presente estudo. Isso permite que inclua várias despesas referentes a serviços de consultoria, serviços de terceiros - pessoa física e serviços de terceiros - pessoa jurídica, que aqui estão sendo analisadas em separado.

higiene, vigilância ostensiva e outros, nos casos em que o contrato especifique o quantitativo físico do pessoal a ser utilizado.” (grifo nosso).

b) Elemento 34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização: refere-se a “*Despesas orçamentárias relativas à mão-de-obra constantes dos contratos de terceirização, de acordo com o art. 18, §1º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, computadas para fins de limites da despesa total com pessoal previstos no art. 19 dessa Lei.*”

Parte das despesas com terceirização é contabilizada no montante das despesas com pessoal e encargos sociais, e, portanto, é considerada para os fins da Lei de Responsabilidade Fiscal; a maior parte, entretanto, não entra nesse cálculo. Tal questão pode ser compreendida a partir da análise do Manual de Demonstrativos Fiscais Aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. No que se refere ao elemento de despesa 34, “Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”⁵⁸, era mencionado como parcela integrante das informações contábeis de despesas com pessoal, em consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 18, § 1º)⁵⁹ e com a Portaria Interministerial nº 519/2001, da STN e da SOF⁶⁰ (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2011, p. 20):

“As informações de pessoal deverão ser consideradas pelo valor total do grupo de natureza de despesa 1 – Pessoal e Encargos Sociais, abrangendo as despesas com Ativos, Inativos, Pensionistas e **Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização** e pelo valor de alguns elementos do grupo de natureza da despesa 3 – Outras Despesas Correntes.” (grifo nosso)

Seguindo nessa passagem (p. 20-21), o Manual explicitava quais seriam essas “Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”, referentes ao elemento 34, que estariam relacionadas a contratos classificáveis como terceirização irregular, na atividade fim, ou em substituição a servidor público:

“Nessa linha, registrar os valores das outras despesas de pessoal, dos últimos doze meses, incluído o mês de referência, **relativas à mão-de-obra constante dos contratos de terceirização que esteja empregada em atividades-fim da instituição, ou seja,**

⁵⁸ Os elementos de despesa identificam os objetos de gasto, “*tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros que a administração pública utiliza para a consecução de seus fins*” (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2016).

⁵⁹ Lei Complementar nº 101/2000 (disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70313/738485.pdf?sequence=2>>; acesso em dezembro/2015). Conforme o § 1º do art. 18, os “*valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como ‘Outras Despesas de Pessoal’*”.

⁶⁰ Disponível em <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=182533>>. Acesso em dezembro/2015.

atividades inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal, classificáveis no grupo de natureza de despesa 1 – Pessoal e Encargos Sociais, elemento de despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização, excluídas, em ambos os casos, as que não caracterizem relação direta de emprego.

O Elemento de Despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização é definido como ‘Despesas relativas à mão-de-obra, constantes dos contratos de terceirização, classificáveis no grupo de despesa 1 – Pessoal e Encargos Sociais, em obediência ao disposto no art. 18, § 1º, da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000’”. (grifo nosso)

Ainda que fizesse referência à Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho – TST, que *“considerou ilegal a terceirização, inclusive no âmbito da administração pública, que esteja relacionada às atividades-fins dos órgãos e em que haja pessoalidade e subordinação direta na relação de trabalho”*, a mesma edição do Manual (p. 13-14) esclarecia ainda que, independente de critérios como ilegalidade ou natureza do vínculo, o conceito de despesa com pessoal abrangia todas as despesas com servidores, integrando o cálculo do limite do gasto com pessoal:

“O conceito de despesa com pessoal não depende da natureza do vínculo empregatício. Assim, as despesas com servidores, independentemente do regime de trabalho a que estejam submetidos, integram a despesa total com pessoal e compõem o cálculo do limite de gasto com pessoal. Assim, consideram-se incluídos tanto servidores efetivos, como cargos em comissão, celetistas, empregados públicos e agentes políticos. Esse também é o caso dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias, quer tenham sido contratados por meio de processo seletivo público ou não.

O conceito de despesa com pessoal também não depende de avaliação jurídica sobre a legalidade ou não da contratação. Assim, tanto as contratações por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público como as que poderão vir a ser contestadas à luz do instituto constitucional do concurso público, por exemplo, deverão ser registradas na despesa com pessoal, independentemente da verificação da legalidade ou validade das contratações, bem como das eventuais cominações que possam advir.”

Porém, separava o elemento de despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização dos demais: somente esse deveria então ser contabilizado no grupo de despesas com pessoal (em “Outras despesas de pessoal”), para os fins da Lei de Responsabilidade Fiscal; enquanto os demais contratos de terceirização para execução indireta de atividades deveriam ser contabilizados de outra forma, não sendo incluídos, portanto, nos limites estipulados pela Lei⁶¹ (p. 21):

⁶¹ Há cinco grupos de despesas: amortização e juros da dívida; inversões financeiras; investimentos; outras despesas correntes; pessoal e encargos sociais. Estes três últimos grupos podem abrigar contabilmente elementos de despesa relacionados a contratações precárias de trabalho no serviço público. Como é mostrado longo desse capítulo, para os anos analisados, nos diferentes Ministérios, o elemento 04 (Contratação por tempo determinado) apareceu contabilizado entre os investimentos; despesas com pessoal e encargos sociais; ou outras despesas correntes. O

“A LRF não faz referência a toda terceirização, mas apenas àquela que se relaciona à substituição de servidor ou de empregado público. Assim, não são consideradas no bojo das despesas com pessoal as terceirizações que se destinem à execução indireta de atividades que, simultaneamente:

- a) sejam acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade (atividades-meio), na forma de regulamento, tais como: conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática – quando esta não for atividade-fim do órgão ou Entidade – copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações;
- b) não sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou seja, relativas a cargo ou categoria extintos, total ou parcialmente; e
- c) não caracterizem relação direta de emprego como, por exemplo, estagiários.”

Cabe mencionar, entretanto, que em 2010 a Portaria Conjunta STN/SOF 01-2010 alterou a Portaria Interministerial STN/SOF 163/2001, considerando que as despesas do elemento 34 – “Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização” não deveriam mais ser classificadas no grupo “Pessoal e Encargos Sociais”, e sim em “Outras Despesas Correntes”.

Há ainda despesas muito expressivas do governo federal com “Outros serviços de terceiros (pessoa jurídica)”, o que aparece como elemento de despesa sob o código 39, no qual também se encontram alguns contratos referentes a processos de terceirização. Trata-se de questão complexa, dado que a contabilidade do setor público requer o registro em rubricas separadas, de acordo com as especificações contratuais. Conforme MINISTÉRIO DA FAZENDA (2012a, p. 14-15):

“Quando um órgão contrata o serviço de uma pessoa física (autônomo) deve registrar a despesa no elemento 36 – Outros Serviços de Terceiros Pessoa Física, mas se a contratação da prestação de serviço for com uma pessoa jurídica, pode ser classificada, via de regra, em um dos elementos abaixo: 37 – Locação de Mão de obra – despesas com prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, tais como limpeza e higiene, vigilância ostensiva e outros, nos casos em que o contrato especifique o quantitativo físico do pessoal a ser utilizado; ou 39 – Despesas orçamentárias decorrentes da prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, tais como: assinaturas de jornais e periódicos; tarifas de energia elétrica, gás, água e esgoto; serviços de comunicação (telefone, telex, correios, etc.); fretes e carretos; locação de imóveis (inclusive despesas de condomínio e tributos à conta do locatário, quando previstos no contrato de locação); locação de equipamentos e materiais permanentes; software; conservação e adaptação de bens imóveis; seguros em geral (exceto os decorrentes de obrigação patronal); serviços de asseio e higiene; serviços de divulgação, impressão, encadernação e emolduramento; serviços funerários; despesas com congressos, simpósios, conferências ou exposições; vale-refeição; auxílio-creche

elemento 34 (Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização) foi contabilizado entre as despesas com pessoal e encargos sociais e também em outras despesas correntes. O elemento 35 (Serviços de Consultoria) apareceu contabilizado entre os investimentos e entre outras despesas correntes. Já os elementos 36 (Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física), 37 (Locação de mão de obra) e 39 (Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica) foram contabilizados entre os investimentos ou como outras despesas correntes.

(exclusive a indenização a servidor); habilitação de telefonia fixa e móvel celular; e outros congêneres, bem como os encargos resultantes do pagamento com atraso das obrigações de que trata este elemento de despesa.

Portanto, se um determinado órgão contratar uma empresa para prestar serviço de limpeza, o elemento a ser utilizado será o 39 – Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica, mas se esse órgão contratar uma empresa para prestar o serviço de limpeza e no contrato estiver estipulado o quantitativo de dez funcionários na limpeza, por exemplo, o elemento será o 37 – Locação de Mão de obra (grifo nosso)”

Assim, no elemento orçamentário 39 encontram-se aqueles contratos de terceirização, firmados junto a pessoas jurídicas, que não especificam o quantitativo físico do pessoal a ser utilizado. Sendo assim, suas informações seriam importantes de serem consideradas nessa análise. Porém, sua amplitude não permite separar, para os fins do presente estudo, o que seria ou não afeito a processos de terceirização, motivo pelo qual se optou aqui por não considerar tais gastos no somatório das despesas dos diferentes Ministérios com essa forma de contratação⁶².

Mesmo de maneira subestimada, então, considerando-se somente os elementos 37 e 34 e analisando a evolução combinada das despesas entre 2004 e 2015, percebe-se uma densa elevação dos gastos com terceirização no âmbito de todo o Executivo (Quadros 16, 17, 18 e 19). Os gastos diretos do governo federal com terceirização, que equivaliam (em valores constantes) a R\$ 1,7 bilhões em 2004, passaram a R\$ 6,6 bilhões em 2015. No período manifestou-se uma trajetória continuamente ascendente desse somatório de despesas, à exceção de 2015, quando houve uma queda especificamente nas despesas com terceirização contabilizadas como investimento. O crescimento real das despesas com terceirização, entre 2004 e 2015, atingiu 280% (Quadro 16).

⁶² O somatório desse elemento orçamentário, para todos os Ministérios, atingiu R\$ 33,5 bilhões em 2015 e cresceu, em termos reais, 79,4%, confrontando-se 2015 com 2004. As maiores despesas com esse elemento foram encontradas nos Ministérios da Educação, Defesa, Saúde e Fazenda. Um rápido olhar aos dados do Portal da Transparência permite verificar que em meio a várias outras despesas sem qualquer relação com vínculos precários, há uma série de outras relacionadas a processos de terceirização, inclusive em áreas como apoio técnico e administrativo, limpeza, conservação, tecnologia de informação, serviços de motoristas, etc. Ainda que fuja às possibilidades do presente trabalho, trata-se de um desafio importante desmembrar esses gastos para ver do que tratam. O TCU, para mensuração da terceirização nos órgãos públicos, contabiliza “as despesas associadas aos subelementos que seriam mais diretamente associados à terceirização no âmbito dos elementos: 36 – Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física e 39 – Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica, 35 – Serviços de Consultoria, 37 – Locação de mão-de-obra” (TRIBUNAL, 2011, p. 125). Referindo-se ao exercício de 2010, o Tribunal alertava que a proporção de gastos com terceirização no Poder Executivo já representava 9% dos gastos com pessoal, destacando-se o Ministério do Esporte, cuja despesa com terceirização representava montante superior a cinco vezes a despesa com pessoal; e os Ministérios do Desenvolvimento Social, do Turismo e da Pesca e Aquicultura, que apresentavam gastos com terceirização maiores que as despesas com pessoal.

Quadro 16 - Gastos diretos do governo federal com terceirização - Elementos de despesa 37 - Locação de Mão-de-obra e 34 - Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização - Brasil - 2004 a 2015 (em R\$)

Ano	37 - Locação de Mão-de-Obra			
	Investimentos	Outras despesas correntes	TOTAL	Total atualizado*
2004	677.628,63	927.583.878,79	928.261.507,42	1.730.557.928,28
2005	1.277.059,52	1.301.831.431,60	1.303.108.491,12	2.309.368.867,96
2006	1.455.604,42	1.556.862.423,26	1.558.318.027,68	2.677.502.035,16
2007	2.753.906,97	1.840.699.183,98	1.843.453.090,95	3.032.295.989,30
2008	2.867.470,02	2.105.825.754,14	2.108.693.224,16	3.275.222.315,77
2009	3.403.785,39	2.558.144.790,62	2.561.548.576,01	3.814.145.829,68
2010	4.524.017,18	2.953.692.801,36	2.958.216.818,54	4.158.957.025,19
2011	7.085.880,36	3.428.259.214,95	3.435.345.095,31	4.534.999.060,32
2012	14.040.082,23	4.121.584.832,47	4.135.624.914,70	5.158.364.956,11
2013	17.187.381,06	4.912.477.980,39	4.929.665.361,45	5.805.173.929,64
2014	18.487.688,82	5.840.710.917,78	5.859.198.606,60	6.484.375.097,92
2015	10.590.542,82	6.276.950.737,46	6.287.541.280,28	6.287.541.280,28
Variação %	1.462,9	576,7	577,3	263,3
Ano	34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização			
	Outras despesas correntes	Pessoal e encargos sociais	TOTAL	Total atualizado*
2004		9.883.472,79	9.883.472,79	18.425.758,32
2005		12.002.254,45	12.002.254,45	21.270.395,34
2006		13.652.833,15	13.652.833,15	23.458.297,92
2007		1.175.858,43	1.175.858,43	1.934.169,53
2008			0,00	0,00
2009			0,00	0,00
2010	11.044.694,15	14.731,64	11.059.425,79	15.548.446,72
2011	199.912.813,33		199.912.813,33	263.904.904,88
2012	276.912.773,11		276.912.773,11	345.393.301,90
2013	317.251.254,51		317.251.254,51	373.595.077,31
2014	313.428.423,27		313.428.423,27	346.871.236,03
2015	357.401.018,21		357.401.018,21	357.401.018,21
Variação %	-	-	3.516,1	1.839,7
Ano	Total de despesas com terceirização - Elementos 37 + 34			
	Outras despesas correntes + investimentos	Pessoal e encargos sociais	TOTAL	Total atualizado*
2004	928.261.507,42	9.883.472,79	938.144.980,21	1.748.983.686,61
2005	1.303.108.491,12	12.002.254,45	1.315.110.745,57	2.330.639.263,30
2006	1.558.318.027,68	13.652.833,15	1.571.970.860,83	2.700.960.333,08
2007	1.843.453.090,95	1.175.858,43	1.844.628.949,38	3.034.230.158,84
2008	2.108.693.224,16	0,00	2.108.693.224,16	3.275.222.315,77
2009	2.561.548.576,01	0,00	2.561.548.576,01	3.814.145.829,68
2010	2.969.261.512,69	14.731,64	2.969.276.244,33	4.174.505.471,90
2011	3.635.257.908,64	0,00	3.635.257.908,64	4.798.903.965,20
2012	4.412.537.687,81	0,00	4.412.537.687,81	5.503.758.258,01
2013	5.246.916.615,96	0,00	5.246.916.615,96	6.178.769.006,95
2014	6.172.627.029,87	0,00	6.172.627.029,87	6.831.246.333,96
2015	6.644.942.298,49	0,00	6.644.942.298,49	6.644.942.298,49
Variação %	615,8	-	608,3	279,9

Fonte: Controladoria-Geral da União - Portal da Transparência - Governo Federal.

Elaboração própria.

(*) Valores atualizados pelo IPCA acumulado até dezembro/2015.

No total desses gastos, o elemento de despesa 34 – Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização – é mais residual, embora tenha se expandido consideravelmente a partir de 2011, quando passou a representar entre 5 e 6% do total dos gastos com terceirização. Analisando quais foram os órgãos que provocaram esse movimento diferenciado - contabilizando os gastos como “Outras despesas correntes” - percebe-se que até 2007, somente o Ministério das Cidades contabilizava essa despesa, classificando-a como “Pessoal e Encargos Sociais”. Entre 2008 e 2009, nenhum ministério contabilizou gastos com esse elemento; e, a partir de então, vários ministérios passaram a apresentar registro do elemento contabilizado como “Outras despesas correntes”⁶³, com exceção do Ministério das Cidades, que em 2010 registrou tal como anteriormente, como pode ser verificado no Quadro 17:

Quadro 17 - Gastos diretos do governo federal com o elemento de despesa 34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização - 2010 a 2015 (em R\$ correntes)

Elemento de Despesa/Ministério	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Outras Despesas Correntes	11.044.694,15	199.912.813,33	276.912.773,11	317.251.254,51	313.428.423,27	357.401.018,21
MINISTERIO DA CIENCIA, TECN E INOV		20.622.087,69	30.795.143,79	13.237.435,54	11.640.575,11	12.352.269,06
MINISTERIO DA CULTURA		66.706,36				
MINISTERIO DA DEFESA	4.408.939,36	7.327.494,53				6.650,00
MINISTERIO DA EDUCACAO			515.132,79	401.333,29	155.861,37	3.109.948,72
MINISTERIO DA FAZENDA		17.686.201,21	19.341.845,32	9.715.023,99	5.377.742,64	5.134.501,59
MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL		17.638.468,07	18.718.718,97	10.474.181,27		215.685,65
MINISTERIO DA SAUDE		109.707.195,47	183.794.805,17	263.679.171,86	294.098.804,91	328.894.903,85
MINISTERIO DAS CIDADES	6.136.267,73	6.282.856,58				
MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE		11.880.134,91	19.928.032,48	19.071.428,38	1.924.804,97	
MINISTERIO DO PLANEJ, ORCAM E GESTAO						92.647,39
MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO		5.271.857,48	3.323.975,50	280.252,86		
MINISTERIO DO TURISMO	499.487,06	1.681.013,42	126.495,67			
MINISTERIO DOS TRANSPORTES		181.801,49	368.623,42	392.427,32	230.634,27	5.498.674,86
PRESIDENCIA DA REPUBLICA		1.566.996,12				2.095.737,09
Pessoal e Encargos Sociais	14.731,64					
MINISTERIO DAS CIDADES	14.731,64					
TOTAL	11.059.425,79	199.912.813,33	276.912.773,11	317.251.254,51	313.428.423,27	357.401.018,21

Fonte: CGU - Portal da Transparência - Governo Federal
Elaboração própria

Sob o ponto de vista do montante, o salto a partir de 2011 deve-se preponderantemente ao Ministério da Saúde. Essas outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização no âmbito do MS, conforme indicam os dados disponíveis no Portal da Transparência, estariam associadas majoritariamente ao processo de terceirização na Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ.

⁶³ Provavelmente essa movimentação contábil reflete os efeitos da mencionada Portaria Conjunta STN/SOF 01-2010.

Quadro 18 - Despesas com locação de mão-de-obra e outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização nos diferentes Ministérios (em R\$ correntes) - 2004 a 2015

MINISTÉRIO/ANO	2004	2005	2006	2007	2008	2009
GABINETE DA VICE-PRESIDENCIA DA REPUBLICA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MINIST. DA AGRICUL.,PECUARIA E ABASTECIMENTO	40.160.422,57	56.458.903,52	66.079.525,50	77.126.428,47	83.635.104,51	90.798.078,51
MINISTERIO DA CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVACAO	45.203.145,66	77.652.459,55	100.535.536,05	116.994.392,18	128.447.218,15	136.023.563,32
MINISTERIO DA CULTURA	23.767.745,40	33.196.722,49	40.872.462,63	51.499.042,70	54.008.244,27	66.902.974,40
MINISTERIO DA DEFESA	25.114.845,00	29.427.606,57	29.736.972,17	56.955.849,60	67.627.786,28	88.196.459,17
MINISTERIO DA EDUCACAO	175.109.806,73	223.120.259,70	295.101.090,45	363.989.191,12	435.871.613,45	550.993.955,01
MINISTERIO DA FAZENDA	122.365.473,40	160.557.415,83	117.143.623,39	132.210.694,80	157.003.102,55	177.550.920,60
MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL	15.499.909,99	23.379.933,92	35.358.523,96	37.834.830,45	48.107.657,19	51.526.057,87
MINISTERIO DA JUSTICA	42.920.417,64	55.526.601,22	68.279.680,60	91.289.537,48	111.302.285,27	135.613.822,41
MINISTERIO DA PESCA E AQUICULTURA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MINISTERIO DA PREVIDENCIA SOCIAL	81.946.480,36	113.752.558,23	139.234.634,97	172.795.279,86	223.785.612,04	264.986.710,79
MINISTERIO DA SAUDE	169.812.120,04	250.080.224,90	313.946.487,96	343.036.455,13	361.849.985,03	485.090.391,60
MINISTERIO DAS CIDADES	10.491.674,82	12.693.243,78	14.328.461,05	2.374.145,34	1.376.265,33	2.717.297,76
MINISTERIO DAS COMUNICACOES	3.620.158,35	4.310.067,98	4.783.731,88	5.347.377,67	5.569.258,93	5.942.898,21
MINISTERIO DAS RELACOES EXTERIORES	100.875,40	40.290,61	649.368,82	578.809,04	238.091,33	289.400,31
MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA	18.305.265,93	30.229.587,38	33.581.343,03	33.030.572,20	37.431.732,44	39.869.971,62
MINISTERIO DO DESENV.IND. E COMERCIO EXTERIOR	33.255.362,53	36.601.873,25	45.462.317,99	50.009.251,96	49.311.694,42	56.975.062,14
MINISTERIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME	2.279.810,69	18.496.526,20	32.803.715,60	26.858.203,48	38.655.739,85	37.226.433,73
MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO	17.262.004,33	23.651.154,73	34.925.189,78	39.900.295,60	43.461.459,30	50.515.133,55
MINISTERIO DO ESPORTE	3.217.542,51	3.745.518,59	4.926.637,03	12.283.197,86	13.097.384,69	16.292.630,33
MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE	41.370.054,26	69.123.098,75	78.451.585,16	87.424.399,10	91.809.007,62	109.786.993,05
MINISTERIO DO PLANEJAMENTO,ORCAMENTO E GESTAO	4.102.953,80	8.296.385,60	9.886.309,88	12.937.665,36	14.904.535,81	15.284.739,66
MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO	30.450.747,17	33.801.480,79	35.821.575,54	38.059.411,22	36.018.648,48	35.593.642,06
MINISTERIO DO TURISMO	1.166.358,40	1.866.356,65	2.226.685,13	3.851.919,45	6.163.212,34	8.221.987,02
MINISTERIO DOS TRANSPORTES	18.175.523,89	26.866.009,17	32.517.899,49	44.191.016,29	46.189.037,26	55.452.879,08
PRESIDENCIA DA REPUBLICA	12.446.281,34	22.236.466,16	35.317.502,77	44.050.983,02	52.828.547,62	79.696.573,81
TOTAL	938.144.980,21	1.315.110.745,57	1.571.970.860,83	1.844.628.949,38	2.108.693.224,16	2.561.548.576,01
MINISTÉRIO/ANO	2010	2011	2012	2013	2014	2015
GABINETE DA VICE-PRESIDENCIA DA REPUBLICA	0,00	178.040,93	0,00	0,00	0,00	0,00
MINIST. DA AGRICUL.,PECUARIA E ABASTECIMENTO	100.338.749,46	114.939.933,28	134.892.135,14	163.622.298,21	187.621.566,60	201.539.365,17
MINISTERIO DA CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVACAO	141.247.444,69	161.969.279,15	184.306.433,64	171.775.364,47	190.589.775,46	192.872.912,25
MINISTERIO DA CULTURA	79.164.355,14	95.440.835,80	114.639.144,71	134.197.835,23	156.685.899,96	177.842.680,83
MINISTERIO DA DEFESA	94.528.818,08	96.144.986,49	94.172.807,49	101.641.853,28	122.261.466,83	128.885.974,83
MINISTERIO DA EDUCACAO	768.928.524,33	1.058.451.300,37	1.363.585.617,36	1.753.696.225,21	2.184.028.327,97	2.313.923.042,22
MINISTERIO DA FAZENDA	194.888.455,66	223.974.787,11	263.567.416,54	301.314.408,27	347.644.261,04	369.237.178,15
MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL	47.882.708,49	51.463.501,88	59.290.666,20	65.241.184,34	66.833.693,31	71.591.897,86
MINISTERIO DA JUSTICA	145.497.024,48	159.395.577,63	174.287.180,49	206.826.543,88	236.482.615,69	272.785.905,24
MINISTERIO DA PESCA E AQUICULTURA	17.733.705,97	20.586.788,02	19.822.117,84	23.102.606,40	26.617.417,74	27.556.299,65
MINISTERIO DA PREVIDENCIA SOCIAL	302.509.397,99	351.519.758,13	433.622.851,46	493.216.856,80	620.352.373,22	569.365.323,90
MINISTERIO DA SAUDE	509.626.049,13	610.762.904,92	811.290.900,25	933.824.748,67	1.011.566.094,07	1.145.125.074,79
MINISTERIO DAS CIDADES	10.985.180,66	21.820.337,48	20.538.859,68	24.773.620,39	24.576.702,31	29.612.045,56
MINISTERIO DAS COMUNICACOES	9.007.628,20	11.286.391,19	12.583.431,07	15.100.506,33	16.548.920,38	18.856.234,26
MINISTERIO DAS RELACOES EXTERIORES	437.892,25	233.349,02	462.187,47	498.915,96	671.421,35	1.062.473,94
MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA	38.396.222,20	47.835.734,77	57.805.730,93	65.872.480,13	74.875.505,28	86.798.911,25
MINISTERIO DO DESENV.IND. E COMERCIO EXTERIOR	56.767.994,02	57.992.410,79	61.787.498,12	73.454.304,33	102.890.040,31	101.521.921,31
MINISTERIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME	36.940.155,99	37.728.816,70	38.505.078,36	41.654.123,86	34.439.598,28	42.268.708,67
MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO	60.046.331,96	69.307.723,97	77.886.713,60	86.561.006,75	94.594.357,64	117.059.188,70
MINISTERIO DO ESPORTE	7.812.924,50	8.213.549,78	8.597.994,90	8.951.591,09	10.800.022,42	11.207.480,33
MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE	110.668.776,95	126.358.863,97	142.664.852,68	168.143.799,49	176.833.506,09	199.452.656,03
MINISTERIO DO PLANEJAMENTO,ORCAMENTO E GESTAO	18.533.059,09	22.731.202,91	24.861.058,81	33.021.566,16	43.663.837,38	52.770.003,43
MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO	43.046.241,57	53.366.389,66	63.342.176,40	77.437.716,66	96.157.636,33	97.093.955,61
MINISTERIO DO TURISMO	7.809.474,60	8.227.898,92	8.070.512,53	9.485.484,01	10.031.992,96	9.313.205,06
MINISTERIO DOS TRANSPORTES	69.691.776,88	101.372.147,10	124.532.085,47	143.293.518,17	154.212.440,35	198.786.984,12
PRESIDENCIA DA REPUBLICA	96.787.352,04	123.955.398,67	117.422.236,67	150.208.057,87	181.647.556,90	208.412.875,33
TOTAL	2.969.276.244,33	3.635.079.867,71	4.412.537.687,81	5.246.916.615,96	6.172.627.029,87	6.644.942.298,49

Fonte: CGU - Portal da Transparência - Governo Federal
Elaboração própria

A análise da evolução das despesas com terceirização para cada um dos ministérios (Quadro 18) permite verificar o substancial crescimento da dependência desse formato de contratação em praticamente todos os órgãos do governo federal. De maneira geral, não há movimentações em sentido negativo. Os maiores patamares de crescimento das despesas foram verificados no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; no Ministério da Educação; na Presidência da República e no Ministério do Planejamento. Ainda que o MP represente menos de 1% das despesas do conjunto dos ministérios com terceirização, a sua dinâmica de crescimento, associada particularmente ao aumento das despesas com terceirização no IBGE, reforça a pertinência de averiguar melhor o caso desse Instituto.

O Quadro 19 mostra que as maiores proporções médias de despesas com terceirização, somados os elementos 37 e 34, estiveram nos Ministérios da Educação (25,5%); Saúde (18,0%); Previdência Social (9,5%); e Fazenda (7,5%). Juntos, esses Ministérios concentram em média pouco mais de 60% do total dos gastos diretos com terceirização do governo federal.

Assim, mesmo com as dificuldades de compreender quantos trabalhadores estão prestando serviços no âmbito do Executivo Federal intermediados por pessoas jurídicas, a ampliação dos valores despendidos sob essas modalidades permite perscrutar que tem se intensificado significativamente, e não minimizado, essa forma precária de integração de trabalhadores ao serviço público.

Quadro 19 - Proporção % das despesas com locação de mão-de-obra e outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização nos diferentes Ministérios, em relação ao total - 2004 a 2015

MINISTÉRIO/ANO	2004	2005	2006	2007	2008	2009
GABINETE DA VICE-PRESIDENCIA DA REPUBLICA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MINIST. DA AGRICUL.,PECUARIA E ABASTECIMENTO	4,28	4,29	4,20	4,18	3,97	3,54
MINISTERIO DA CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVACAO	4,82	5,90	6,40	6,34	6,09	5,31
MINISTERIO DA CULTURA	2,53	2,52	2,60	2,79	2,56	2,61
MINISTERIO DA DEFESA	2,68	2,24	1,89	3,09	3,21	3,44
MINISTERIO DA EDUCACAO	18,67	16,97	18,77	19,73	20,67	21,51
MINISTERIO DA FAZENDA	13,04	12,21	7,45	7,17	7,45	6,93
MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL	1,65	1,78	2,25	2,05	2,28	2,01
MINISTERIO DA JUSTICA	4,58	4,22	4,34	4,95	5,28	5,29
MINISTERIO DA PESCA E AQUICULTURA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MINISTERIO DA PREVIDENCIA SOCIAL	8,73	8,65	8,86	9,37	10,61	10,34
MINISTERIO DA SAUDE	18,10	19,02	19,97	18,60	17,16	18,94
MINISTERIO DAS CIDADES	1,12	0,97	0,91	0,13	0,07	0,11
MINISTERIO DAS COMUNICACOES	0,39	0,33	0,30	0,29	0,26	0,23
MINISTERIO DAS RELACOES EXTERIORES	0,01	0,00	0,04	0,03	0,01	0,01
MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA	1,95	2,30	2,14	1,79	1,78	1,56
MINISTERIO DO DESENV.IND. E COMERCIO EXTERIOR	3,54	2,78	2,89	2,71	2,34	2,22
MINISTERIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME	0,24	1,41	2,09	1,46	1,83	1,45
MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO	1,84	1,80	2,22	2,16	2,06	1,97
MINISTERIO DO ESPORTE	0,34	0,28	0,31	0,67	0,62	0,64
MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE	4,41	5,26	4,99	4,74	4,35	4,29
MINISTERIO DO PLANEJAMENTO,ORCAMENTO E GESTAO	0,44	0,63	0,63	0,70	0,71	0,60
MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO	3,25	2,57	2,28	2,06	1,71	1,39
MINISTERIO DO TURISMO	0,12	0,14	0,14	0,21	0,29	0,32
MINISTERIO DOS TRANSPORTES	1,94	2,04	2,07	2,40	2,19	2,16
PRESIDENCIA DA REPUBLICA	1,33	1,69	2,25	2,39	2,51	3,11
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
MINISTÉRIO/ANO	2010	2011	2012	2013	2014	2015
GABINETE DA VICE-PRESIDENCIA DA REPUBLICA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MINIST. DA AGRICUL.,PECUARIA E ABASTECIMENTO	3,38	3,16	3,06	3,12	3,04	3,03
MINISTERIO DA CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVACAO	4,76	4,46	4,18	3,27	3,09	2,90
MINISTERIO DA CULTURA	2,67	2,63	2,60	2,56	2,54	2,68
MINISTERIO DA DEFESA	3,18	2,64	2,13	1,94	1,98	1,94
MINISTERIO DA EDUCACAO	25,90	29,12	30,90	33,42	35,38	34,82
MINISTERIO DA FAZENDA	6,56	6,16	5,97	5,74	5,63	5,56
MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL	1,61	1,42	1,34	1,24	1,08	1,08
MINISTERIO DA JUSTICA	4,90	4,38	3,95	3,94	3,83	4,11
MINISTERIO DA PESCA E AQUICULTURA	0,60	0,57	0,45	0,44	0,43	0,41
MINISTERIO DA PREVIDENCIA SOCIAL	10,19	9,67	9,83	9,40	10,05	8,57
MINISTERIO DA SAUDE	17,16	16,80	18,39	17,80	16,39	17,23
MINISTERIO DAS CIDADES	0,37	0,60	0,47	0,47	0,40	0,45
MINISTERIO DAS COMUNICACOES	0,30	0,31	0,29	0,29	0,27	0,28
MINISTERIO DAS RELACOES EXTERIORES	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02
MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA	1,29	1,32	1,31	1,26	1,21	1,31
MINISTERIO DO DESENV.IND. E COMERCIO EXTERIOR	1,91	1,60	1,40	1,40	1,67	1,53
MINISTERIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME	1,24	1,04	0,87	0,79	0,56	0,64
MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO	2,02	1,91	1,77	1,65	1,53	1,76
MINISTERIO DO ESPORTE	0,26	0,23	0,19	0,17	0,17	0,17
MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE	3,73	3,48	3,23	3,20	2,86	3,00
MINISTERIO DO PLANEJAMENTO,ORCAMENTO E GESTAO	0,62	0,63	0,56	0,63	0,71	0,79
MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO	1,45	1,47	1,44	1,48	1,56	1,46
MINISTERIO DO TURISMO	0,26	0,23	0,18	0,18	0,16	0,14
MINISTERIO DOS TRANSPORTES	2,35	2,79	2,82	2,73	2,50	2,99
PRESIDENCIA DA REPUBLICA	3,26	3,41	2,66	2,86	2,94	3,14
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: CGU - Portal da Transparência - Governo Federal

Elaboração própria

Lembrando que a terceirização envolve uma relação estabelecida entre uma instituição pública que contrata os serviços de outra empresa, ressalta-se a compreensão de que é um fenômeno que não pode ser tratado somente como relação interempresarial. Deve ser compreendido, antes de tudo, como uma relação entre o órgão e seus trabalhadores, sujeitos históricos que exercem um ofício dentro do setor público e, portanto, agentes públicos.

Nesse setor, a exigência legal é de que as contratações sejam feitas por meio de licitações públicas, na modalidade menor custo; dessa maneira, se está de antemão operando um contrato que, sob o ponto de vista estritamente financeiro, pode parecer o mais eficiente; mas sob pena de utilizar uma força de trabalho pior remunerada e, muitas vezes, da sonegação ou contenção de direitos associada aos menores custos⁶⁴. Referindo-se ao caso das universidades, DRUCK (2015) comenta:

“As empresas contratadas pelo menor preço, conforme a lei de licitações, em geral não possuem situação financeira estável, e para garantir o seu preço, economizam no pagamento dos direitos e dos salários dos trabalhadores, aqueles que sofrem as penalidades que as universidades exercem, suspendendo os contratos e pagamentos, ao descobrirem a inadimplência das terceiras. É o círculo vicioso da precarização do trabalho dos terceirizados no serviço público em instituições onde estão os mais importantes intelectuais do país, onde se produz ciência e pesquisa e onde se preparam novas gerações de profissionais de todas as áreas.”

Vários estudos empíricos sobre o tema apontam que o trabalhador terceirizado tem, em geral, acesso a níveis salariais e benefícios sociais inferiores; está sujeito a jornadas mais extensas; maior rotatividade; piores condições de trabalho, saúde e segurança; ao descumprimento de direitos no decorrer e, principalmente, na finalização dos contratos; a certa invisibilidade, ao preconceito e à discriminação no local de trabalho; e à fragilização da identidade e organização coletiva (POCHMANN, 2008; DIEESE, 2007 e 2012a; CUT, 2014; BIAVASCHI e TEIXEIRA, 2015b).

Sob o ponto de vista da gestão pública, a simples transposição de uma lógica privada, mediante uma visão estreita de que o que importa é reduzir custos, pode implicar prejuízos à qualidade dos serviços públicos prestados. Além de contribuir para o processo de flexibilização

⁶⁴ Caso emblemático, nesse sentido, pode ser encontrado na licitação vencida pela empresa F.G. Indústria e Comércio de Uniformes e Tecidos Ltda., contratada pelo IBGE para produzir 230 mil coletes que seriam utilizados pelos pesquisadores do Censo 2010. Em que pese a proibição de subcontratação, a empresa vencedora terceirizou a produção junto a outras cinco empresas. Uma das subcontratadas repassou parte da encomenda para uma terceira empresa, uma oficina de costura, na qual, em agosto de 2010, ocorreu fiscalização de auditores da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego de São Paulo (SRTE/SP), vinculada ao MTE. A fiscalização constatou que, nesse local, os coletes eram confeccionados em condições análogas às de trabalho escravo (PYL e HASHIZUME, 2010).

do trabalho e para maior instabilidade, a terceirização no setor público pode estar acompanhada de outros problemas, tais como fraudes em licitações, favorecimentos, focos de corrupção, ampliação de demandas trabalhistas, entre outros, assim como aparece sintetizado em CUT (2014, p 48):

“A terceirização pode ser vista também com uma alternativa para flexibilização da gestão do trabalho, não devendo ser dissociada de outros processos como a privatização dos serviços públicos, a precarização do trabalho, a diminuição de direitos e a corrupção. Portanto, as terceirizações no Serviço Público aparecem como o mais importante instrumento de privatização e precarização destes serviços.”

A combinação desses vários fatores revela tratar-se de uma perversa forma de precarização do trabalho, que, ao atingir de forma extensa o serviço público, o permeia de uma lógica privada com consequências sobre a sociedade como um todo.

1.3.2.3. Outros possíveis vínculos atípicos ou precários

Buscando compreender outros possíveis formatos precários de absorção de trabalho no serviço público, foram separados do orçamento federal inicialmente os itens referentes a despesas com consultoria (Quadro 20).

Referindo-se à larga utilização dessa forma de contratação nos anos 90, SANTOS (1997, p. 12) afirmava que “[a] *profissionalização da alta administração ainda engatinha, permeada por agentes públicos, dentre os quais os famosos ‘consultores’ (muitas vezes vinculados à própria administração pública e estatais) que mantém relações promíscuas com a iniciativa privada*”. O autor alertava sobre os riscos que estariam eventualmente associados às consultorias, que não só poderiam representar a burla à exigência de concurso público, como proporcionar certos desvios e favorecimentos (1997, p. 103):

“Um outro obstáculo à profissionalização tem sido a desenfreada contratação de pessoal para exercer, por prazo certo, tarefas de rotina a título de ‘contratação de consultores’, mecanismo largamente utilizado, principalmente nos órgãos centrais da Administração, para satisfazer suas necessidades de pessoal. Este último problema tem sido apontado como um grave desvio da Administração Pública, dando origem a uma verdadeira ‘indústria da consultoria’ ou à ‘carreira de consultor’, remunerada sempre em padrões muito superiores aos do serviço público efetivo. Segundo denúncias frequentemente veiculadas pelos meios de comunicação, atividades administrativas rotineiras, típicas do funcionalismo federal, são transferidas para consultores contratados especialmente, sem qualquer controle ou questionamento sobre a real necessidade de tais contratações, e para tarefas que em muitos casos poderiam ser executadas pelos próprios servidores dos respectivos órgãos.”

Conforme MINISTÉRIO DA FAZENDA (2016), os Serviços de Consultoria (elemento de despesa 35) referem-se a:

“Despesas orçamentárias decorrentes de contratos com pessoas físicas ou jurídicas, prestadoras de serviços nas áreas de consultorias técnicas ou auditorias financeiras ou jurídicas, ou assemelhadas. Observação: Esse ED é utilizado quando o serviço não possuir vinculação direta com a execução de um determinado projeto e as despesas neste elemento não devem ser incorporadas ao ativo. Quando houver vinculação direta está associado ao elemento 51, na forma de estudos e projetos.”

Há uma recomendação explícita de que, no setor público, somente se contrate serviços de consultoria *“para execução de atividades que comprovadamente não possam ser desempenhadas por servidores ou empregados da administração pública, no âmbito do respectivo órgão ou entidade”*. Ressalte-se, portanto, que formalmente o elemento de despesa 35 – despesas com consultoria refere-se somente àqueles casos em que não se está, abertamente, substituindo um trabalho que poderia ser feito por um servidor integrante do quadro⁶⁵ (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2011, p. 22):

“As despesas com empresas de consultoria devem ser, em geral, classificadas no grupo de natureza da despesa ‘Outras Despesas Correntes’, no elemento de despesa ‘35 – Serviços de Consultorias’, portanto, não integrante das despesas com pessoal. No entanto, deve-se atentar para possíveis equívocos referentes à contratação de empresas de consultoria que embutem a contratação de pessoal que substitui servidor ou empregado público. Nestes casos, tal despesa deverá compor a despesa bruta com pessoal e ser regularmente registrada no elemento de despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização.”

Entre 2004 e 2015, atualizando os valores para dezembro de 2015, os gastos diretos do governo federal com serviços de consultoria cresceram, em termos reais, 208%, passando de R\$ 167,5 milhões para R\$ 515,7 milhões (Quadro 20). Em constante crescimento entre 2004 e 2010, a partir de 2011 a evolução desses gastos apresenta trajetória relativamente mais oscilante.

⁶⁵ Como pode ser visto, também a contratação de consultoria pode compor diferentes elementos contábeis. Naqueles casos em que, para realizar uma determinada obra ou projeto, torna-se necessário realizar um estudo prévio, a atividade de consultoria (ou de contratação de pessoa jurídica) pode estar contabilmente “escondida”, compondo o custo do projeto ou obra; ou seja, nesse caso, pode ser contabilizada dentre as despesas do elemento “51 – Obras e instalações”. Porém, caso o estudo para o qual a consultoria foi contratada não tenha uma vinculação direta com a execução do projeto ou obra, mas em razão de um levantamento sistemático ou situação semelhante que alguma unidade faça, a despesa pode ser classificada no elemento “35 – Serviços de Consultoria” ou, conforme o caso, no elemento “39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”. Se substituir trabalho que deveria ser feito por servidor, deve ser contabilizado em “34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização” (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2010).

Quadro 20 - Gastos diretos do governo federal com o elemento de despesa 35 - Serviços de Consultoria - Brasil - 2004 a 2015 (em R\$)

Ano	35 - Serviços de Consultoria			
	Investimentos	Outras despesas correntes	TOTAL	Total atualizado*
2004	2.506.599,47	87.348.233,86	89.854.833,33	167.516.365,78
2005	80.528.910,29	53.595.636,49	134.124.546,78	237.695.521,80
2006	114.660.655,03	50.966.260,67	165.626.915,70	284.580.166,56
2007	146.907.822,78	60.191.690,92	207.099.513,70	340.657.990,09
2008	155.774.854,15	124.759.553,55	280.534.407,70	435.726.042,04
2009	236.495.228,90	192.711.888,56	429.207.117,46	639.089.397,90
2010	323.309.727,32	196.950.521,87	520.260.249,19	731.433.884,34
2011	281.004.763,34	232.321.448,23	513.326.211,57	677.641.931,89
2012	236.461.894,52	275.291.579,08	511.753.473,60	638.310.107,62
2013	215.416.109,36	366.582.373,53	581.998.482,89	685.361.413,45
2014	164.343.322,60	385.295.144,79	549.638.467,39	608.284.891,86
2015	170.112.747,13	345.630.569,38	515.743.316,51	515.743.316,51
Variação %	6.686,6	295,7	474,0	207,88

Fonte: Controladoria-Geral da União - Portal da Transparência - Governo Federal.

Elaboração própria.

(*) Valores atualizados pelo IPCA acumulado até dezembro/2015.

O desmembramento das despesas por ministério, no mesmo período (Quadros 21 e 22), permite verificar que o principal destaque é o Ministério dos Transportes, que em média foi responsável por 51,0% dos gastos diretos do governo com serviços de consultoria. A seguir, aparece o Ministério da Integração Nacional (10,7%).

Em 2015, no Ministério dos Transportes, de acordo com as informações constantes do Portal da Transparência, a maior parte dessas despesas está associada ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT, vinculadas, entre outras ações, a estudos, projetos e planejamento de transportes e infraestrutura de transportes no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e adequações/construções de trechos rodoviários.

Quadro 21 - Despesas com serviços de consultoria nos diferentes Ministérios (em R\$ correntes) - 2004 a 2015

MINISTÉRIO/ANO	2004	2005	2006	2007	2008	2009
MINIST. DA AGRICUL.,PECUARIA E ABASTECIMENTO	2.493.434,49	4.598.889,08	1.813.448,57	2.496.614,89	3.968.102,86	4.228.110,11
MINISTERIO DA CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVACAO	4.959.438,36	1.646.140,28	1.610.581,53	3.448.684,22	5.504.340,91	15.995.198,57
MINISTERIO DA CULTURA	108.152,68	32.300,00	108.446,00	110.713,16	418.693,53	1.202.193,51
MINISTERIO DA DEFESA	4.846.766,26	50.000,00	25.000,00	516.200,00	909.745,89	9.023.350,93
MINISTERIO DA EDUCACAO	273.942,01	664.309,08	1.257.866,14	1.543.576,21	5.061.669,82	10.688.841,86
MINISTERIO DA FAZENDA	1.184.474,42	3.130.144,81	6.212.438,73	5.173.197,70	1.970.965,37	1.784.690,26
MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL	5.491,00	14.698.786,14	6.980.660,31	10.009.263,70	39.649.484,94	71.972.903,65
MINISTERIO DA JUSTICA	858.490,91	255.693,36	1.363.546,80	2.282.502,72	8.528.137,92	11.135.231,60
MINISTERIO DA PESCA E AQUICULTURA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MINISTERIO DA PREVIDENCIA SOCIAL	7.770,00	0,00	0,00	0,00	8.000,00	0,00
MINISTERIO DA SAUDE	387.950,87	1.619.771,90	5.103.121,37	6.399.968,07	7.780.106,18	16.013.100,20
MINISTERIO DAS CIDADES	606.033,99	1.157.397,32	1.219.514,78	868.221,34	2.519.001,11	2.140.988,21
MINISTERIO DAS COMUNICACOES	10.703.424,11	7.112.881,81	7.394.523,72	378.969,20	2.921.412,08	1.355.808,20
MINISTERIO DAS RELACOES EXTERIORES	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3.500,00
MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA	13.815.100,45	6.208.023,53	5.155.938,08	5.150.255,29	12.514.313,74	18.350.882,78
MINISTERIO DO DESENV,IND. E COMERCIO EXTERIOR	184.200,00	57.780,00	57.430,00	16.346,00	559.923,20	1.619.592,91
MINISTERIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO	2.062.873,26	156.579,85	353.355,04	0,00	456.352,27	5.915.004,86
MINISTERIO DO ESPORTE	0,00	0,00	0,00	0,00	12.666.575,91	19.674.966,34
MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE	1.629.762,58	4.519.398,27	1.997.812,05	1.350.073,53	10.747.427,69	14.624.038,04
MINISTERIO DO PLANEJAMENTO,ORCAMENTO E GESTAO	880.512,13	1.144.921,52	2.106.976,12	4.228.654,96	5.339.932,29	7.488.329,02
MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO	4.400,00	735.207,32	100.977,03	201.718,90	6.500,00	1.106.370,65
MINISTERIO DO TURISMO	39.324,00	0,00	0,00	0,00	2.704.778,82	9.517.730,67
MINISTERIO DOS TRANSPORTES	44.766.143,81	86.227.430,16	122.380.733,85	159.074.490,94	150.856.796,72	203.942.197,71
PRESIDENCIA DA REPUBLICA	37.148,00	108.892,35	384.545,58	3.850.062,87	5.442.146,45	1.424.087,38
TOTAL	89.854.833,33	134.124.546,78	165.626.915,70	207.099.513,70	280.534.407,70	429.207.117,46
MINISTÉRIO/ANO	2010	2011	2012	2013	2014	2015
MINIST. DA AGRICUL.,PECUARIA E ABASTECIMENTO	4.887.553,27	3.252.001,09	2.272.411,57	702.206,98	1.046.029,29	4.297.815,19
MINISTERIO DA CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVACAO	10.728.438,23	16.006.883,51	16.888.166,87	20.894.605,83	29.667.911,81	20.911.794,18
MINISTERIO DA CULTURA	7.752.820,13	8.703.645,92	5.668.603,88	6.501.139,28	5.994.326,20	10.892.775,32
MINISTERIO DA DEFESA	7.715.778,85	9.575.089,77	4.875.154,34	5.960.917,45	17.235.036,89	10.251.268,88
MINISTERIO DA EDUCACAO	15.848.316,64	13.315.560,32	21.255.338,90	29.083.825,14	31.726.891,08	26.177.399,94
MINISTERIO DA FAZENDA	1.847.607,01	2.426.204,09	5.192.717,86	10.196.185,16	5.035.379,27	7.107.165,64
MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL	100.287.754,21	87.187.946,04	78.128.352,72	60.970.243,09	39.770.694,17	40.498.441,81
MINISTERIO DA JUSTICA	7.502.822,97	6.505.906,87	7.962.316,13	5.242.019,02	491.527,31	1.442.209,87
MINISTERIO DA PESCA E AQUICULTURA	115.000,00	0,00	6.300,00	1.470.000,00	2.500,00	0,00
MINISTERIO DA PREVIDENCIA SOCIAL	0,00	425.900,54	1.809.683,50	1.280.485,18	14.626,80	1.878.227,50
MINISTERIO DA SAUDE	20.821.945,02	24.663.690,32	20.380.532,97	33.329.046,12	41.837.840,59	34.316.515,20
MINISTERIO DAS CIDADES	1.043.651,46	634.952,57	811.108,82	3.717.561,52	2.577.738,74	3.522.688,34
MINISTERIO DAS COMUNICACOES	3.328.417,80	359.308,20	2.590.315,29	3.747.100,00	484.933,37	939.413,70
MINISTERIO DAS RELACOES EXTERIORES	292.935,98	328.664,61	5.615.242,08	584.553,73	996.837,52	64.252,89
MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA	17.746.467,97	6.692.461,79	5.431.715,22	6.993.772,19	9.880.625,60	11.122.551,61
MINISTERIO DO DESENV,IND. E COMERCIO EXTERIOR	1.805.871,66	551.160,00	487.141,66	488.962,83	965.308,43	2.318.279,88
MINISTERIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME	0,00	0,00	0,00	3.855.887,59	9.917.049,33	2.166.555,66
MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO	1.764.117,31	5.799.227,51	3.668.898,44	3.389.633,42	4.174.380,59	4.693.097,40
MINISTERIO DO ESPORTE	28.362.221,64	38.255.611,14	27.269.710,80	60.579.205,21	68.920.193,47	57.304.002,98
MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE	13.848.678,90	15.154.278,14	14.676.702,17	14.874.410,51	21.319.093,15	29.102.974,18
MINISTERIO DO PLANEJAMENTO,ORCAMENTO E GESTAO	7.768.176,09	5.255.087,34	7.945.281,96	24.220.894,07	7.493.072,90	10.042.065,03
MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO	2.025.385,40	1.952.188,64	1.516.097,47	170.703,29	49.611,25	2.921.732,68
MINISTERIO DO TURISMO	10.540.797,04	30.141.712,09	49.551.014,08	37.732.500,70	32.702.501,13	22.750.957,08
MINISTERIO DOS TRANSPORTES	252.628.907,90	234.433.457,11	219.894.477,75	229.615.944,76	190.860.283,79	180.540.530,98
PRESIDENCIA DA REPUBLICA	1.596.583,71	1.705.273,96	7.856.189,12	16.197.153,87	26.474.074,71	30.480.600,57
TOTAL	520.260.249,19	513.326.211,57	511.753.473,60	581.798.956,94	549.638.467,39	515.743.316,51

Fonte: CGU - Portal da Transparência - Governo Federal

Elaboração própria

Quadro 22 - Proporção % das despesas com serviços de consultoria nos diferentes Ministérios, em relação ao total - 2004 a 2015

MINISTÉRIO/ANO	2004	2005	2006	2007	2008	2009
MINIST. DA AGRICUL.,PECUARIA E ABASTECIMENTO	2,77	3,43	1,09	1,21	1,41	0,99
MINISTERIO DA CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVACAO	5,52	1,23	0,97	1,67	1,96	3,73
MINISTERIO DA CULTURA	0,12	0,02	0,07	0,05	0,15	0,28
MINISTERIO DA DEFESA	5,39	0,04	0,02	0,25	0,32	2,10
MINISTERIO DA EDUCACAO	0,30	0,50	0,76	0,75	1,80	2,49
MINISTERIO DA FAZENDA	1,32	2,33	3,75	2,50	0,70	0,42
MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL	0,01	10,96	4,21	4,83	14,13	16,77
MINISTERIO DA JUSTICA	0,96	0,19	0,82	1,10	3,04	2,59
MINISTERIO DA PESCA E AQUICULTURA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MINISTERIO DA PREVIDENCIA SOCIAL	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MINISTERIO DA SAUDE	0,43	1,21	3,08	3,09	2,77	3,73
MINISTERIO DAS CIDADES	0,67	0,86	0,74	0,42	0,90	0,50
MINISTERIO DAS COMUNICACOES	11,91	5,30	4,46	0,18	1,04	0,32
MINISTERIO DAS RELACOES EXTERIORES	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA	15,37	4,63	3,11	2,49	4,46	4,28
MINISTERIO DO DESENV.IND. E COMERCIO EXTERIOR	0,20	0,04	0,03	0,01	0,20	0,38
MINISTERIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO	2,30	0,12	0,21	0,00	0,16	1,38
MINISTERIO DO ESPORTE	0,00	0,00	0,00	0,00	4,52	4,58
MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE	1,81	3,37	1,21	0,65	3,83	3,41
MINISTERIO DO PLANEJAMENTO,ORCAMENTO E GESTAO	0,98	0,85	1,27	2,04	1,90	1,74
MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO	0,00	0,55	0,06	0,10	0,00	0,26
MINISTERIO DO TURISMO	0,04	0,00	0,00	0,00	0,96	2,22
MINISTERIO DOS TRANSPORTES	49,82	64,29	73,89	76,81	53,77	47,52
PRESIDENCIA DA REPUBLICA	0,04	0,08	0,23	1,86	1,94	0,33
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
MINISTÉRIO/ANO	2010	2011	2012	2013	2014	2015
MINIST. DA AGRICUL.,PECUARIA E ABASTECIMENTO	0,94	0,63	0,44	0,12	0,19	0,83
MINISTERIO DA CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVACAO	2,06	3,12	3,30	3,59	5,40	4,05
MINISTERIO DA CULTURA	1,49	1,70	1,11	1,12	1,09	2,11
MINISTERIO DA DEFESA	1,48	1,87	0,95	1,02	3,14	1,99
MINISTERIO DA EDUCACAO	3,05	2,59	4,15	5,00	5,77	5,08
MINISTERIO DA FAZENDA	0,36	0,47	1,01	1,75	0,92	1,38
MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL	19,28	16,98	15,27	10,48	7,24	7,85
MINISTERIO DA JUSTICA	1,44	1,27	1,56	0,90	0,09	0,28
MINISTERIO DA PESCA E AQUICULTURA	0,02	0,00	0,00	0,25	0,00	0,00
MINISTERIO DA PREVIDENCIA SOCIAL	0,00	0,08	0,35	0,22	0,00	0,36
MINISTERIO DA SAUDE	4,00	4,80	3,98	5,73	7,61	6,65
MINISTERIO DAS CIDADES	0,20	0,12	0,16	0,64	0,47	0,68
MINISTERIO DAS COMUNICACOES	0,64	0,07	0,51	0,64	0,09	0,18
MINISTERIO DAS RELACOES EXTERIORES	0,06	0,06	1,10	0,10	0,18	0,01
MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA	3,41	1,30	1,06	1,20	1,80	2,16
MINISTERIO DO DESENV.IND. E COMERCIO EXTERIOR	0,35	0,11	0,10	0,08	0,18	0,45
MINISTERIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME	0,00	0,00	0,00	0,66	1,80	0,42
MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO	0,34	1,13	0,72	0,58	0,76	0,91
MINISTERIO DO ESPORTE	5,45	7,45	5,33	10,41	12,54	11,11
MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE	2,66	2,95	2,87	2,56	3,88	5,64
MINISTERIO DO PLANEJAMENTO,ORCAMENTO E GESTAO	1,49	1,02	1,55	4,16	1,36	1,95
MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO	0,39	0,38	0,30	0,03	0,01	0,57
MINISTERIO DO TURISMO	2,03	5,87	9,68	6,49	5,95	4,41
MINISTERIO DOS TRANSPORTES	48,56	45,67	42,97	39,47	34,72	35,01
PRESIDENCIA DA REPUBLICA	0,31	0,33	1,54	2,78	4,82	5,91
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: CGU - Portal da Transparência - Governo Federal

Elaboração própria

Há ainda outro elemento de despesa que pode envolver alguma contratação precária de trabalho no serviço público, denominado “Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física” (cód. 36, Quadro 23). Conforme MINISTÉRIO DA FAZENDA (2016, p. 26), esse elemento se refere a:

“Despesas orçamentárias decorrentes de serviços prestados por pessoa física pagos diretamente a esta e não enquadrados nos elementos de despesa específicos, tais como: remuneração de serviços de natureza eventual, prestado por pessoa física sem vínculo empregatício; estagiários, monitores diretamente contratados; gratificação por encargo de curso ou de concurso; diárias a colaboradores eventuais; locação de imóveis; salário de internos nas penitenciárias; e outras despesas pagas diretamente à pessoa física.”

É preciso destacar, entretanto, que se trata de item de despesa que contém vários gastos sem qualquer relação com a contratação por meio de vínculos precários no serviço público. É por abranger despesas dessa natureza, como aquelas voltadas ao pagamento de estagiários, monitores ou outros serviços considerados de natureza eventual, que se optou por avaliar sua movimentação, ressaltados os limites das informações disponíveis, que mereceriam um olhar mais atento.

Quadro 23 - Gastos diretos do governo federal com o elemento de despesa 36 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física - Brasil - 2004 a 2015 (em R\$)

Ano	36 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física			
	Investimentos	Outras despesas correntes	TOTAL	Total atualizado*
2004	86.325,13	309.921.712,57	310.008.037,70	577.947.984,68
2005	318.181,39	341.048.070,71	341.366.252,10	604.969.271,97
2006	384.107,72	421.900.405,12	422.284.512,84	725.569.249,96
2007	428.364,09	565.571.645,72	566.000.009,81	931.013.416,14
2008	553.802,77	612.266.657,66	612.820.460,43	951.832.739,14
2009	1.195.335,26	840.630.470,31	841.825.805,57	1.253.478.624,49
2010	1.016.030,39	963.410.754,00	964.426.784,39	1.355.887.616,17
2011	859.530,82	877.316.063,13	878.175.593,95	1.159.279.601,57
2012	846.005,24	1.078.324.500,01	1.079.170.505,25	1.346.049.371,20
2013	2.542.835,23	1.687.711.995,15	1.690.254.830,38	1.990.444.088,26
2014	3.354.301,73	1.873.702.208,17	1.877.056.509,90	2.077.338.439,51
2015	3.974.275,06	1.614.189.011,62	1.618.163.286,68	1.618.163.286,68
Variação %	4503,8	420,8	422,0	179,98

Fonte: Controladoria-Geral da União - Portal da Transparência - Governo Federal.

Elaboração própria.

(*) Valores atualizados pelo IPCA acumulado até dezembro/2015.

Entre 2004 e 2015 (Quadro 23), em termos reais, as despesas com Serviços de terceiros - Pessoa Física cresceram 180% (de R\$ 578 milhões para R\$ 1,6 bilhão), apresentando uma trajetória consistente de crescimento, com exceção do ano de 2015, quando tais despesas se reduziram. A maior parte dos gastos diretos do governo com Outros serviços de terceiros – Pessoa Física está concentrada nos Ministérios da Educação e da Defesa, que ao longo do período foram responsáveis, respectivamente, por 38,0% e 23,8% dessas despesas, em média (Quadros 24 e 25).

Quadro 24 - Despesas com Outros serviços de terceiros - Pessoa Física nos diferentes Ministérios (em R\$ correntes) - 2004 a 2015

MINISTÉRIO/ANO	2004	2005	2006	2007	2008	2009
GABINETE DA VICE-PRESIDENCIA DA REPUBLICA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MINIST. DA AGRICUL.,PECUARIA E ABASTECIMENTO	9.646.180,01	11.568.673,64	12.883.374,09	15.114.948,82	16.175.406,29	22.666.665,77
MINISTERIO DA CIENCIA E TECNOLOGIA	7.138.676,99	7.817.436,97	8.432.516,96	9.932.366,97	10.057.559,48	11.661.860,18
MINISTERIO DA CULTURA	5.680.119,75	5.051.431,74	6.292.186,92	5.483.102,85	5.942.041,37	6.699.189,98
MINISTERIO DA DEFESA	16.473.944,04	27.205.773,79	47.043.542,60	112.866.975,90	122.821.010,21	179.813.719,31
MINISTERIO DA EDUCACAO	86.078.843,25	111.682.942,73	160.528.181,59	202.356.321,34	263.538.778,01	379.465.134,42
MINISTERIO DA FAZENDA	29.615.489,96	24.516.515,66	39.155.430,38	18.690.433,02	23.991.926,03	41.469.413,92
MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL	607.144,26	924.911,86	907.028,83	709.616,28	702.596,91	1.170.331,01
MINISTERIO DA JUSTICA	20.105.462,28	41.071.355,88	44.361.238,98	100.519.846,55	62.615.197,84	70.956.836,05
MINISTERIO DA PESCA E AQUICULTURA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MINISTERIO DA PREVIDENCIA SOCIAL	67.828.166,08	52.476.124,80	41.968.594,01	36.432.039,65	40.931.482,45	39.027.277,05
MINISTERIO DA SAUDE	41.167.490,99	26.821.968,56	23.669.227,82	20.837.554,89	21.778.909,03	33.630.216,89
MINISTERIO DAS CIDADES	536.683,05	461.400,48	394.814,26	456.423,47	580.484,46	838.549,83
MINISTERIO DAS COMUNICACOES	745.846,37	1.549.834,07	1.083.304,70	563.367,49	537.760,86	608.123,69
MINISTERIO DAS RELACOES EXTERIORES	1.411.581,46	1.617.241,11	1.794.478,40	2.069.550,72	2.261.290,90	2.832.264,97
MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA	1.388.241,79	3.217.331,90	5.793.353,61	7.019.782,82	6.794.423,98	8.562.720,27
MINISTERIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME	327.833,27	515.900,49	435.157,87	462.798,26	430.868,90	743.058,53
MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO	1.598.042,59	2.167.862,88	3.974.362,16	3.684.106,89	4.766.985,28	5.487.169,33
MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO, IND.E COMERCIO	1.324.595,48	1.569.645,89	1.726.581,85	1.489.605,72	1.272.031,87	540.682,95
MINISTERIO DO ESPORTE	84.110,69	153.097,68	45.965,57	81.069,94	116.455,75	98.070,53
MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE	3.438.552,00	3.644.189,66	3.272.771,22	5.316.095,35	5.392.038,95	8.155.854,64
MINISTERIO DO PLANEJAMENTO, ORCAMENTO E GESTAO	4.683.922,22	5.341.726,24	5.757.987,17	7.009.932,84	7.146.960,96	8.336.752,60
MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO	5.585.529,99	5.312.861,35	5.360.112,47	5.474.367,55	5.997.163,78	6.953.095,29
MINISTERIO DO TURISMO	263.512,09	452.379,18	570.935,19	329.181,76	239.163,12	231.993,54
MINISTERIO DOS TRANSPORTES	654.569,52	1.152.822,57	731.612,16	756.736,86	1.167.250,28	2.002.310,33
PRESIDENCIA DA REPUBLICA	3.623.499,57	5.072.822,97	6.101.754,03	8.337.783,87	7.562.673,72	9.874.514,49
TOTAL	310.008.037,70	341.366.252,10	422.284.512,84	565.994.009,81	612.820.460,43	841.825.805,57
MINISTÉRIO/ANO	2010	2011	2012	2013	2014	2015
GABINETE DA VICE-PRESIDENCIA DA REPUBLICA	0,00	496,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MINIST. DA AGRICUL.,PECUARIA E ABASTECIMENTO	26.344.916,13	20.368.633,82	22.035.446,13	20.179.980,71	19.449.744,46	18.423.636,75
MINISTERIO DA CIENCIA E TECNOLOGIA	16.523.496,54	9.837.004,13	11.418.725,69	8.879.382,01	17.810.198,74	6.944.451,72
MINISTERIO DA CULTURA	6.601.543,20	4.453.310,14	5.452.395,50	5.570.796,18	9.678.738,03	3.875.734,19
MINISTERIO DA DEFESA	215.300.937,40	181.375.644,20	313.840.037,95	593.519.395,57	789.775.472,55	809.683.259,19
MINISTERIO DA EDUCACAO	429.209.793,88	423.737.931,13	445.634.251,09	675.506.228,62	640.203.035,84	411.334.574,77
MINISTERIO DA FAZENDA	34.730.022,44	26.772.938,67	38.842.565,55	63.892.375,67	69.657.555,90	61.848.922,89
MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL	879.320,76	823.526,66	1.515.003,05	1.556.807,58	823.546,11	602.871,90
MINISTERIO DA JUSTICA	101.784.774,65	89.834.033,08	121.486.058,62	150.497.575,73	158.558.872,53	147.116.041,97
MINISTERIO DA PESCA E AQUICULTURA	231.957,50	299.764,80	482.717,58	475.915,13	629.055,44	662.600,16
MINISTERIO DA PREVIDENCIA SOCIAL	34.763.551,53	38.066.037,79	36.052.117,07	57.216.502,86	70.911.882,06	62.603.168,45
MINISTERIO DA SAUDE	30.339.352,50	21.772.648,78	20.519.693,28	39.148.462,61	31.024.706,46	26.952.553,26
MINISTERIO DAS CIDADES	1.296.103,81	859.660,09	797.532,65	1.140.258,89	1.142.305,89	1.232.830,27
MINISTERIO DAS COMUNICACOES	713.263,93	936.061,82	1.180.702,47	1.207.734,83	1.141.210,66	1.002.918,24
MINISTERIO DAS RELACOES EXTERIORES	3.462.182,27	3.196.646,06	2.475.657,49	2.478.989,47	2.329.979,05	2.218.569,06
MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA	8.833.084,92	7.624.090,26	8.118.066,07	10.464.248,79	10.959.576,45	10.648.309,62
MINISTERIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME	1.364.733,96	1.177.374,10	1.586.734,84	1.840.638,94	1.706.109,56	1.218.970,82
MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO	7.673.468,47	6.717.810,39	7.176.283,07	5.541.031,47	4.482.977,50	3.817.575,25
MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO, IND.E COMERCIO	873.815,23	746.886,33	1.312.833,70	1.711.826,11	1.785.227,34	1.602.622,76
MINISTERIO DO ESPORTE	120.704,60	124.564,55	182.954,99	482.321,86	746.400,80	816.410,55
MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE	9.760.386,50	8.449.805,82	7.383.207,05	10.773.611,16	4.419.471,41	4.126.707,90
MINISTERIO DO PLANEJAMENTO, ORCAMENTO E GESTAO	10.770.120,67	9.761.010,92	10.000.219,55	9.342.192,11	9.540.935,17	11.232.653,50
MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO	7.668.864,52	8.040.408,49	8.821.688,60	9.973.354,25	10.479.427,42	11.337.898,95
MINISTERIO DO TURISMO	152.876,61	325.107,99	308.603,00	725.785,87	704.398,42	700.122,91
MINISTERIO DOS TRANSPORTES	2.515.053,44	1.308.396,27	1.221.071,20	4.220.861,40	4.412.072,02	4.137.026,75
PRESIDENCIA DA REPUBLICA	12.512.458,93	11.565.801,66	11.325.939,06	13.908.552,56	14.683.610,09	14.022.854,85
TOTAL	964.426.784,39	878.175.097,95	1.079.170.505,25	1.690.254.830,38	1.877.056.509,90	1.618.163.286,68

Fonte: CGU - Portal da Transparência - Governo Federal
Elaboração própria

Quadro 25 - Proporção % das despesas com Outros serviços de terceiros - Pessoa Física nos diferentes Ministérios, em relação ao total - 2004 a 2015

MINISTÉRIO/ANO	2004	2005	2006	2007	2008	2009
GABINETE DA VICE-PRESIDENCIA DA REPUBLICA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MINIST. DA AGRICUL.,PECUARIA E ABASTECIMENTO	3,11	3,39	3,05	2,67	2,64	2,69
MINISTERIO DA CIENCIA E TECNOLOGIA	2,30	2,29	2,00	1,75	1,64	1,39
MINISTERIO DA CULTURA	1,83	1,48	1,49	0,97	0,97	0,80
MINISTERIO DA DEFESA	5,31	7,97	11,14	19,94	20,04	21,36
MINISTERIO DA EDUCACAO	27,77	32,72	38,01	35,75	43,00	45,08
MINISTERIO DA FAZENDA	9,55	7,18	9,27	3,30	3,92	4,93
MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL	0,20	0,27	0,21	0,13	0,11	0,14
MINISTERIO DA JUSTICA	6,49	12,03	10,51	17,76	10,22	8,43
MINISTERIO DA PESCA E AQUICULTURA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MINISTERIO DA PREVIDENCIA SOCIAL	21,88	15,37	9,94	6,44	6,68	4,64
MINISTERIO DA SAUDE	13,28	7,86	5,61	3,68	3,55	3,99
MINISTERIO DAS CIDADES	0,17	0,14	0,09	0,08	0,09	0,10
MINISTERIO DAS COMUNICACOES	0,24	0,45	0,26	0,10	0,09	0,07
MINISTERIO DAS RELACOES EXTERIORES	0,46	0,47	0,42	0,37	0,37	0,34
MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA	0,45	0,94	1,37	1,24	1,11	1,02
MINISTERIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME	0,11	0,15	0,10	0,08	0,07	0,09
MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO	0,52	0,64	0,94	0,65	0,78	0,65
MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO, IND.E COMERCIO	0,43	0,46	0,41	0,26	0,21	0,06
MINISTERIO DO ESPORTE	0,03	0,04	0,01	0,01	0,02	0,01
MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE	1,11	1,07	0,78	0,94	0,88	0,97
MINISTERIO DO PLANEJAMENTO,ORCAMENTO E GESTAO	1,51	1,56	1,36	1,24	1,17	0,99
MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO	1,80	1,56	1,27	0,97	0,98	0,83
MINISTERIO DO TURISMO	0,09	0,13	0,14	0,06	0,04	0,03
MINISTERIO DOS TRANSPORTES	0,21	0,34	0,17	0,13	0,19	0,24
PRESIDENCIA DA REPUBLICA	1,17	1,49	1,44	1,47	1,23	1,17
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
MINISTÉRIO/ANO	2010	2011	2012	2013	2014	2015
GABINETE DA VICE-PRESIDENCIA DA REPUBLICA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MINIST. DA AGRICUL.,PECUARIA E ABASTECIMENTO	2,73	2,32	2,04	1,19	1,04	1,14
MINISTERIO DA CIENCIA E TECNOLOGIA	1,71	1,12	1,06	0,53	0,95	0,43
MINISTERIO DA CULTURA	0,68	0,51	0,51	0,33	0,52	0,24
MINISTERIO DA DEFESA	22,32	20,65	29,08	35,11	42,08	50,04
MINISTERIO DA EDUCACAO	44,50	48,25	41,29	39,96	34,11	25,42
MINISTERIO DA FAZENDA	3,60	3,05	3,60	3,78	3,71	3,82
MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL	0,09	0,09	0,14	0,09	0,04	0,04
MINISTERIO DA JUSTICA	10,55	10,23	11,26	8,90	8,45	9,09
MINISTERIO DA PESCA E AQUICULTURA	0,02	0,03	0,04	0,03	0,03	0,04
MINISTERIO DA PREVIDENCIA SOCIAL	3,60	4,33	3,34	3,39	3,78	3,87
MINISTERIO DA SAUDE	3,15	2,48	1,90	2,32	1,65	1,67
MINISTERIO DAS CIDADES	0,13	0,10	0,07	0,07	0,06	0,08
MINISTERIO DAS COMUNICACOES	0,07	0,11	0,11	0,07	0,06	0,06
MINISTERIO DAS RELACOES EXTERIORES	0,36	0,36	0,23	0,15	0,12	0,14
MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA	0,92	0,87	0,75	0,62	0,58	0,66
MINISTERIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME	0,14	0,13	0,15	0,11	0,09	0,08
MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO	0,80	0,76	0,66	0,33	0,24	0,24
MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO, IND.E COMERCIO	0,09	0,09	0,12	0,10	0,10	0,10
MINISTERIO DO ESPORTE	0,01	0,01	0,02	0,03	0,04	0,05
MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE	1,01	0,96	0,68	0,64	0,24	0,26
MINISTERIO DO PLANEJAMENTO,ORCAMENTO E GESTAO	1,12	1,11	0,93	0,55	0,51	0,69
MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO	0,80	0,92	0,82	0,59	0,56	0,70
MINISTERIO DO TURISMO	0,02	0,04	0,03	0,04	0,04	0,04
MINISTERIO DOS TRANSPORTES	0,26	0,15	0,11	0,25	0,24	0,26
PRESIDENCIA DA REPUBLICA	1,30	1,32	1,05	0,82	0,78	0,87
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: CGU - Portal da Transparência - Governo Federal

Elaboração própria

Como parte desse elemento de despesa, cabe avaliar em separado um dos formatos de absorção de força de trabalho no setor público: o trabalho estágio. Mencionando este como um dos formatos possíveis de flexibilização na contratação de trabalho, com o objetivo de redução de custos, KREIN (2007, p. 174-175) afirmava que:

“O trabalho estágio pode constituir, também, uma relação de emprego disfarçada, pois não é considerado um emprego nem tem a ele vinculado qualquer direito trabalhista e previdenciário. Dada essa possibilidade, ele se tornou mais um instrumento alternativo para reforçar a lógica da flexibilização na forma de contratação. As poucas exigências para a sua efetivação são uma declaração da instituição de ensino, o seguro de vida pessoal e o pagamento de uma ‘bolsa-auxílio’ que é objeto de livre negociação entre o estagiário e o contratante. Portanto, do ponto de vista de custos, ele é bastante atrativo para as empresas, o que estimula a substituição de trabalhadores permanentes por estagiários...”

Em 2008, houve alterações na regulamentação do estágio, no sentido de impor limites ao seu desvirtuamento, passível de transformá-lo em simples substituição ao invés de aprendizado. A Lei nº 11.788⁶⁶, entre outras questões, vinculou o estágio ao projeto pedagógico escolar, considerando-o como ato educativo escolar supervisionado (art. 1º); determinou as obrigações das instituições concedentes do estágio, tais como instalações adequadas, orientação e supervisão, seguro e relatório de atividades (art. 9º); estipulou uma jornada máxima de 6h/dia, condicionada à compatibilidade com as atividades escolares (art.10); assegurou férias de 30 dias a cada ano trabalhado (art. 13); estabeleceu número e proporção máxima de estagiários em relação ao quadro de pessoal (art. 17); limitou a duração máxima dos contratos a dois anos (art. 19). Ainda assim, KREIN (2013, p. 82), referindo-se à persistência do uso desvirtuado dessa forma contratual, segue avaliando que *“a presença do escraviário é uma prática ainda muito presente no mercado de trabalho”*.

Logo após a promulgação da Lei 11.788/2008, a Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento regulamentou a questão no âmbito do serviço público federal, por meio da Orientação Normativa nº 7/2008⁶⁷. Em consonância com o texto da Lei, a norma estabeleceu, em seu art. 7º:

“O número de estagiários em cada órgão ou entidade não poderá ser superior a vinte por cento, para as categorias de nível superior, e a dez por cento, para as de nível médio, do somatório da lotação aprovada, acrescido do quantitativo de cargos em comissão e

⁶⁶ Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111788.htm>. Acesso em abril/2016.

⁶⁷ Disponível para download em <<https://conlegis.planejamento.gov.br/conlegis/legislacao/atoNormativoDetalhesPub.htm?id=6419&tipoUrl=link>>. Acesso em abril/2016.

funções de confiança, observada a dotação orçamentária, reservando-se, desse quantitativo, dez por cento das vagas para estudantes portadores de deficiência, compatível com o estágio a ser realizado.

§1º No caso do órgão ou entidade não possuir lotação aprovada, o quantitativo de estagiários, de níveis superior e médio, corresponderá ao somatório de cargos comissionados, funções de confiança, acrescido do número de servidores requisitados não ocupantes de cargos em comissão, nos mesmos percentuais previstos no caput deste artigo. §2º Na hipótese do órgão ou entidade contar com unidades regionais em sua estrutura organizacional, os quantitativos previstos no caput deste artigo serão aplicados a cada uma delas. §3º Quando o cálculo do percentual disposto no caput deste artigo resultar em fração poderá ser arredondado para o número inteiro imediatamente superior.

§ 4º Caberá à Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão autorizar a contratação de estagiários acima do limite previsto no caput deste artigo, desde de que não ultrapasse o percentual máximo de vinte por cento em se tratando de estágio de nível médio, observada a dotação orçamentária dos órgãos e entidades...”

No artigo 14, estabeleceu os valores de bolsa auxílio para cada nível de ensino, conforme a jornada de trabalho (de vinte ou trinta horas semanais), indicando ainda que tal valor dependeria da frequência do estudante no local de trabalho:

“O estudante em estágio não-obrigatório de nível superior ou de nível médio perceberá bolsa de estágio no valor de R\$ 520,00 (quinhentos e vinte reais) e R\$ 290,00 (duzentos e noventa reais), respectivamente, equivalentes à carga horária de trinta horas semanais.

§ 1º O valor da bolsa previsto no caput será reduzido em trinta por cento no caso da jornada de vinte horas.

§ 2º Será considerada, para efeito de cálculo do pagamento da bolsa, a frequência mensal do estagiário, deduzindo-se os dias de faltas não justificadas, salvo na hipótese de compensação de horário.”

Já o artigo 15 previu o acréscimo, a essa retribuição, de um *“auxílio-transporte em pecúnia, no valor de R\$ 6,00 (seis reais) por dia, proporcionalmente aos dias efetivamente estagiados”*.

O artigo 19, por sua vez, estabeleceu as hipóteses de desligamento do estagiário, incluindo critérios de avaliação de desempenho, a saber:

“I - automaticamente, ao término do estágio; II - a qualquer tempo no interesse e conveniência da Administração; III - depois de decorrida a terça parte do tempo previsto para a duração do estágio, se comprovada a insuficiência na avaliação de desempenho no órgão ou entidade ou na instituição de ensino; IV - a pedido do estagiário; V - em decorrência do descumprimento de qualquer compromisso assumido na oportunidade da assinatura do Termo de Compromisso; VI - pelo não comparecimento, sem motivo justificado, por mais de cinco dias, consecutivos ou não, no período de um mês, ou por trinta dias durante todo o período do estágio; VII - pela interrupção do curso na instituição de ensino a que pertença o estagiário; e VIII - por conduta incompatível com a exigida pela Administração.”

A Orientação Normativa nº 04/2014⁶⁸, tratando do mesmo tema, promoveu algumas mudanças em relação a anterior. No art. 7º, concerning ao quantitativo/proporção máxima de estagiários, ampliou as possibilidades de ingresso por meio desse vínculo em cada órgão do serviço público federal, já que, entre outras questões, passou a prever como critério de força de trabalho o conjunto dos trabalhadores (+ cargos vagos), inclusive contratados por tempo determinado:

“O quantitativo de estagiários nos órgãos e entidades corresponderá a 20% (vinte por cento) da sua força de trabalho, observada a dotação orçamentária.

§ 1º Para fins do disposto no caput, considera-se força de trabalho o quantitativo de cargos, empregos ou funções públicas de que dispõem os órgãos ou entidade, o que compreende os servidores estatutários; os ocupantes de cargos públicos; os empregados públicos, os contratados sob o regime de legislação trabalhista; os contratados temporariamente pela Lei nº 8.745, de 09 de dezembro de 1993; e os cargos vagos. § 2º Sobre o percentual de 20% do quantitativo máximo de estagiários que o órgão ou entidade poderá contratar, aplicam-se os seguintes percentuais: I - 50% para estagiários de nível superior, reservando-se 10% para os estagiários com deficiência; II - 25% para estagiários de nível médio, reservando-se 10% para os estagiários com deficiência; III - 25% para os estudantes de educação profissional e dos anos finais do ensino fundamental na modalidade de jovens, com idade igual ou superior a 14 anos e adultos, reservando-se 10% para os estagiários com deficiência. § 3º O percentual de 10% reservado em cada modalidade de estágio será destinado ao estudante cuja deficiência seja compatível com o estágio a ser realizado. § 4º Na hipótese de o órgão ou a entidade contar com unidades regionais em sua estrutura organizacional, os quantitativos previstos no caput serão aplicados a cada uma delas. § 5º Quando o cálculo do percentual total disposto no caput resultar em fração poderá ser arredondado para o número inteiro imediatamente superior. § 6º Os órgãos e entidades poderão autorizar a contratação de estagiários de nível superior e médio profissionalizante acima do limite previsto no caput, observado o disposto no § 4º do art. 17 da Lei nº 11.788, de 2008, e a competência de que trata o art. 13 do Decreto-Lei nº 200, de 1967, com base na razoabilidade, no interesse público e na dotação orçamentária.”

Mesmo promulgada seis anos depois da Orientação 07/2008, acumulando no período entre os dois instrumentos uma inflação (medida pelo IPCA/IBGE) de 37,7%, essa última norma não atualizou os valores referentes à bolsa de estágio, que seguem os mesmos até o encerramento do presente estudo⁶⁹. Isso significa que, entre novembro de 2008 e dezembro de 2015, as bolsas de estágio acumularam uma corrosão de 56,3%, conforme o mesmo indicador.

Como lembra KREIN (2007, p. 178), para os jovens o estágio “*é uma esperança de aquisição de experiência profissional e inserção no mercado de trabalho*”. O desenvolvimento

⁶⁸ Disponível para download em <<https://conlegis.planejamento.gov.br/conlegis/pesquisa/Texto/atoNormativoDetalhesPub.htm?id=9765>>. Acesso em abril/2016.

⁶⁹ Dois exemplos de editais recentes, neste sentido, podem ser encontrados em <<http://sistemas.furg.br/sistemas/paginaFURG/arquivos/noticias/000026815.pdf>>; e em <<http://www.ifpe.edu.br/campus/garanhuns/noticias/ifpe-garanhuns-seleciona-estagiarios-de-areas-diversas/edital-05-2016-selecao-interna-de-estagiarios.pdf>>. Acesso em maio/2016.

de estágio no serviço público pode ser uma fonte importante de construção do aprendizado prático, complementar à formação teórica, em particular em algumas áreas do conhecimento. A experiência, dependendo da situação, pode contribuir para a reinserção posterior do estudante no mercado de trabalho, como trabalhador com plenos direitos, conformes à legislação vigente. Porém, se espera que o fato de o Estado recorrer como contratante à modalidade de trabalho estágio não represente um mero apoio diante de restrições de pessoal. Sempre é difícil avaliar em que medida isso está ocorrendo, mas uma boa pista é verificar se é contínua ou crescente a sua absorção nos quadros de pessoal.

As informações mensais sobre quantitativo de estagiários vinculados à Administração Pública Federal (SIAPE), que passaram a constar dos Boletins Estatísticos de Pessoal do MP a partir de sua edição de fevereiro/2008, mostram um aumento substancial no número de estagiários desde então, apenas em parte arrefecido nos meses finais da série, referentes a 2015 (Gráfico 5).

Em janeiro de 2008, havia um contingente de 12.349 pessoas sob esse vínculo no serviço público federal. Em dezembro de 2015, o número de estagiários atingiu 36.219, dos quais 61,2% eram mulheres e 94,3% compunham a faixa etária até 30 anos. A maior parte dos estagiários do serviço público federal, 57,5%, é de nível superior ou de terceiro grau (Quadro 26).

Quadro 26 - Quantitativo, idade média e escolaridade dos estagiários contratados nas entidades e órgãos do Poder Executivo Federal, segundo o sexo - SIAPE

Nível de escolaridade	Masculino		Feminino		Total		% total
	Qtde	Idade md	Qtde	Idade md	Qtde	Idade md	
Primeiro grau	431	21	626	17	1.057	21	2,9
Segundo grau	5.802	23	8.548	23	14.350	23	39,6
Terceiro grau	7.814	24	12.996	27	20.810	27	57,5
Sem informação	1	18	1	10	2	19	0,0
Total	14.048	21	22.171	22	36.219	22	100,0

Fonte: Ministério do Planejamento - Boletim Estatístico de Pessoal (janeiro/2016)

Elaboração própria

O Gráfico 5 mostra a evolução mensal do número de estagiários na administração pública federal. Entre janeiro de 2008 e dezembro de 2015, processou-se um crescimento do número de estagiários de 193%, ou 24% ao ano, enquanto o quantitativo de servidores civis

ativos no Executivo, no mesmo período, cresceu 17%, ou 2% ao ano. Dessa maneira, cresceu também a proporção entre estagiários e efetivos (Gráfico 6).

Gráfico 5 - Evolução mensal do número de Estagiários na Administração Pública Federal (SIAPE) - 2008 a 2015

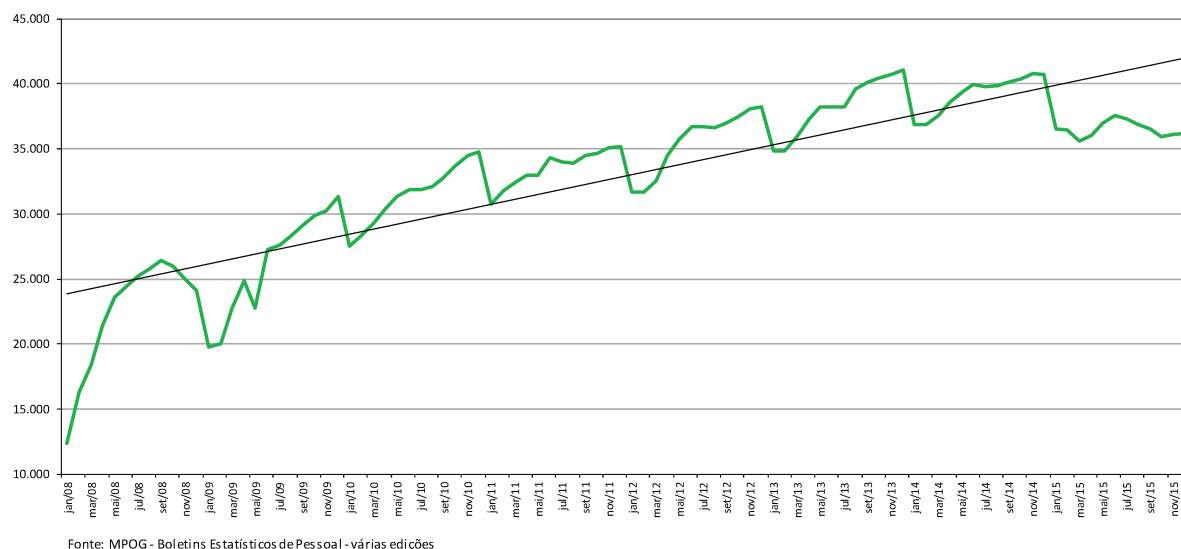
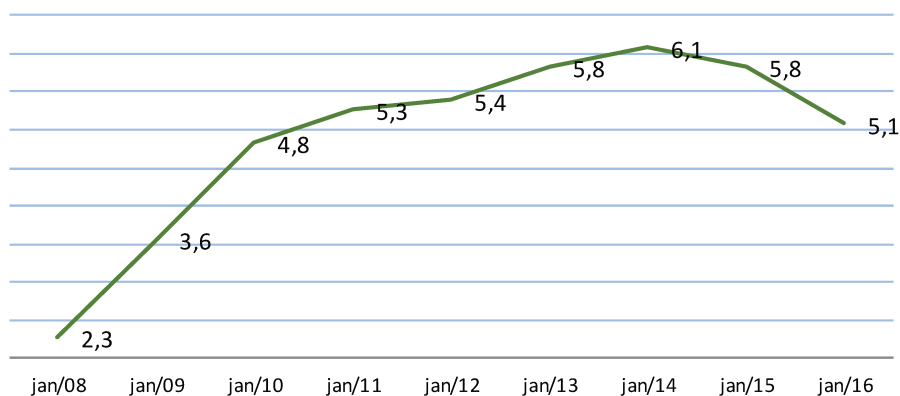


Gráfico 6 - Proporção % de Estagiários em relação aos ativos efetivos - Administração Pública Federal - SIAPE (2008-2016)



Tal movimentação ascendente pode trazer um sinal de alerta para esse caso: porque se ampliou tanto o trabalho estágio no serviço público federal nos últimos anos? Porque a absorção de estagiários apresenta uma trajetória relativamente consistente, no sentido de crescimento?

Trata-se de fato de estímulo à formação e ao aprendizado, ou de mais uma maneira de minimizar as pressões da falta de pessoal nas diferentes áreas do Executivo durante este período?

Esse movimento aponta para a perspectiva de que a opção pelo trabalho estágio - que envolve a absorção de uma força de trabalho flexível, relativamente bem qualificada, a baixo custo e sob baixas/rápidas exigências burocráticas – pode estar sendo feita, nos diferentes órgãos do serviço público federal, em parte para suprir eventuais faltas de pessoal mediante demandas que se ampliam.

Ainda que os dados disponibilizados pelo MP não quantifiquem todas as formas possíveis de absorção de trabalho por meio de vínculos não estáveis no serviço público federal – apenas parcialmente, apresentam aquelas relativas à contratação temporária e ao trabalho estágio - o conjunto de questões até aqui expostas corrobora a ideia de que têm se ampliado os formatos precários de contratação de trabalho no serviço público federal. Como também as despesas com esses formatos atípicos de utilização de força de trabalho cresceram substancialmente no último período, acabam por ser mais um elemento a ser considerado na análise do trabalho na esfera pública federal.

O movimento geral de redução nos gastos diretos com vínculos instáveis em 2015 (contratos temporários, terceirização, consultoria, serviços de pessoas físicas), bem como no quantitativo de estagiários, expresso nas últimas seções deste capítulo, tende a estar muito mais vinculado ao contexto econômico restritivo do que a uma mudança na política em relação a esses formatos. A persistência de níveis elevados revela, para cada uma dessas formas contratuais aqui expostas e na soma de todas elas, a construção de uma dependência cada vez maior de vínculos menos densos, orgânicos ou estáveis para o planejamento e a consecução dos serviços públicos.

Finalmente, uma ressalva e uma instigação: foge ao escopo e aos limites deste estudo buscar compreender ao certo quantos são estes trabalhadores que estão inseridos sob os diferentes vínculos instáveis na esfera federal, exatamente onde estão alocados, que serviço executam, qual o seu perfil, ou mesmo suas percepções sobre o trabalho. Mas certamente é um desafio, que está posto aos pesquisadores do mundo do trabalho, tentar aprofundar a investigação do tema nas diferentes áreas, pois se trata de trabalhadores que, mesmo precarizados, ajudam a construir e prestar os serviços públicos em todo o País.

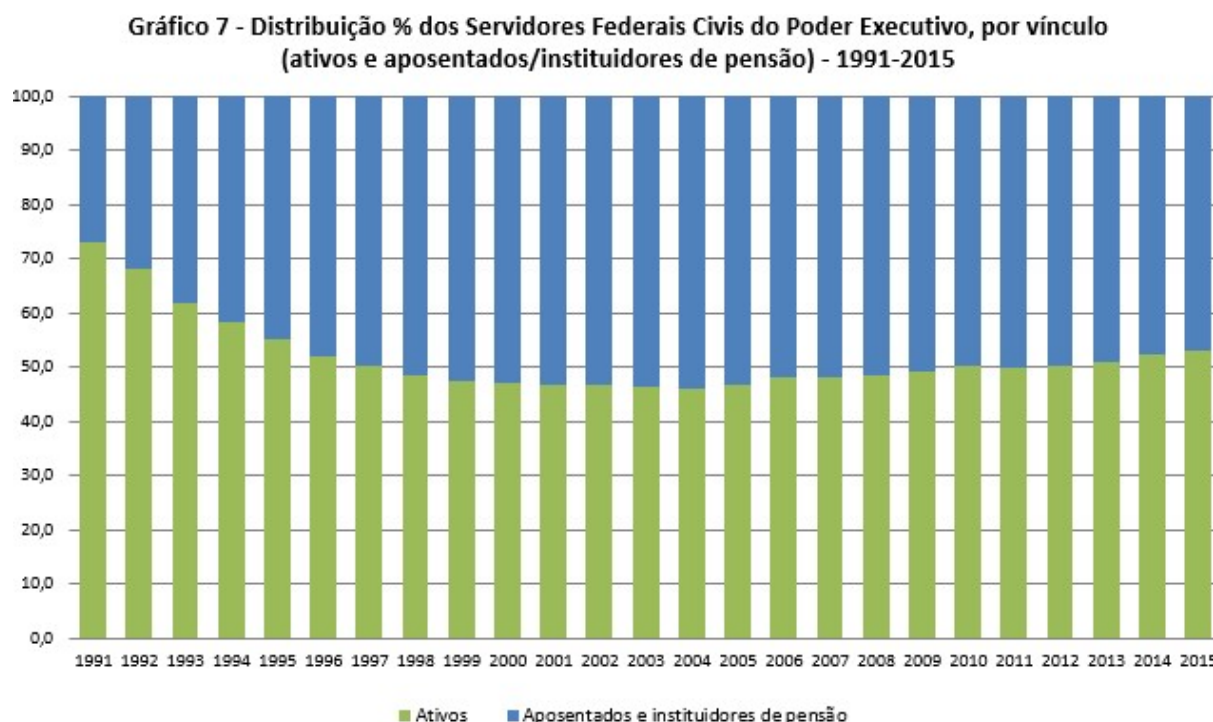
1.3.3. Evolução recente do perfil do funcionalismo público federal brasileiro

Para descrever brevemente as principais alterações detectadas no perfil do funcionalismo público federal, serão utilizados os dados disponíveis a partir de consulta em diferentes edições do Boletim Estatístico de Pessoal (BEP) do Ministério do Planejamento. Os dados em questão incluem os contratados temporários, não sendo possível traçar um perfil segmentado, neste caso, entre estáveis e não estáveis. Trata-se, portanto, de uma aproximação⁷⁰.

Nem sempre o período inicial em análise ou o conjunto dos órgãos públicos considerados coincidirá, dado que não há uniformidade plena na apresentação dos dados relativos aos servidores pelo Ministério. Nesse ponto, vale ressaltar que, no período mais recente, há um aperfeiçoamento da transparência das informações referentes ao serviço público federal, o que pode ser considerado uma característica positiva dos últimos governos. Notadamente, os BEPs evoluem na última década para um modelo de mais fácil visualização, com mais informações e com maior detalhamento para algumas delas.

A primeira mudança importante a destacar, no que toca ao perfil dos servidores públicos civis do Executivo Federal, é a sua composição. Enquanto em 1991 os servidores em atividade representavam 73,0% do total, em 2015, passaram a representar tão somente 52,9% (Gráfico 5), cedendo espaço ao conjunto dos aposentados e pensionistas, que se ampliou muito significativamente no período, pelos condicionantes aqui já mostrados.

⁷⁰ Em estatística, uma variável *proxy* pode ser utilizada em substituição a outra de difícil mensuração, desde que se presume guardar com esta alguma relação de pertinência, permitindo chegar, ainda que de forma indireta, a uma aproximação do dado que se busca. Como já foi mencionado, ainda que tenham representatividade distinta para cada área, para o conjunto do serviço público federal os contratos temporários representam algo em torno de 4% do quantitativo geral de servidores, o que permite avaliar que este perfil se aproxima bastante de um perfil dos servidores efetivos.



Em agosto de 1998, dentre os servidores que compunham as Carreiras da Administração Pública Federal, 44% eram do sexo feminino; em dezembro de 2015, 46,2% do quantitativo total de Servidores Públicos Federais Cíveis Ativos do Poder Executivo eram do sexo feminino. Não parece ter se modificado substancialmente a proporção de mulheres no setor público federal nos últimos anos. Aparentemente, acompanhou a movimentação da PEA, na qual se verifica leve acréscimo da participação das mulheres⁷¹. Em 2015, dentre os órgãos da administração vinculados ao Poder Executivo, somente os Ministérios da Cultura (51,2%), Desenvolvimento Social e Combate à Fome (59,7%), Previdência Social (55,2%), Saúde (58,2%) e Turismo (54,4%) apresentavam proporção de mulheres superior à proporção de homens.

A distribuição dos servidores ativos do Executivo entre os diferentes Ministérios, em dezembro de 2015, pode ser vista no Quadro 27, que mostra que a maior concentração de servidores está no Ministério da Educação (45,1%) e no Ministério da Saúde (16,3%).

⁷¹ Conforme os dados da PNAD/IBGE, as mulheres em 2001 compunham 41,87% do total das pessoas de 10 anos ou mais de idade, economicamente ativas na semana de referência; em 2014, representavam 43,99%.

Quadro 27 - Quantitativo e proporção de Servidores Públicos Federais Civis Ativos do Poder Executivo por Ministério - SIAPE (Dezembro de 2015)

Órgãos da administração	dez/15	%	Órgãos da administração	dez/15	%
Presidência da República	18.493	3,0	Ministério da Integração Nacional	2.675	0,4
Ministério da Agricultura, Pec. e do Abastecimento	10.774	1,7	Ministério da Justiça	32.156	5,2
Ministério das Cidades	432	0,1	Ministério do Meio Ambiente	8.639	1,4
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	6.652	1,1	Ministério de Minas e Energia	4.196	0,7
Ministério das Comunicações	2.440	0,4	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	28.056	4,5
Ministério da Cultura	3.832	0,6	Ministério da Pesca e Aquicultura	371	0,1
Ministério da Defesa	20.384	3,3	Ministério da Previdência Social	37.924	6,1
Ministério do Desenvolvimento Agrário	5.641	0,9	Ministério das Relações Exteriores	3.353	0,5
Ministério do Desenv. Social e Combate à Fome	834	0,1	Ministério da Saúde	100.806	16,3
Ministério do Desenv., Ind. e Comércio Exterior	3.236	0,5	Ministério do Trabalho e Emprego	7.971	1,3
Ministério da Educação	278.444	45,1	Ministério dos Transportes	6.251	1,0
Ministério do Esporte	444	0,1	Ministério do Turismo	469	0,1
Ministério da Fazenda	32.673	5,3	Total	617.146	100,0

Fonte: MP - Boletim Estatístico de Pessoal 237 (janeiro/2016)

Elaboração própria a partir dos dados da Tabela 2.4

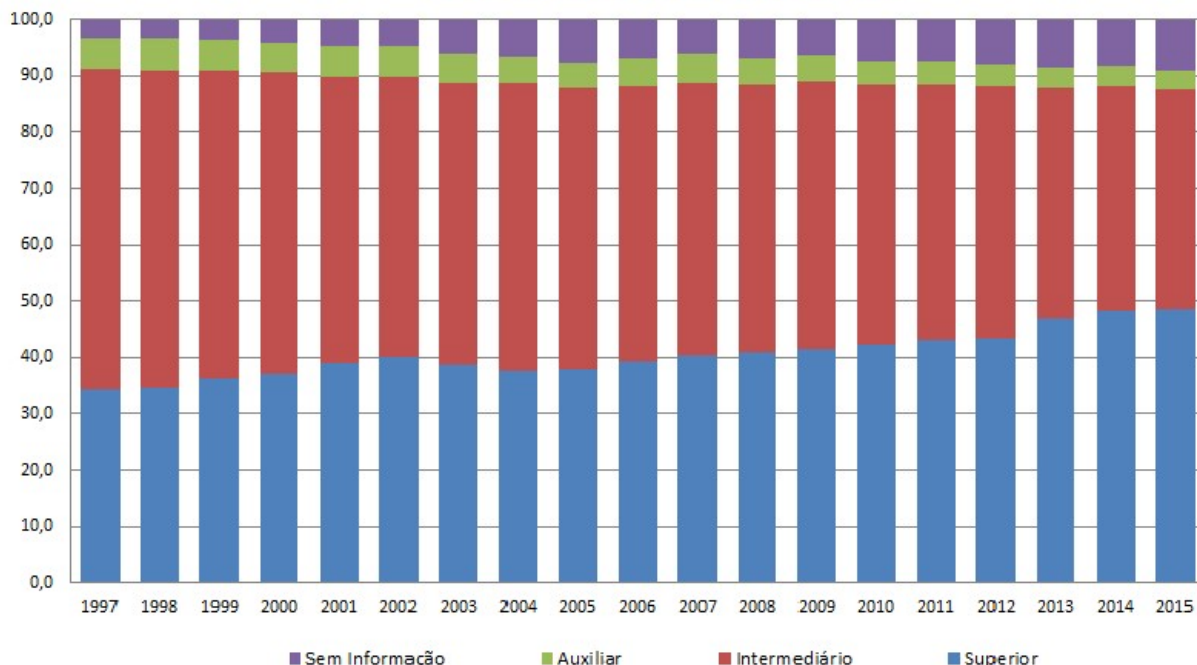
Quanto ao perfil de escolaridade dos cargos, conforme as informações disponíveis, percebe-se que houve uma mudança importante (Gráfico 8). Entre 1997 e 2015, a participação dos níveis auxiliar e intermediário sofreu uma expressiva redução, de 62,4% para 42,3%. Os cargos de nível intermediário, mais especificamente, passaram de 56,9% para 39,0%.

Deixaram de ser maioria, porque a política para o setor foi essa: na medida em que foram se sucedendo as aposentadorias, muitas vagas foram extintas ou não repostas, e os concursos foram destinados preponderantemente a cargos de nível superior.

No caso do nível auxiliar, em que pese o desaparecimento de vários cargos e carreiras, algumas que permaneceram, tais como as de ciência e tecnologia, têm mais de 50% de seus cargos vagos. Para o nível intermediário, além da extinção de carreiras com um número muito expressivo de servidores que foram sendo substituídos por contratos precários - tais como a vinculada a atividades de combate e controle de endemias, sucedida pelos “Agentes de Combate às Endemias”, celetistas - o número de cargos vagos supera a metade em carreiras como as do IBGE, do INMETRO e do INPI, entre outras⁷².

⁷² As informações sobre número de vagas em aberto em cada carreira, para dezembro de 2015, estão disponíveis em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/dados_ldo/160114_anexo_i-tab1-quant_fisico_pessoal-pexec_dez15.pdf>. Acesso em abril/2016.

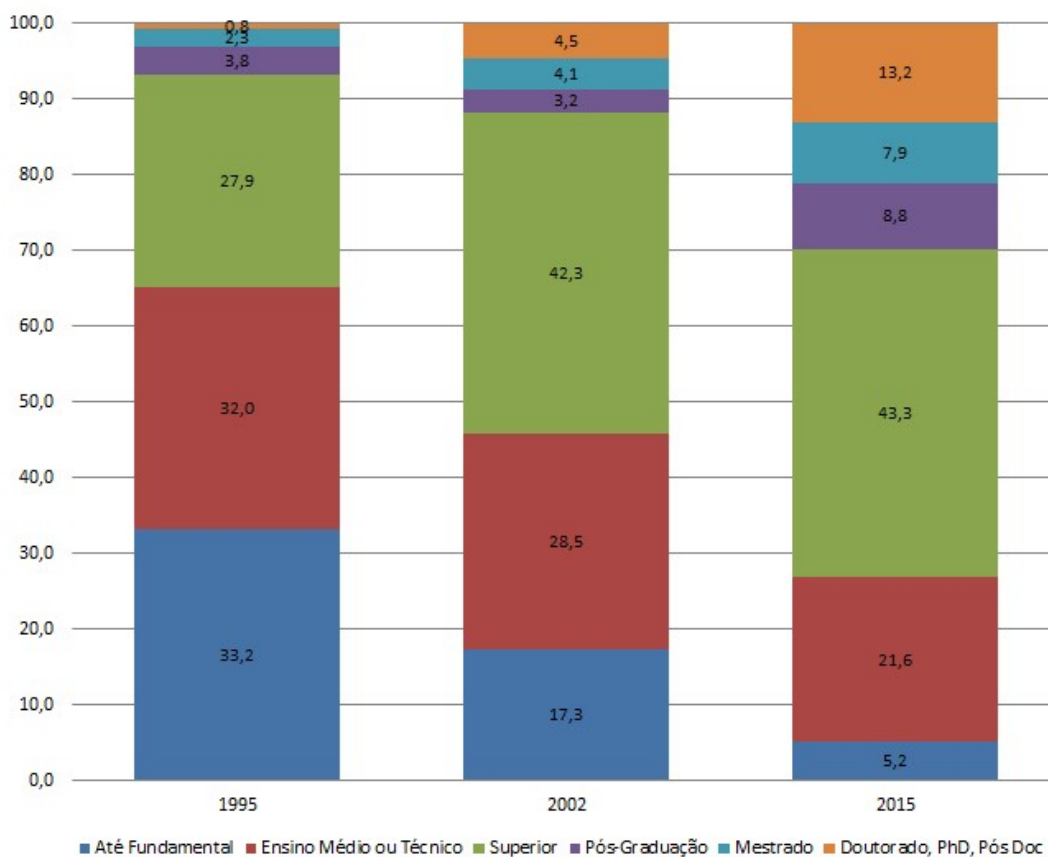
Gráfico 8 - Distribuição % dos Servidores Públicos Federais Civis Ativos do Poder Executivo, por nível de escolaridade do cargo - SIAPE (1997-2015)



Fonte: MP - Boletim Estatístico de Pessoal 237 (Janeiro/2016)
Elaboração própria a partir da Tabela 2.11

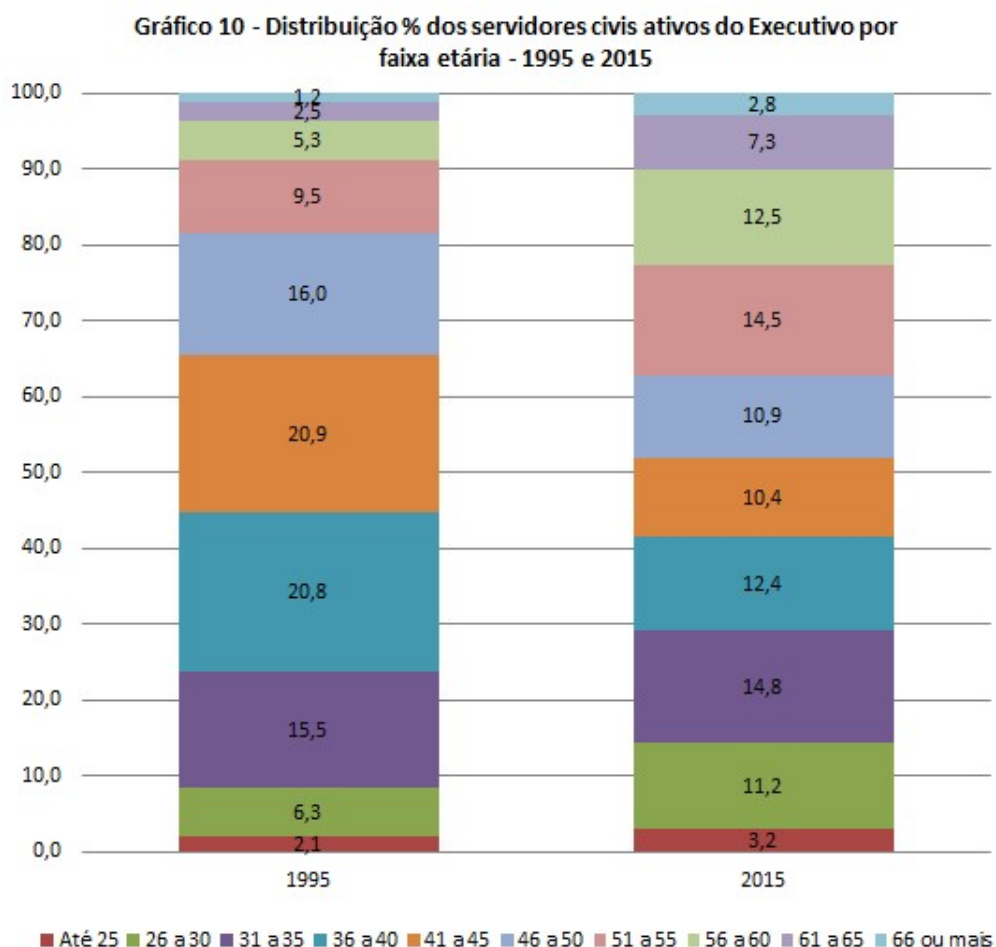
Já no que diz respeito ao nível de escolaridade dos servidores (Gráfico 9), o movimento de ampliação é ainda mais evidente: em 1995, 65,2% dos civis ativos do Executivo tinham escolaridade até o nível médio ou técnico, enquanto 34,8% tinham escolaridade superior a essa; em 2002, havia 45,8% com formação até o nível intermediário e 54,1% pelo menos com formação em nível superior; e em 2015 essa proporção havia passado para, respectivamente, 26,8% e 73,2%. Portanto, processou-se a inversão da proporcionalidade existente em 1995.

Gráfico 9 - Distribuição % dos servidores civis ativos do Executivo por escolaridade



Fonte: MP - Boletins Estatísticos de Pessoal de maio/1996, janeiro/2003 e janeiro/2016
Elaboração própria

Quanto à distribuição por faixa etária (Gráfico 10), a comparação entre 1995 e 2015 permite constatar uma ampliação das faixas extremas de idade, em detrimento das intermediárias. Em 1995, 8,4% dos servidores em atividade tinha até 30 anos, e essa proporção se ampliou para 14,4%; na faixa etária extrema superior, havia 18,5% de servidores acima de 51 anos em 1995, e 37,1% em 2015. Por outro lado, em 1995 havia 73,2% de servidores entre 31 e 50 anos, e essa proporção caiu para 48,5%. Essa alteração representa tanto o ingresso de novos servidores, em especial a partir dos anos 2000, como o envelhecimento do quadro ativo.



Fonte: MP - Boletim Estatístico de Pessoal (janeiro/2016)
Elaboração própria

No que se refere às faixas de remuneração dos servidores (Quadros 28 e 29), para o que se poderia comparar entre os períodos disponíveis, considera-se importante registrar duas questões:

a) Quanto à situação atual (dados de julho/2015): A maior parte dos servidores ativos (51,0%) recebe até R\$ 6.500, o que seria equivalente a até 8,2 salários mínimos (SM); na faixa superior de remuneração, acima de R\$ 13.000, encontram-se 16,8% dos servidores em atividade. Já no que toca aos aposentados, a maioria (52,2%) recebe até R\$ 5.500, o que corresponderia a até 7 SM; na faixa superior encontram-se 13,1% dos aposentados. As frequências se diferenciam bastante, o que revela uma diferença entre remunerações de ativos e proventos de aposentados.

b) Quanto à primeira informação disponível (outubro/1995): Preliminarmente, avalia-se que tem menor sentido comparar os valores das remunerações em salários mínimos, dada a intensa política de valorização desse indicador básico, efetuada a partir da década de 2000, e também porque as faixas são diferentes para os dois períodos⁷³. O que se pretende destacar é que as frequências, em 1995, se assemelham muito para cada uma das faixas. Ou seja, até esse momento, havia uma relativa proximidade entre as remunerações dos ativos e dos aposentados.

Quadro 28 - Distribuição de Servidores Federais Civis do Poder Executivo, por situação de vínculo, segundo as faixas de remuneração - Julho/2015

Faixas (R\$)	Em Salários Mínimos	Ativos		Aposentados	
		Freq. % Ativos	Acum.	Freq.% Aposentados	Acum.
Até 1.140,64	1,4	1,0	1,0	0,3	0,3
De 1.140,65 a 1.200	1,5	0,0	1,0	0,1	0,4
De 1.201 a 1.300	1,6	0,9	1,9	0,1	0,5
De 1.301 a 1.400	1,8	0,1	2,0	0,2	0,7
De 1.401 a 1.500	1,9	0,0	2,0	0,2	1,0
De 1.501 a 2.000	2,5	0,6	2,6	1,7	2,7
De 2.001 a 2.500	3,2	2,8	5,4	2,8	5,5
De 2.501 a 3.000	3,8	4,6	10,0	5,1	10,6
De 3.001 a 3.500	4,4	3,9	13,9	14,0	24,6
De 3.501 a 4.500	5,7	11,8	25,7	16,5	41,2
De 4.501 a 5.500	7,0	15,0	40,7	11,1	52,2
De 5.501 a 6.500	8,2	10,3	51,0	11,7	63,9
De 6.501 a 7.500	9,5	6,7	57,6	6,7	70,6
De 7.501 a 8.500	10,8	5,0	62,7	5,0	75,6
De 8.501 a 9.500	12,1	6,7	69,4	3,2	78,8
De 9.501 a 10.500	13,3	5,2	74,6	2,5	81,3
De 10.501 a 11.500	14,6	5,3	79,9	2,0	83,3
De 11.501 a 12.500	15,9	2,5	82,4	2,9	86,2
De 12.501 a 13.000	16,5	0,8	83,2	0,7	86,9
Acima de 13.000	>16,5	16,8	100,0	13,1	100,0

Fonte: MP - Boletim Estatístico de Pessoal (Agosto/2015)

Elaboração própria

⁷³ Em 1995, 11,8% dos ativos e 11,6% dos aposentados recebiam até 5 SM; em 2015, 13,7% dos ativos e 24,7% dos aposentados recebem até 4,4 salários mínimos. Em 1995, as duas primeiras faixas, até 15 salários mínimos, reuniam 77,7% dos ativos e 72,2% dos aposentados; em 2015, as faixas até 14,6 SM reúnem 80% dos ativos e 83,4% dos aposentados.

Quadro 29 - Distribuição de Servidores Federais Cíveis do Poder Executivo, por situação de vínculo, segundo as faixas de remuneração - Outubro/1995

Faixas (R\$)	Em Salários Mínimos	Ativos		Aposentados	
		Freq. % Ativos	Acum.	Freq.% Aposentados	Acum.
Até 500	5,0	11,8	11,8	11,6	11,6
De 501 a 1.500	15,0	65,9	77,7	60,6	72,2
De 1.501 a 2.500	25,0	12,4	90,1	13,8	86,0
De 2.501 a 3.500	35,0	4,6	94,7	4,8	90,8
De 3.501 a 4.500	45,0	1,8	96,5	2,5	93,3
De 4.501 a 5.500	55,0	2,6	99,1	2,5	95,8
De 5.501 a 6.500	65,0	0,5	99,6	2,2	98,0
De 6.501 a 7.500	75,0	0,1	99,7	0,8	98,8
De 7.501 a 8.500	85,0	0,1	99,9	0,7	99,5
Acima de 8.500	85,0	0,1	100,0	0,5	100,0

Fonte: MP - Boletim Estatístico de Pessoal (Maio/1996)

Elaboração própria

Esses registros permitem constatar a compressão das remunerações após a aposentadoria, em boa parte das carreiras do serviço público federal e, portanto, a quebra do pressuposto da paridade da remuneração entre ativos e aposentados, ocorrida nesse período em análise. Salvo aquela pequena proporção de servidores que recebe por meio de parcela única ou subsídio, ou que conquistou uma remuneração composta por parcelas/rubricas não associadas à mudança para a inatividade, a maior parte dos servidores públicos federais está sujeita à redução dos seus salários no momento da aposentadoria.

1.3.4. A instabilidade nos serviços públicos e seus efeitos sobre os trabalhadores

Ao analisar as mudanças no Estado brasileiro, processadas desde o início dos anos 90, e confrontá-las com uma perspectiva de democratização e aperfeiçoamento do Estado e da proteção social, inserida em boa medida nos preceitos da Constituição Federal de 1988, percebe-se que foram em sentido contrário. Antes que os direitos fossem regulamentados, iniciou-se uma reação conservadora que envolveu a adoção de uma série de reformulações e medidas que repercutiram, concomitantemente, na redução da capacidade do Estado formular e executar políticas públicas de proteção social e na ampliação dos graus de flexibilidade das relações de trabalho. No que toca à estrutura do Estado, isso se deu de diferentes maneiras, seja por meio da

desconstrução direta do aparato estatal - mais característica da fase inicial de reforma (com a privatização de órgãos públicos, eliminação de parcelas do patrimônio estatal) - ou através da recorrente minimização de sua capacidade orçamentária e técnica e da abertura de espaços privados de acumulação no setor público.

O período inicial aqui considerado (1990-2002) desmontou o Estado. Propagando o mito do inchaço, da ineficiência e da necessidade de recuperar as “contas públicas”, em diversas dimensões, os sucessivos governos promoveram políticas que foram ruins não só para os trabalhadores do setor, mas para a sociedade como um todo, como lembram em alguns aspectos GOMES et. al. (2012, p. 171):

“O debate sobre o ‘inchaço’ do setor público muitas vezes oculta uma discussão de grande importância: a que diz respeito ao comprometimento de serviços essenciais de provisão integral/parcial realizados pelo Estado. Dito de modo diverso, a redução do número de servidores públicos, dependendo da forma como for realizada, pode afetar a provisão de serviços de saúde, educação, assistência social, previdência etc. Há indícios de que houve comprometimento no fornecimento de muitos desses serviços.”

Se os limites eventualmente impostos a esse processo de desmonte encontravam seus fundamentos na resistência organizada, o período inaugurado em 2003, entretanto, não significou a recuperação do Estado e a ampliação de sua capacidade de proteção social, como pareciam esperar boa parte dos que se opunham ao modelo adotado nos anos 90. Um dos aspectos mais reveladores, nesse sentido, diz respeito à política para a seguridade social, cujas sucessivas mudanças ampliaram significativamente a insegurança dos trabalhadores. Como lembra BOSCHETTI (2008, p. 103-104):

“Diversas contra-reformas, como as da previdência de 1998, 2002 e 2003, sendo as primeiras no Governo Fernando Henrique Cardoso e a última no Governo Lula, restringiram direitos, reforçaram a lógica do seguro, reduziram valor de benefícios, abriram caminho para a privatização e para a expansão dos planos privados, para os fundos de pensão e ampliaram o tempo de trabalho e contribuição para obter a aposentadoria. Foram contra-reformas na direção de restringir os direitos e não de universalizá-los, como apontava a Carta Magna.”

GRANEMANN (2009) relaciona as contrarreformas do Estado, na etapa atual do capitalismo, à extensão “da lógica das finanças para a totalidade da vida social”, conformando “uma sociabilidade na qual as políticas sociais mínimas operadas pelo Estado”, viabilizadas por meio “de instrumentos creditícios e financeiros”, se transformam em “elementos de financeirização no cotidiano dos trabalhadores” e, portanto, são validadas “na esfera da monetarização da vida” (p. 58). Presentes, na continuidade da política para a previdência, bem

como para outras políticas sociais, estiveram os principais elementos apontados pela autora ao caracterizar essas contrarreformas: *“articulação estreita entre a política pública e o serviço privado, monetarização do direito social, focalização e reforço à fragmentação da força de trabalho pela especialização dos benefícios concedidos”* (p. 57), conjunção que contribuiria para consolidar uma transmutação de políticas sociais em serviços privados (p. 63).

BOITO JR. (2006, p. 241), discorrendo sobre o tema, coloca que:

“... a mercadorização de direitos e de serviços como saúde, educação e previdência também atende, de modo variado, à diferentes setores da burguesia – desenvolvem-se os negócios de uma fração burguesa que denominamos *nova burguesia de serviços*, beneficiária direta do recuo do Estado na área dos serviços básicos, e reduz-se, ao mesmo tempo, gastos sociais tradicionais, atendendo à pressão do grande capital.”

Ainda que nos anos mais recentes haja movimentos contraditórios, que se processam de maneira mais relevante no que toca a algumas políticas sociais compensatórias, a uma política de acréscimo da força de trabalho no serviço público federal e certa recomposição salarial em relação ao período anterior, esses não são capazes de representar um real avanço do papel do Estado na proteção social e nas relações de trabalho. Portanto, pode-se sintetizar que, desde o início dos anos 90, há no Brasil um processo ininterrupto, embora não linear, de desconstrução do que houve de avanços sociais inscritos na Constituição, mesmo que por vezes se mantenha seu texto intocado.

Tampouco se pode falar em maior democratização das relações entre Estado e sociedade, por meio de maior participação na formulação ou da instituição plena de mecanismos de controle social. Ainda que sob maior transparência na quantificação do que ocorria na esfera pública federal, no modelo recente a retórica pró-reformas se manteve e, em meio a sua aplicação e imposição prática, incluindo sempre uma visão de inevitabilidade e a tentativa de desqualificação de qualquer oposição ou resistência, muitas vezes caracterizada como defesa de privilégios.

No que diz respeito ao trabalho no setor público, as transformações operadas no Estado foram em sentido semelhante ao das pressões e das mudanças do mercado de trabalho como um todo: os movimentos recentes são contraditórios, e apresentam aspectos positivos em relação ao contexto anterior; mas com elementos de persistência. O saldo do período que se estende desde o início dos anos 90 é de eliminação de postos de trabalho estáveis no serviço público, retirada de direitos historicamente conquistados, aumento da insegurança dos

trabalhadores, ampliação da utilização de instrumentos de flexibilização e precarização do trabalho, a exemplo das terceirizações e das contratações temporárias, entre outros.

Quanto às relações do Estado com os seus servidores, ainda que no segundo período em estudo (a partir de 2003) tenham sido anunciadas e adotadas medidas alvissareiras - como as mesas de negociação permanente - que poderiam prenunciar uma melhora, na prática, se manteve unilateralidade nas decisões, sob uma aparência de maior democracia. Mesmo que o governo federal tenha feito um esforço (bastante divulgado) para reformular algumas carreiras, esse processo, implementado de maneira diferenciada e segmentada, não implicou a construção de significativas mudanças positivas, tais como uma expressiva redução do leque salarial⁷⁴ entre os servidores, a garantia de paridade na aposentadoria ou a maior valorização do conjunto do funcionalismo.

De maneira geral, as mesas de negociação sempre se iniciaram com imposições e limites máximos, capazes de praticamente determinar a impossibilidade de avançar na maior parte das questões apresentadas. As representações dos trabalhadores nunca foram chamadas a discutir organização do Estado ou gestão pública. Não há alterações determinantes nos processos de negociação coletiva, na formulação de uma política salarial, nas formas de nomeação para cargos comissionados, ou quaisquer outros instrumentos que poderiam ser caracterizados como democratização das relações de trabalho.

Essas considerações são importantes para que se compreenda a visão crítica que aqui se apresenta à formulação e condução do Estado no conjunto do período em tela, desde o início dos anos 90. Critica-se a minimização do papel do Estado em relação à cobertura e proteção social; os processos de privatização e mercantilização do setor público; as estratégias de retirada do poder público de áreas que, não consideradas como exclusivas de Estado e não pertencentes ao que é classificado como núcleo estratégico, passariam a estar submetidas a processos de descentralização, publicização, terceirização; e critica-se ainda a gestão gerencialista, que impõe a lógica de flexibilização e precarização do trabalho.

⁷⁴ Ainda que tenha havido redução no período, para o caso dos servidores em atividade. Conforme os boletins estatísticos do Ministério do Planejamento nº 81 (janeiro/2003) e nº 237 (janeiro/2016), no topo da tabela, em dezembro de 2002 o maior salário representava 22 vezes o menor salário atribuído aos servidores públicos federais do Executivo; em dezembro de 2015, esse indicador era de 19 vezes. Persistem, entretanto, muitas disparidades entre as diferentes carreiras, além de terem-se ampliado as diferenças entre remunerações de ativos e aposentados.

Para que os números não ofusquem o que se pretende de fato analisar, cabe destacar que este estudo se insere em um campo particularmente crítico à adoção de formas flexíveis de trabalho nos serviços públicos (bem como no mercado de trabalho como um todo), bem como à desconstrução de direitos. Tais práticas, que muitas vezes são tomadas como “normais” ou “necessárias” pelos gestores públicos, associadas tanto aos pressupostos da “moderna administração” gerencial, como a uma condição de inevitabilidade diante das restrições - ou da busca do que seria a “eficiência encontrada no setor privado” - tratam-se em verdade, como aqui já se buscou demonstrar, de adotar modelos e práticas de gestão que apontam para a precarização do trabalho nos serviços públicos.

Tal como indica SENNETT (2009, p. 33), *“a instabilidade pretende ser normal”*; porém, a condição de instabilidade, de provisoriedade, de incerteza quanto ao futuro, que marca cada uma dessas formas de relação do Estado com parte expressiva da força de trabalho que conduz, opera e presta os serviços públicos, não deve ser assim considerada, sob pena de se passar a considerar “normal” ou “inevitável” cada um dos aspectos desumanos associados à intensificação do trabalho, ou à destruição de direitos, ou à desigualdade.

Da mesma forma, diante da precarização do trabalho que atinge a todos, instáveis e estáveis, ativos e aposentados, por meio das diferenças de remuneração, ou da intensificação do trabalho, com uma sobrecarga maior destinada a todos os que estão nos serviços públicos, da inserção de maiores controles sobre os trabalhadores, da exigência de maior polivalência/multifuncionalidade aos que restaram, ou mesmo da adoção de formas de remuneração variável condicionadas ao desempenho, não se vê também qualquer aspecto positivo na flexibilização adotada como política de gestão do Estado. Assim como SENNETT (2009) também marca e reforça, a flexibilidade aparece como um elemento fortemente negativo na vida dos trabalhadores, posto que, dependente tão somente dos pressupostos trazidos pelo curto prazo, destrói qualquer constância e estabilidade. Afinal, “[a] repulsa à rotina burocrática e a busca da flexibilidade produziram novas estruturas de poder e controle, em vez de criarem as condições que nos libertam” (p. 54).

Essa também é a visão presente em GAULEJAC (2007). A gestão gerencialista do trabalho que visa orientar condutas e estabelecer culturas corporativas - no setor privado ou público - tenta arrancar do trabalhador um ideal de indivíduo capaz de se adaptar às exigências da nova ordem, em meio à necessidade de contenção de gastos, às restrições de recursos materiais e

de pessoal. Nesse contexto, precisa ser polivalente, criativo, deve assumir responsabilidades e riscos. Deve ser flexível o suficiente para contornar instabilidades, superar adversidades, fazer sempre mais, melhor, mais rápido. Para o autor (p. 36-37):

“Sob uma aparência objetiva, operatória e pragmática, a gestão gerencialista é uma ideologia que traduz as atividades humanas em indicadores de desempenhos, e esses desempenhos em custos ou em benefícios.

Indo buscar do lado das ciências exatas uma cientificidade que elas não puderam conquistar por si mesmas, as ciências da gestão (...) legitimam um pensamento objetivista, utilitarista, racionalista e positivista. Constroem uma representação do humano como um recurso a serviço da empresa, contribuindo, assim, para sua instrumentalização.

(...) O gerencialismo pela qualidade (*quality management*) é uma ilustração, entre outras, das mutações nos modos de dirigir e de avaliar a produção, dos efeitos de poder que elas induzem e do modo com que elas contribuem para normalizar os comportamentos, eliminando toda crítica. A gestão gerencialista é uma mistura não só de regras racionais, de prescrições precisas, de instrumentos de medida sofisticados, de técnicas de avaliação objetivas, mas também de regras irracionais, de prescrições irrealistas, de painéis de bordo inaplicáveis e de julgamentos arbitrários. Por trás da racionalidade fria e ‘objetiva’ dos números dissimula-se um projeto ‘quantofrênico’ (a obsessão do número) que faz os homens perderem o senso da medida.”

Essa transposição acrítica da lógica gerencial utilitarista privada para o ambiente público pode implicar maiores dificuldades de identificação entre o servidor e o que este produz, frustrando as possibilidades de autonomia e contribuindo, assim, para um eventual processo de alienação no trabalho. O mesmo estudo (p. 100), mencionando os vários controles, normatizações, rotinas pré-estabelecidas em busca da “qualidade total”, aponta as contradições do modelo gerencial:

“Aqui tocamos na ambiguidade permanente do poder gerencialista, que reside na defasagem entre as intenções anunciadas de autonomia, de inovação, de criatividade, de desabrochamento no trabalho, e a aplicação de dispositivos organizacionais, produtores de prescrição, de normalização, de objetivação, de instrumentalização e de dependência.”

Os instrumentos de fiscalização “*permitem tornar públicos os resultados de cada um, de efetuar comparações, de produzir equivalências entre o trabalho de uns e de outros*” (GAULEJAC, 2007, p. 101), facilitando a identificação dos que eventualmente se distanciarem do cumprimento das normas pré-estabelecidas, pegos “*em falha por insuficiência*”. Este trabalhador que se desvia dos modelos é tido como “*incapaz, incompetente ou insuficientemente motivado*”, ou “*responsável pelos defeitos do sistema*” (p. 121). Dentro da hierarquia das organizações, para aqueles que serão submetidos ao controle, questionar as normas passa a ser considerado praticamente como um delito.

É assim que, em várias áreas do setor público, adotam-se sistemas de avaliação estandardizados. Como no caso da educação pública federal, na qual os sistemas avaliativos aplicados desde 1998 medem, a partir de determinados critérios, a qualidade do “produto final”, ignorando o processo envolvido na construção do ensino e da aprendizagem. Com base nessa limitada mensuração, constroem-se indicadores de produtividade que embasam a distribuição de recursos de determinados programas e projetos, o que estabelece em âmbito público uma lógica de competitividade e concorrência. BOSI (2007, p. 1.513), a esse respeito, comenta:

“... a pressão exercida para aumentar a quantidade de trabalho dentro da jornada de 40 horas tem se concretizado, principalmente, alicerçada na idéia de que os docentes devem ser ‘mais produtivos’, correspondendo à ‘produção’ a quantidade de ‘produtos’ relacionados ao mercado (aulas, orientações, publicações, projetos, patentes etc.) expelidos pelo docente. Por um lado, evidencia esse processo o direcionamento empresarial da ciência, tecnologia, pesquisa e desenvolvimento, presente nos editais dos órgãos de fomento à produção científica. Cada vez mais, o CNPq e as fundações estaduais de apoio à pesquisa têm convertido seus recursos para pesquisas e estudos que aparelhem e potencializem a capacidade de reprodução do capital, desenvolvendo uma razão instrumental que pode ser facilmente verificada no caráter dos editais divulgados. O perfil de pesquisa que escorre caudalosamente desses editais termina por ditar o padrão para a produção acadêmica em geral. Uma das conseqüências desse processo é que a qualidade da produção acadêmica passa então a ser mensurada pela quantidade da própria produção e por valores monetários que o docente consegue agregar ao seu salário e à própria instituição.”

Sob a mesma lógica, ao mesmo tempo, o “novo servidor” deve ser capaz de responder ainda a uma sociedade que, por meio de uma campanha bem sucedida por parte de sucessivos governos e de uma grande mídia privatista, estigmatizou a figura do trabalhador do serviço público como símbolo de morosidade, ineficiência, corrupção, privilégios. A retórica e a política da excelência, da qualidade, da eficácia, do desempenho, da meritocracia, impõem uma resposta centrada no desgaste e no esforço do indivíduo, e não na estruturação do Estado. As exigências jamais podem ser satisfeitas, pois sempre é possível melhorar e readaptar-se mediante novos contextos restritivos.

Segundo o Ministério do Planejamento⁷⁵, em dezembro de 2015 havia 231.533 cargos vagos nas diferentes carreiras do Poder Executivo, o que representaria 30% do total. Em alguns órgãos/carreiras, a proporção de cargos vagos assume dimensão mais preocupante, como nos casos do IBGE, INPI, INCRA, INMETRO, Receita Federal, Previdência, Saúde e Trabalho, entre

⁷⁵ Conforme os dados disponíveis em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/dados_ido/160114_anexo_i-tab1-quant_fisico_pessoal-pexec_dez15.pdf>. Acesso em abril/2016.

outros. Pode-se supor que, em muitas instituições públicas, na ausência da devida reposição dos cargos vagos por meio de concursos, trabalha-se com quadros de pessoal reduzidos face às demandas, o que muito provavelmente acarreta sobrecarga de trabalho e pressões produtivistas sobre os servidores em atividade.

BERNARDO et al. (2013), analisando a partir de estudo de caso alguns aspectos do trabalho na área pública de saúde, notam que *“a necessidade contínua de produção modificou negativamente as relações interpessoais no ambiente de trabalho de uma forma similar à destacada por LINHART (2009)”*. Os autores referem-se à construção do controle subjetivo sobre os trabalhadores, a partir da constituição de espaços de trabalho nos quais as relações com os demais (superiores, colegas) se dão em função do que a organização necessita e em prol da eficácia. Mencionam que, com todos trabalhando de maneira cada vez mais individualizada e com atenção às cotas/metastas que precisam cumprir, torna-se difícil até mesmo conhecer os demais colegas de trabalho. Portanto, vê-se que a sociabilidade no trabalho pode ser alterada a partir das restrições e dos controles impostos no setor público.

Esse movimento de “apartar-se do próximo” distancia, desconstrói laços de solidariedade. Assim, impacta sobre as possibilidades de identificar-se coletivamente, de organizar-se, de resistir. Se isso é verdade para trabalhadores reunidos sob condições semelhantes no local de trabalho, é, todavia, mais intensa a segmentação que tende a se processar entre trabalhadores dotados de diferentes direitos, submetidos a distintas condições de trabalho e de remuneração, ou entre os trabalhadores que se concentram dentro e os que estão fora do local de trabalho. Portanto, a funcionalidade da gestão gerencialista e da diferenciação dos direitos revela-se como um aspecto importante de dominação, controle e inibição das resistências.

Ao mesmo tempo em que demanda, cada vez mais, formas mais flexíveis de uso do trabalho, e um perfil de trabalhador mais escolarizado, mais ágil, pró-ativo, adaptável, móvel, aberto a mudanças, o Estado “moderno” oferece mais insegurança. Destina insegurança aos trabalhadores temporários, que sabem o limite máximo, mas não o mínimo de seus contratos com o Estado, que não sabem quando serão dispensados, e que se sabem detentores de direitos muito mais escassos em relação aos demais servidores. Confere insegurança aos trabalhadores efetivos em atividade, que não sabem quando e sob quais condições se aposentarão do serviço público, ou quais direitos perderão ao longo de sua vida laboral, ou o quanto sua remuneração real será comprimida, de acordo com as restrições de cada momento. Imprime insegurança aos

aposentados, que em sua retirada do serviço público conhecem de maneira mais intensa a desigualdade, perdem parcelas importantes da remuneração, tornam-se mais empobrecidos. E a todos eles, direciona a insegurança de, a qualquer momento, terem que sujeitar-se a condições ainda piores, dado o surgimento de novas regras que os desprotejam ainda mais.

A perspectiva segundo a qual aqui se está tratando da flexibilização do trabalho, portanto, não está associada a qualquer aspecto de maior liberdade aos trabalhadores, e sim à sua fragilização. É partindo desse pressuposto que serão construídos os capítulos seguintes da dissertação, buscando contribuir com os vários estudos que, sob semelhante perspectiva, estudam a precarização do trabalho e seus efeitos nos serviços públicos, agregando a estes a análise do caso específico dos trabalhadores do IBGE.

2. IBGE: um instituto em transformação ou em adaptação às contenções?

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística é uma respeitável instituição octagenária. Fundada nos anos 30 como parte do esforço de organização do Estado brasileiro⁷⁶, sua origem e razão de ser advém da necessidade de construir informações estatísticas nacionais confiáveis, constantes e padronizadas, ao mesmo tempo proporcionando o mapeamento e o conhecimento do território e dos seus recursos naturais. Para PENHA (1993), o Instituto contribuiu para a constituição e o fortalecimento do Estado Nacional. Celso Furtado, pesquisador que por muito tempo, pela ausência da produção de estatísticas, precisou construí-las ele mesmo, assim referiu-se à importância da produção do Instituto (IBGE, 2006, p. 24):

“...o fato é que os trabalhos do IBGE, nesse meio século em que venho estudando o Brasil, ajudaram-me a entender o País. A primeira vez que vi estatísticas históricas, abrangendo o Século XIX, por exemplo, foi numa publicação do IBGE. A partir daí, fiquei pensando se não seria possível sistematizar aqueles dados e abrir um debate sobre a natureza do atraso da economia brasileira. O que me impressionou, nos primeiros anos em que trabalhei na CEPAL, quando eu era muito jovem e cheio de ideias, foi o atraso acumulado da América Latina. México, Chile e Argentina já tinham até cálculo de renda nacional, ao passo que o Brasil tinha umas estimativas curiosíssimas, feitas a partir de técnicas muito primitivas. Mais tarde, o trabalho feito pelo IBGE para aperfeiçoar as estatísticas brasileiras foi fantástico. Eu não tenho nenhuma dúvida de que foi esse avanço que permitiu formar uma consciência nacional do nosso atraso, da gravidade dos problemas sociais.”

A Constituição Federal de 1988 reconhece que à União compete manter e organizar o sistema de produção oficial estatística e geocientífica em âmbito nacional, sendo que cabe privativamente ao governo federal legislar sobre a questão. Trata-se, portanto, de funções não delegáveis a qualquer outra esfera de governo ou ao setor privado. O IBGE é órgão que organiza, executa e mantém tais serviços oficiais, e todos os instrumentos legais reforçam esse caráter de autoridade pública coordenadora, orientadora e construtora desse sistema de informações. Assim é descrito o objetivo do instituto no Decreto nº 76.664/1975 (art. 3º):

⁷⁶ A essência do que seria o sistema estatístico nacional começou a ser construída nos anos 20. Até meados dos anos 30, funcionou uma comissão interministerial que produziu um relatório cujas bases foram preservadas na promulgação do Decreto nº 24.609/1934, que criou o Instituto Nacional de Estatística (INE). As atividades desse instituto se iniciaram somente em 29 de maio de 1936, considerada a data oficial de criação do IBGE - ainda que de fato esse somente tenha sido instituído em janeiro de 1938, quando foi extinto o INE. Inicialmente classificado como entidade de natureza federativa, em 1942 o instituto foi qualificado como instituição paraestatal; em 1954, como autarquia; e a partir da promulgação do Decreto-Lei 161/1967, com a instituição da Fundação IBGE, situou-se enquanto pessoa jurídica de direito público.

“(...) assegurar a produção e análise de informações estatísticas, geográficas, cartográficas, geodésicas, demográficas, sócio-econômicas, de recursos naturais e de condições do meio ambiente, inclusive poluição, necessárias ao conhecimento da realidade física, econômica e social do País, em seus aspectos considerados essenciais ao planejamento econômico e social e à segurança nacional.”

Ao longo de um ano, o IBGE chega a divulgar em média duzentos diferentes resultados de pesquisas e projetos. Em 2014, disseminou “*131 resultados, sendo 122 de pesquisas conjunturais e 9 de pesquisas estruturais*” (IBGE, 2015c, p. 77). Trata-se de indicadores essenciais ao planejamento público, mais evidentemente, e mesmo ao planejamento privado, do ponto de vista da análise setorial ou dos contratos. Sem as informações produzidas pelo instituto, não existem condições concretas de conhecer a realidade econômica, demográfica, sócio-ocupacional ou geográfica do Brasil, o que dificulta muito as possibilidades de atuar sobre essa realidade.

Além de ser fonte de informação para planejamento, tomada de decisões e gestão, muitas ações, compromissos e recursos financeiros previstos constitucionalmente para os governos, em todas as suas esferas, são dependentes de indicadores que são produzidos pelo IBGE. A construção das metas de inflação depende do IPCA; a distribuição de royalties do petróleo é feita a partir dos dados demográficos e dos cálculos geodésicos; os fundos de participação de estados e municípios são dimensionados a partir das informações demográficas e do PIB dos estados; os recursos para áreas como a saúde, ou as metas de superávit primário, são questões que dependem do dimensionamento do PIB; os objetivos de desenvolvimento do milênio (ODM) são construídos a partir de uma série de indicadores econômicos, sociais e demográficos; a legislação ambiental, por sua vez, é construída tendo por base o mapeamento do bioma brasileiro; e seria possível citar uma infinidade de outros casos de complexidade e importância semelhante.

Portanto, a primeira avaliação que se pode fazer é a de que a produção de informações tão essenciais deveria ser construída em bases sólidas. Não somente do ponto de vista das boas práticas estatísticas. Quanto a essa questão, não parece haver grandes dúvidas na sociedade acerca da solidez da construção metodológica do IBGE: trata-se de instituição cuja excelência é reconhecida nacional e internacionalmente. A questão é pensar que, se está se tratando de dados essenciais, torna-se difícil escolher então quais teriam maior essencialidade e

quais teriam menor essencialidade – e, portanto, quais informações seriam dispensáveis - de acordo com a conjuntura econômica ou política vivenciada pelo País.

Entretanto, aparentemente essa escolha vem sendo feita nos últimos anos. Os sucessivos contingenciamentos, tanto em termos de orçamento disponível, como no que toca ao pessoal estável e qualificado em atividade, têm levado o instituto a selecionar operações que vão a campo ou que serão divulgadas, dentre outros projetos que são adiados, cancelados ou engavetados.

Esta próxima seção discorrerá, portanto, acerca dessas restrições, buscando compreender quais são as suas possíveis repercussões sobre a forma como a instituição se organiza e dimensiona a produção e o trabalho, bem como seus eventuais impactos em projetos e pesquisas que foram colocados sob suspensão ou risco nos últimos anos.

2.1. As restrições orçamentárias no IBGE e as dificuldades de planejamento

Pode-se dizer que o orçamento destinado à construção do sistema estatístico e geocientífico nacional está diretamente relacionado ao interesse dos governantes de terem plena compreensão e, através desse conhecimento, incidirem sobre a realidade social do País no sentido de sua transformação. Discorrendo sobre o tema, KERSTENETZKY (1976), ao localizar os indicadores sociais como instrumentos para compreender, planejar e avaliar, avaliava que:

“Para estatísticas sociais, creio que é indispensável considerar um sentido mais amplo, dentro do contexto da atividade do sistema estatístico central. Nesse sentido, embora possa parecer à primeira vista um lugar comum, deve-se dizer que o que o IBGE faz é essencialmente pesquisa social. Evidentemente, é uma pesquisa social com sentido essencialmente finalista. Quer dizer, se justifica o orçamento do IBGE - os recursos que o governo canaliza para instituição - na medida em que os projetos são escolhidos tendo em vista, essencialmente, buscar aperfeiçoar o processo de decisão na área social. Eu iria ainda mais longe: na realidade, é uma influência dupla. Quer dizer, é preciso haver uma decisão que já está para ser tomada e que precisa de um apoio mais completo em termos de informações. Na medida em que se possa ter noções sobre qualidade de vida ou sobre pobreza absoluta e pobreza relativa, a própria possibilidade de identificação, quantificação e localização geográfica desses grupos, de certa forma, pode conduzir à ação.”

O orçamento do IBGE, porém, é recorrentemente apontado como uma das principais limitações à garantia de cumprimento das funções e da missão do Instituto. Isso aparece tanto em documentos da entidade sindical (ASSIBGE, 2015a), como em documentos da direção do Instituto (IBGE, 2014a, p. 141-142; e IBGE, 2015c, p. 93-94 e 129). Se nos projetos de lei

orçamentária, de maneira geral, os recursos destinados à Instituição são considerados insuficientes para cumprir à risca o plano de trabalho, os sucessivos cortes que se processam posteriormente, em contextos de restrições, acabam por inviabilizar por completo alguns projetos e pesquisas. A Tabela 1 aponta a evolução da execução orçamentária do órgão, entre 2005 e 2015⁷⁷.

Tabela 1 - Execução Orçamentária do IBGE (2005-2015)

Em R\$ milhões

Despesa/Ano	Empenhado 2005-2010					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
47205 - IBGE (Total)	701,4	998,7	1.464,6	1.282,7	1.590,5	2.798,6
Folha de pagamento (pessoal e encargos)	586,9	725,0	927,7	1.127,6	1.292,1	1.362,3
Outras despesas correntes	109,5	128,8	527,2	147,8	202,0	1.353,7
Investimentos	4,8	133,2	9,5	7,2	96,4	82,3
Amortização dívida e inversões financeiras	0,2	11,6	0,1	0,1	0,0	0,3
Despesa/Ano	Empenhado 2011-2015					Média % por despesa (2005-2015)
	2011	2012	2013	2014	2015	
47205 - IBGE (Total)	1.567,4	1.607,3	1.889,5	2.026,8	2.124,9	100,0
Folha de pagamento (pessoal e encargos)	1.353,3	1.384,1	1.648,3	1.744,5	1.863,9	77,6
Outras despesas correntes	209,6	217,2	232,5	252,5	258,1	20,2
Investimentos	4,1	6,1	8,8	29,8	2,9	2,1
Amortização dívida e inversões financeiras	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1

Fonte: MP/Secretaria do Orçamento Federal - SOF

Data-base SIAFI: 04/04/2016

Elaboração própria

A primeira questão que salta aos olhos é o peso da folha de pagamento (pessoal e encargos dos servidores efetivos, ativos e inativos) na execução orçamentária do órgão. Excetuando-se 2010, o peso desse item do orçamento empenhado, por sua própria natureza - em constante evolução positiva - é de, em média⁷⁸, 79%. Portanto, qualquer análise sobre o orçamento deve avaliar os demais itens da despesa, que compõem justamente os recursos financeiros utilizados para a consecução do plano de trabalho da instituição. Afinal, em um País

⁷⁷ Inicialmente, é importante caracterizar o ano de 2010 como um ano atípico, dada a realização do Censo Demográfico, com fortes impactos sobre o orçamento, no que toca às outras despesas correntes (exceto folha de pagamento). Portanto, para uma análise do período, muitas vezes será preciso desconsiderar as movimentações específicas deste exercício. Ainda que 2007 também possa ser considerado excepcional - visto que neste ano houve simultaneidade entre operações do Censo Agropecuário e da Contagem da População - o conjunto da análise o considerará, tendo em vista que a repercussão orçamentária, pela natureza das operações, é menor do que no caso do Censo Demográfico.

⁷⁸ A última coluna da Tabela 1 considera todos os anos da série para o cálculo do peso de cada um dos grupos de despesas. Considerados os 11 exercícios, inclusive o do Censo Demográfico (quando representou 63%), o peso médio da folha de pagamento no orçamento foi de 77,6%.

de dimensões continentais como o Brasil, não é possível produzir informações com recursos demasiadamente escassos, e se pode comprometer a constância e a qualidade na construção de indicadores com um orçamento deveras instável.

Tabela 2 - Execução orçamentária do IBGE (exceto Folha de Pagamento) - 2005 a 2015 (R\$ milhões)

Ano	Empenhado	Variação % nominal	Empenhado atualizado	Variação % real
2005	114,5	-	202,9	-
2006	273,6	139,0	470,1	131,7
2007	536,8	96,2	883,0	87,8
2008	155,1	-71,1	240,9	-72,7
2009	298,4	92,4	444,3	84,4
2010	1.436,3	381,3	2.019,3	354,5
2011	214,1	-85,1	282,6	-86,0
2012	223,3	4,3	278,5	-1,5
2013	241,3	8,1	284,2	2,0
2014	282,3	17,0	312,4	9,9
2015	261,0	-7,5	261,0	-16,5

Fonte: MP/Secretaria do Orçamento Federal - SOF

Data-base SIAFI: 04/04/2016. Atualização pelo IPCA/IBGE (dez/2015).

Elaboração própria

A Tabela 2 mostra a evolução da execução orçamentária, excetuadas as despesas com folha de pagamento. Trata-se de um orçamento extremamente variável, cuja evolução depende justamente de quais projetos se consegue liberar para consecução, em cada momento. Os recursos destinados para o Censo Demográfico, por exemplo, repercutem sobre os orçamentos dos anos anteriores e posteriores e sobre a capacidade de a instituição levar à frente outros levantamentos e investigações. Basta ver que o orçamento previsto para o Censo 2010 era de R\$ 1,677 bilhões⁷⁹ e esse valor aparece, em alguma medida, diluído nos exercícios do entorno da realização do levantamento.

Recursos para outros grandes projetos, tais como o Censo Agropecuário e a Contagem da População (2006-2007), ou, em menor medida, aqueles destinados a pesquisas

⁷⁹ Segundo o IBGE, os recursos planejados para o Censo se distribuiriam em 67% de gastos com pessoal, 19% com custeio e 14% com investimentos (aquisição de equipamentos como os computadores de mão, infraestrutura de comunicação, publicidade, etc.). Seriam despendidos entre 2008 e 2011, com 70% dos gastos concentrados durante os três ou quatro meses de coleta, a partir de agosto de 2010. Informações disponíveis em <<http://censo2010.ibge.gov.br/materiais/guia-do-censo/operacao-censitaria>>. Acesso em agosto/2015.

como a Pesquisa Nacional de Saúde (PNS), em 2013, também repercutem sobre a capacidade de encaminhar os demais componentes do plano de trabalho do IBGE.

Portanto, o planejamento da instituição, a cada ano, depende do quanto se consegue negociar para constar inicialmente do Projeto de Lei Orçamentária (PLO) – uma negociação que se faz com o governo do momento - e pode ser modificado dependendo dos recursos que forem ou não liberados dentre os constantes do orçamento originalmente previsto. Depende ainda do estabelecimento de convênios, em geral para tratar de alguns temas específicos. Logo, não há qualquer estabilidade orçamentária no IBGE, e com isso tampouco há elementos para garantir que o que se planeja seja possível executar.

Mirando um horizonte mais extenso para elucidar essa questão, cabe lembrar alguns momentos em que as limitações orçamentárias, ou mesmo mudanças nas diretrizes políticas ou econômicas, acabaram por impedir ou pôr em risco a consecução de grandes projetos e pesquisas⁸⁰.

Os censos demográficos no Brasil, como em praticamente todo o mundo, são decenais, e desde 1940 essa periodicidade vinha sendo respeitada⁸¹. Com o intuito de cumpri-la, o IBGE planejava o Censo 1990 desde 1987. Porém, em 1990, iniciou-se o governo de Collor de Mello, que, como já mencionado no capítulo inicial, tinha como uma de suas diretrizes essenciais o enxugamento do Estado e a redução do quadro de servidores públicos. O governo federal protelou a autorização e a liberação de recursos para a contratação dos mais de 180 mil recenseadores necessários à realização do Censo. Quando finalmente autorizou, somente em julho de 1990, não havia tempo suficiente para cumprir o cronograma originalmente estipulado⁸², que previa o início da coleta em setembro (IBGE, 2003). Dessa maneira, o censo foi realizado em 1991, e não em 1990, interrompendo o padrão temporal da série histórica⁸³.

Segundo o IBGE (2003, p. 32), essa questão do intervalo temporal tem repercussões importantes sobre a construção das estatísticas, uma vez que, caso não seja observado, uma

⁸⁰ A discussão acumulada nesta seção não dará conta de todos os momentos em que questões políticas, econômicas ou orçamentárias implicaram alterações na execução do plano de trabalho do IBGE. Trata-se apenas de alguns exemplos elucidativos das possíveis repercussões sobre a construção dos indicadores.

⁸¹ Os censos demográficos no Brasil são decenais desde 1890, à exceção de 1910, 1930 e 1990 (IBGE, 2003, p. 32).

⁸² Conforme Berquó (1992), que caracterizou este como “um censo problemático”, faltou pressão para reverter esse atraso, à exceção “*da comunidade de demógrafos brasileiros, conscientes da falta que lhes iria fazer seu instrumental básico de trabalho*”.

⁸³ Em que pese algum debate prévio sobre a insegurança da questão orçamentária também para o Censo 2000 (DIÁRIO, 1999), em particular no tocante às suas etapas iniciais, este foi realizado cumprindo adequadamente a periodicidade prevista.

pesquisa pode gerar dúvidas que poderiam, muitas vezes, ser dirimidas somente mediante a realização de novo levantamento:

“A importância de se respeitar o intervalo decenal é inquestionável entre os especialistas, pois a recomposição de uma população nacional com base em censos posteriores ou anteriores não é tarefa trivial, nem em países com população estável. No Brasil, a quebra do intervalo decenal, em função do adiamento do Censo Demográfico de 1990 para 1991, exigiu ajustes anuais para calcular indicadores, dificultando a interpretação de seus resultados, de modo que certas dúvidas só serão definitivamente resolvidas com a utilização das informações do Censo 2000”.

Também por razões orçamentárias, em 1994 não foi realizada a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, pesquisa iniciada em 1967. Desde que passou a contar com levantamentos anuais, em 1971 (até 1970 atuava com resultados trimestrais), a PNAD somente sofreu interrupções durante a realização do Estudo Nacional da Despesa Familiar – ENDEF, em 1974-1975, e para a realização dos Censos Demográficos (1970, 1980, 1991, 2000 e 2010).

Outra grande operação que acaba sendo condicionada aos limites orçamentários é a Contagem da População. Sua primeira edição, em 1996, visava atender a uma demanda crescente por informações precisas em nível municipal, que seriam fundamentais não somente para o planejamento e para a avaliação das políticas públicas, como também para a distribuição de recursos para os municípios. Assim, o IBGE não só disponibilizaria as estimativas anuais de população residente por município, que desde a Constituição Federal e a regulamentação da Lei Complementar 59/1988 é legalmente obrigado a fornecer, mas adotaria uma operação censitária decenal “*muito mais simples do que um Censo Demográfico*” (IBGE, 2015e), planejada para ocorrer no meio de cada década, nos intervalos entre um Censo Demográfico e outro. Essa operação serviria para atualizar as estimativas e redimensionar, considerando as mudanças demográficas, a base cadastral do próximo Censo.

Porém, tão logo se consolidava como um instrumento cuja maior precisão minimizaria as pressões de ordem política e econômica sobre os recursos a serem distribuídos aos municípios, a operação entrou em risco por conta das restrições orçamentárias. Assim menciona o IBGE (2015e):

“Por razões de natureza orçamentária, a realização da Contagem da População, prevista para 2005, só ocorreu em 2007. Pelas mesmas razões não foi possível realizar a contagem em todos os 5 564 municípios do País e, após estudos, o IBGE concluiu que os

recursos disponíveis permitiriam a realização da Contagem da População nos municípios com até 170 mil habitantes, ou seja, pouco acima do limite em que o efetivo populacional causa impacto direto nos valores repassados pelo FPM.”

As transferências federais, instituídas com o objetivo de minimizar disparidades econômicas entre os estados e, em especial, entre os municípios brasileiros, foram regulamentadas a partir da Constituição de 1988. O Fundo de Participação dos Municípios - FPM é a principal transferência obrigatória da União para os municípios, sendo de fundamental importância para as pequenas municipalidades, principalmente, dada sua fragilidade estrutural econômica e social. Como seus critérios de distribuição são, principalmente, proporcionais à população, dimensionados em várias faixas⁸⁴, há uma pressão constante das prefeituras para que as estatísticas populacionais reflitam uma faixa superior àquela em que estão inseridos oficialmente, o que significaria alcançar um novo coeficiente e, a partir daí, um montante superior de recursos de transferências. Portanto, ter em mãos um levantamento de caráter censitário e mais preciso seria fundamental para abrandar tal tipo de pressão⁸⁵.

Entretanto, no intervalo entre os Censos de 2010 e de 2020, novamente a conjuntura econômica e política impactou em cortes orçamentários que comprometeram a Contagem da População. No início de 2014, um corte de 50% no orçamento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) fez com que os cerca de R\$ 200 milhões previstos para as atividades preparatórias da Contagem fossem suspensas. Naquele momento, a expectativa foi de transferir essas atividades para o próximo ano, 2015 - mesmo com o inconveniente de operacionalizá-las concomitantemente ao Censo Agropecuário⁸⁶ - sem que isso implicasse desistir da operação, já que a não realização da Contagem não só afetaria os municípios, mas a análise de fatores investigados a partir de suas informações, tais como a migração. Conforme a avaliação da Presidente do IBGE (CARDOSO, 2014):

⁸⁴ Os critérios para cálculo dos coeficientes das capitais e dos municípios do interior são diferenciados. As 18 faixas consideradas para municípios do interior, conforme o Decreto Lei nº 1.881/1981, são: 1) até 10.188 habitantes; 2) de 10.189 a 13.584; 3) de 13.585 a 16.980; 4) de 16.981 a 23.772; 5) de 23.773 a 30.564; 6) de 30.565 a 37.356; 7) de 37.357 a 44.148; 8) de 44.149 a 50.940; 9) de 50.941 a 61.128; 10) de 61.129 a 71.316; 11) de 71.317 a 81.504; 12) de 81.505 a 91.692; 13) de 91.693 a 101.880; 14) de 101.881 a 115.464; 15) de 115.465 a 129.048; 16) de 129.049 a 142.632; 17) de 142.633 a 156.216; e 18) acima de 156.216 habitantes (MINISTÉRIO, 2012).

⁸⁵ Ademais, a Contagem da População também impacta em outras questões, tais como a criação de municípios ou o cálculo da distribuição dos *royalties* do petróleo, por exemplo.

⁸⁶ Há uma postura crítica dos pesquisadores em relação à realização simultânea de mais de uma grande operação, que leva em consideração possíveis repercussões sobre a qualidade dos dados investigados. Isso ocorrera entre 2006 e 2007, quando se cruzaram no tempo atividades referentes à Contagem da População 2007 e ao Censo Agropecuário 2006.

“Tem município que muda uma pessoa e muda de faixa [orçamentária] e perde 50% dos seus recursos porque a legislação é assim. A migração é um dos fenômenos que vai mudando a conformação da formação do território. E essas mudanças vão se acumulando e [com a não realização da contagem] as expectativas não têm elementos”.

Discorrendo acerca das características dos municípios brasileiros – 69% com menos de 20 mil habitantes, conforme as últimas estimativas (IBGE, 2015d) – e sobre as dificuldades de aplicar outras técnicas estatísticas, além da censitária, para os municípios menores, ao mesmo veículo a Presidente declarou que: *“Você vai fazer amostra em município com menos de mil [pessoas] e não consegue fazer estatística nesse nível. A amostragem se aplica para os níveis que a gente faz”*. E ainda procurou mostrar a importância de dimensionar outras questões a partir do levantamento, para o direcionamento adequado de políticas públicas:

“Cada vez mais cresce a demanda por informações municipais, como acesso à energia elétrica. Como o serviço está praticamente universalizado, somente com levantamento censitário é possível saber onde ainda não há luz. É um instrumento importante para dimensionar público alvo e políticas de infraestrutura”.

Na mesma matéria, mencionando ainda a necessidade de redimensionar o planejamento do Instituto e escolher, diante das contenções, quais outros levantamentos estatísticos seriam afetados, a Presidente declarou que: *“Ainda estamos decidindo qual a melhor saída. Ou fazemos a última Pnad e adiamos a POF para o início do ano que vem ou desistimos da Pnad e começamos a POF este ano”* (ALMEIDA, 2014). Na prática, em 2014, nem a PNAD Anual foi descontinuada⁸⁷, nem teve início a Pesquisa de Orçamentos Familiares, revelando claramente as dificuldades de planejar a construção dos indicadores em contextos de restrições.

Em setembro de 2014, repetiu-se a situação de corte orçamentário, então com impactos sobre 2015. Originalmente estimado em R\$ 766 milhões, o orçamento que seria destinado às pesquisas do Instituto em 2015 passou a prever somente R\$ 204 milhões (27% do valor original)⁸⁸, desconsiderando assim os R\$ 214 milhões que estavam estimados como necessários para começar os trabalhos da Contagem da População (testes iniciais, censo experimental, etc.) e inviabilizando, ainda, a realização do Censo Agropecuário em 2015.

⁸⁷ Nem em 2014, nem em 2015, apesar de declaração dada à imprensa em setembro de 2014, na qual a Presidente do IBGE afirma: *“No nosso projeto, a Pnad prevista para setembro [de 2014] será a última”* (CARDOSO, 2014).

⁸⁸ Como pode ser visto na Tabela 1, em 2015 foram despendidos R\$ 258,1 milhões a título de “Outras despesas correntes”, que agregam todas as verbas de pesquisa e mais uma série de despesas de custeio do instituto.

Ainda assim, naquele momento, os planejadores do instituto pareciam acreditar que seria possível renegociar a questão e iniciar, em 2015, projetos como a Contagem da População, o Censo Agropecuário e a POF, como pode ser depreendido pelas várias matérias jornalísticas que cobriram o corte no orçamento⁸⁹ e também pela nota oficial enviada à imprensa, que avaliava que *“o orçamento de 2015 preserva o plano de trabalho e a infraestrutura necessária para a Pesquisa de Orçamentos Familiares, e o conjunto das pesquisas conjunturais, estruturais e especiais”*.

Em março de 2015, entretanto, veio em definitivo a confirmação da suspensão da Contagem da População⁹⁰. Em nota oficial, o Ministério do Planejamento informou na ocasião que a Contagem não seria realizada devido ao seu custo elevado (estimado em R\$ 2,6 bilhões), mas que as demais pesquisas do IBGE, tais como as Contas Nacionais, a PNAD Contínua, a POF e o Censo Agropecuário (que aparece na nota do MP já com data de 2017) seriam preservadas (G1 RIO, 2015). Naquele momento, o IBGE passou a declarar que concentraria *“seus esforços no planejamento do Censo Agropecuário 2016 e na redefinição do plano de trabalho da Base Territorial e do Cadastro de Endereços (CNEFE)”*.

Os sucessivos adiamentos, com a proximidade do próximo Censo, foram esvaziando o próprio sentido da Contagem da População, como se pode perceber por declarações de dirigentes do IBGE à imprensa. Nas palavras da Presidente do IBGE (CARDOSO, 2014), ainda em setembro de 2014:

“Nós teremos que realizar o censo em 2020, e quanto mais próximo chega [a data do Censo], mais difícil para o IBGE. Quanto mais adiar [a contagem], mais fica próxima de operação censitária de outra população e domicílio. As informações de estimativa de população que o IBGE produz vão ficando menos próximas da realidade”.

No mesmo sentido aparecia a declaração do Diretor Executivo do IBGE, que afirmava que a Contagem *“perde sua razão de ser”* ao aproximar-se do Censo e que *“[q]uanto mais demorar, mais perde o sentido. Além disso, três anos é pouco tempo para a sociedade absorver os dados”* (TOMAZELLI e WERNECK, 2014).

O abandono do projeto de realizar uma Contagem da População entre os Censos Demográficos de 2010 e 2020 ficou evidente em declarações mais recentes da Direção do

⁸⁹ A esse respeito, ver CARDOSO (2014) e TOMAZELLI e WERNECK (2014).

⁹⁰ Para a cobertura de imprensa das repercussões da suspensão, ver G1 RIO (2015), WERNECK (2015), AMORIM (2015), GANDRA (2015), O GLOBO (2015), AGÊNCIA ESTADO (2015), FOLHA (2015), MATOSO (2015), AUGUSTO e TOMAZELLI (2015).

Instituto. Em setembro de 2015, a Direção passou a comemorar a inserção no projeto de lei orçamentária para 2016 dos recursos para o Censo Agropecuário. Ao explicar o que teria mudado para conquistar a previsão da dotação no Orçamento, a Presidente do IBGE declarou (REVISTA, 2015):

"O que mudou foi que a gente desvinculou o Censo da Contagem. (O projeto) Ficou mais barato (...). Mas não é só isso. Acho que também teve a sensibilização do que o Censo Agropecuário representa hoje, não só para a economia, mas para a sociedade brasileira."

Já em 2016, enquanto se divulgava a importante notícia de que a presidente do IBGE assumiria o comando da Comissão de Estatística da ONU, mostrando o reconhecimento internacional do órgão, ao mesmo tempo se questionava o *"cobertor curto"* da instituição, referindo-se à sua instabilidade orçamentária (NADDAR, 2016):

"Isso, no entanto, não a livra de cortes orçamentários. O IBGE cancelou a Contagem Populacional, que iria a campo neste ano, e não deverá ocorrer até o Censo de 2020. Embora o IBGE tenha convocado concurso para a contratação de pessoal para o Censo Agropecuário, marcado para o segundo semestre, Wasmália disse que precisa consultar o Ministério do Planejamento para saber se a programação será mantida, após o corte de R\$ 24 bilhões anunciado pelo governo [*refere-se ao corte geral previsto à época para o orçamento da União*]. O instituto previa contratar 82 mil pessoas para o trabalho. *'Estamos conversando com o ministério, ainda não está fechado o programa de trabalho do IBGE no curto e médio prazo'*, disse."

Em abril de 2016, nota veiculada aos servidores do IBGE e à imprensa dava conta de que o orçamento do instituto para 2016, confirmado pelo Ministério do Planejamento, inviabilizaria a realização do Censo Agropecuário em 2017, já que *"o orçamento do Censo Agropecuário constante no Projeto de Lei Orçamentária, de R\$ 330.800.000, foi reduzido para R\$ 266.856.444 na Lei Orçamentária (LOA) aprovada pelo Congresso Nacional em 14/01/2016"*. Na nota, além de dizer que *"até o momento"* as demais pesquisas previstas estariam preservadas, a direção do IBGE alertava que:

"Diante dessa realidade, está adiada a realização do Censo Agropecuário para o início de 2018, condicionada, é sempre preciso ressaltar, à liberação dos recursos necessários à organização da operação em 2017. Comunicamos também a suspensão do processo seletivo em curso para preenchimento das 1.409 vagas temporárias destinadas ao Censo Agropecuário, bem como das

atividades ligadas ao Censo experimental. Os inscritos no processo seletivo terão os valores das inscrições reembolsados⁹¹."

Posteriormente, entrevista concedida pelo diretor executivo do IBGE ao Canal Globo Rural (GLOBO, 2016) avalia o risco concreto da operação não ser levada a cabo:

"Se a gente não tiver condições de realizar o Censo até o primeiro semestre de 2018, a operação não vai ser mais realizada, porque logo depois de 2018 nós vamos estar envolvidos profundamente com as atividades preparatórias do Censo Demográfico 2020, que são imensas também."

Assim, essas pesquisas, que são planejadas como grandes projetos, de essencialidade extrema, com impactos sobre a capacidade de executar o conjunto do plano de trabalho do instituto e, principalmente, com fortes repercussões sobre a definição de políticas públicas, simplesmente são abortadas em determinados momentos, em função das restrições conjunturais. No caso da Contagem da População, entre o Censo 2010 e o Censo 2020, não foi realizada, e não será. Quanto ao Censo Agropecuário, as declarações deixam evidente a insegurança em relação ao momento futuro em que será finalmente executado, e se será executado ou não, e a mesma insegurança se dá em torno de qualquer projeto que requeira aporte orçamentário.

O conjunto do planejamento do instituto e o seu programa de trabalho variam, portanto, de acordo com as mudanças externas, condicionando e limitando a construção dos indicadores. Trata-se de uma franca adaptação da produção do IBGE aos contingenciamentos que aparecem a cada momento, que acabam se transformando em escolhas quanto ao que é essencial ou não de produzir para dar conhecimento à sociedade.

Tais escolhas, sobre o que é ou não indispensável, mudam o tempo inteiro. Uma breve seleção de declarações mostra a relevância das pesquisas e alguns problemas decorrentes de sua inexequibilidade, como mostra a afirmação da Presidente do IBGE (TOMAZELLI, 2014), sobre a suspensão da Contagem da População e seus impactos sobre o FPM. Para a Presidente, sem a Contagem, que proporcionaria maior precisão em relação às estimativas da População, no intervalo entre os Censos:

"As informações ficam menos próximas, perdem seu ponto de referência e ficam menos precisas. Principalmente no âmbito municipal. (...) Precisamos de informações censitárias (que coleta informações de todas as pessoas, não só de uma amostra) para

⁹¹ A nota fazia referência ao primeiro processo seletivo simplificado (Edital 01/2016) para escolha de profissionais que trabalhariam, por tempo determinado, no Censo Agropecuário. Além desse processo, que estava em andamento, ocorreriam outros, completando paulatinamente as vagas necessárias para a operação.

servir o Fundo de Participação dos Municípios. Outras técnicas não são muito precisas. (...) Inúmeras políticas públicas se baseiam nessas informações"

Seguindo nessa mesma lógica argumentativa, da importância da Contagem da População na distribuição de recursos aos municípios, a Presidente alertava ainda, em setembro de 2014: *“Temos mais de 75% dos municípios do país com menos de 20 mil habitantes e não há como fazer pesquisas por amostra nesses locais”* (SOARES, 2014).

Como sempre se está sujeito a novos contingenciamentos, o esvaziamento do que foi planejado vai contribuindo, paulatinamente, para o esvaziamento das próprias funcionalidades do Instituto. Afinal, por vezes, nesse processo se acaba relativizando a importância das pesquisas.

A dificuldade de planejamento ficou patente, por exemplo, em declarações públicas feitas logo após o corte orçamentário de setembro de 2014, quando surgiram questionamentos a respeito de quais seriam as pesquisas que começariam a ter seus resultados divulgados em 2017 (TOMAZELLI e WERNECK, 2014):

“Apesar de trabalhar para tirar as pesquisas do papel em 2017, a presidente do IBGE evitou cravar a data. *‘Essas perguntas são muito difíceis de serem respondidas. Em 2015, haverá um novo governo. Mesmo que o atual governo vença, é um novo governo. O IBGE terá que reapresentar seus projetos’*, disse Wasmália”.

Nessa declaração, entre outras já apontadas, há uma questão implícita e que se transforma em foco de debate quando estão sendo discutidas as condições estruturais e o planejamento do IBGE: a polêmica entre “órgão de Estado” ou “órgão de governo”. Isso porque, se a instituição tem como função essencial a produção de informações estatísticas e geocientíficas oficiais, e como tal coloca-se a serviço do Estado brasileiro, não deveria ter que renegociar essa produção o tempo inteiro, nem ter seu planejamento condicionado a mudanças nos governos. Recoloca-se, assim, a discussão da estabilidade da produção, em outros termos.

As declarações contraditórias dadas à imprensa em março de 2015, após a confirmação do cancelamento da Contagem da População, são reveladoras da instabilidade que marca o planejamento e a produção do instituto. O diretor de Pesquisas afirmou, na ocasião, que a realização da POF em 2015 estaria garantida, e que não haveria nenhuma outra pesquisa em risco além da Contagem (AMORIM, 2015). Já a presidente do IBGE, quando questionada sobre a possibilidade de o corte orçamentário afetar pesquisas como a POF, *“uma das mais importantes realizadas pelo instituto e mantida no calendário”* (SPITZ, 2015), declarou que: *“No momento,*

há risco de não acontecer nada. Precisamos esperar porque ainda não conhecemos o orçamento”.

Portanto, publicamente, a dificuldade de planejar e executar em meio às recorrentes mudanças vem à tona quando se tem dificuldade de precisar quando e quais projetos serão levados a cabo, ou quando se afirma que determinadas pesquisas serão efetuadas - por vezes relativizando a gravidade dos cortes - e isso não ocorre: *“Na hora que tiver orçamento, nós faremos”* (CARDOSO, 2014); *“O IBGE não é uma ilha. Não estamos numa redoma”* (SOARES, 2014); ou ainda *“Isto [esse corte de orçamento] é pontual e reflete uma operação estatística, que é a Contagem, mas o resto continua normalmente. Para esse ano [2015], foi aprovado o orçamento para as pesquisas rotineiras do IBGE e uma parte extra para a POF”* (ABDALA, 2015).

Nos Relatórios de Gestão do Instituto, essa crítica aparece, quando os gestores destacam a relevância das restrições de orçamento e pessoal, colocando como uma das *“principais mudanças de cenários ocorridas nos últimos exercícios”*:

“(...) as restrições orçamentárias que tiveram impacto em função das limitações de empenho, inviabilizando a Contagem da População 2016 e o Censo Agropecuário. Tais levantamentos são de extrema importância para a sociedade e o Estado, em seu processo de tomada de decisão, bem como para o IBGE, uma vez que seus resultados servem de base para diversas atividades de seu plano de trabalho.”

No que toca à mencionada Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), trata-se de uma pesquisa domiciliar por amostragem, que visa obter informações sobre hábitos de consumo, despesas e recebimentos das famílias investigadas. Ao atualizar a cesta básica de consumo das famílias brasileiras, além de contribuir para a construção do Sistema de Contas Nacionais, constitui fonte fundamental para estruturar a ponderação dos indicadores de inflação, tanto aqueles que compõem o Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor do IBGE, como os que eventualmente são produzidos por outras instituições de pesquisa. Possibilita, ainda, a partir da análise dos orçamentos familiares, mapear um perfil das condições de vida da população.

A última POF disponível refere-se a 2008-2009 (IBGE, 2010a; 2010b; 2010c; IBGE, 2011; e IBGE, 2012c), quando foi realizada em parceria com o Banco Mundial e o Ministério da Saúde. Anteriormente a essa, foi realizada a POF 2002-2003 (IBGE, 2004b). Segundo o DIEESE, a POF 2008-2009, com suas repercussões sobre os índices de preços, tornou evidente a

necessidade de promover sua atualização periódica, a fim de retratar mais corretamente a realidade. Assim discorre o Departamento sobre o tema, em nota técnica (DIEESE, 2012b, p. 3)

“Como a alocação dos gastos das famílias se altera com o passar do tempo, com a introdução de novos bens e serviços e outros que deixam de ser consumidos, a realização das POFs permite captar estas mudanças. Nos últimos anos, novas despesas têm sido incorporadas à cesta de consumo, como, por exemplo: as ligadas à introdução da informática; a internet; o telefone celular; o DVD, a TV a cabo; as alterações no transporte coletivo; a alimentação fora do domicílio; os alimentos prontos para consumo; as mudanças de planos de saúde; as compras via internet, entre outras. Em contrapartida, alguns itens deixam de ter representatividade e são eliminados das séries dos índices, como: fita cassete, televisão de tubo, fita de vídeo etc. Muitas destas modificações de hábitos de consumo foram captadas pela POF de 2008-2009 do IBGE, que serviu de base para a atualização das ponderações do INPC e do IPCA divulgadas nos índices de janeiro de 2012. Houve também alterações nos pesos das regiões e na faixa de rendimento, em número de salários mínimos (SM), do INPC, que passou de 1 a 6 para 1 a 5 SM.”

A previsão de periodicidade para a Pesquisa de Orçamentos Familiares é de realização quinquenal. Entretanto, tal periodicidade não vem sendo observada. Em 2008, o IBGE apresentou no 5º Fórum SIPD um projeto de POF Simplificada, que funcionaria como parte do Sistema Integrado de Pesquisas Domiciliares (SIPD). Ao invés de periodicidade quinquenal, a POF Simplificada teria periodicidade anual, e seus objetivos seriam (IBGE, 2008):

“Produzir informações contínuas e agregadas sobre consumo que permitam: • a construção de base de dados e indicadores para mensuração e análise da pobreza e desigualdade. • atualizações mais frequentes da estrutura de ponderações do índice de preços • contribuir para a atualização da estimativa do consumo das famílias no Sistema de Contas Nacionais.”

Originalmente, a intenção era de que a POF simplificada não substituísse a completa, mas fosse publicada anualmente nos intervalos de divulgação da POF completa (CHIARINI, 2009). Passados oito anos do 5º Fórum SIPD, entretanto, o projeto não avançou. Tanto a versão completa como a simplificada da POF, em que pese sua importância, aqui ressaltada, são mais exemplos de levantamentos que vêm sendo protelados em função das condições técnicas e estruturais do Instituto, ou de definições sobre os recursos disponíveis.

Em seu Relatório de Gestão de 2014 (IBGE, 2015c, p. 67), os gestores defendem a importância da pesquisa para reponderar a inflação:

“...a aceleração de aposentadorias poderá comprometer a realização da Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF, importante fonte para monitoramento e estudos de

políticas públicas relativas às condições de vida, e fundamentalmente para a revisão da estrutura de ponderação do Sistema Nacional de Índices de Preços.”

No 15º Fórum SIPD, em dezembro de 2014 (IBGE, 2014b), a previsão era de que a POF 2015-2016 (completa) fosse realizada entre maio de 2015 e junho de 2016. Por esse calendário, entre janeiro e fevereiro de 2015 deveriam estar sendo formadas as equipes; entre abril e maio de 2015 estaria ocorrendo o treinamento (centralizado em abril, descentralizado em maio); em maio de 2015 o início da coleta; e em março de 2017 seriam conhecidos os primeiros resultados da pesquisa. Até a finalização desta dissertação, entretanto, nenhuma das etapas previstas havia sido sequer iniciada.

Sobre o Sistema Integrado de Pesquisas Domiciliares, cabe considerar que seu projeto mais importante, a PNAD Contínua, tem ido a campo nos últimos anos e que o IBGE já começou a divulgar seus resultados iniciais⁹². De periodicidade maior que a PNAD Anual e com abrangência territorial mais extensa do que a PME, o objetivo da PNAD Contínua é substituir essas duas pesquisas.

Outra questão importante que chama a atenção no debate orçamentário para o caso do IBGE é seu vínculo com a discussão da autonomia técnica. Além dos limites gerais vinculados à questão orçamentária que já foram apontados, há também os aspectos relativos aos convênios. Como o instituto depende em alguma medida de convênios para executar projetos, isso acaba condicionando parte dos temas que serão prioritariamente investigados, sob qual formato e em que momento, de acordo com as instituições com as quais o IBGE eventualmente estabelece esses convênios e com os recursos orçamentários que são disponibilizados.

A Pesquisa Nacional de Saúde 2013 (IBGE, 2014c; IBGE, 2015f e 2015g), que faz parte do Sistema Integrado de Pesquisas Domiciliares (SIPD), por exemplo, foi realizada em convênio com o Ministério da Saúde (MS) e foi planejada em conjunto também com a FIOCRUZ. Trata-se de operação muito distinta das demais⁹³. Envolveu treinamento específico

⁹² Este estudo não pretende discorrer sobre os assuntos pertinentes à crise que se instaurou no IBGE em 2014, em função da suspensão temporária da divulgação dos resultados da PNAD Contínua, mediante a necessidade de dimensionamento da renda, para fins de cálculo do Fundo de Participação dos Estados (FPE). Para atender aos requisitos da Lei Complementar nº 143/2013, o IBGE criou um comitê consultivo, em conjunto com especialistas em renda. A primeira divulgação de resultados pertinentes à PNAD Contínua ocorreu em Fevereiro de 2015, tendo como referência os dados do 4º Trimestre de 2014; a segunda divulgação, em Maio de 2015, foi referente aos resultados para Brasil e Unidades da Federação do 1º Trimestre de 2012 ao 1º Trimestre de 2015; e desde então, tem sido mantida a periodicidade prevista para suas divulgações.

⁹³ Em DAMACENA et al. (2015), encontra-se um relato do planejamento e da execução da PNS.

dos técnicos (efetivos e temporários), para garantir a correta aplicação de um questionário com mais de 700 quesitos, como também para capacitá-los a tirar medidas antropométricas e de pressão arterial e ainda a orientar os informantes a procurar serviço de atendimento local indicado pelo MS, se fossem detectados casos de pressão arterial elevada, crises de hipertensão, dores no peito ou exames laboratoriais alterados. Além disso, a pesquisa envolveu exames de sangue e urina, coletados no domicílio e realizados por laboratórios credenciados pelo Ministério da Saúde⁹⁴.

Nem todos os seus resultados foram divulgados ainda, mas a pesquisa já se revelou como uma importante fonte de dados para a análise da temática da saúde. A complexidade da operação e o dimensionamento do questionário certamente são fatores que têm uma relação direta com o convênio que foi estipulado e as necessidades do Ministério da Saúde. O fato de se tratar de projeto que foi levado à frente e, de forma geral, conseguiu atingir seus objetivos, porém, dificulta utilizá-lo como um exemplo para a compreensão de que, ao mesmo tempo em que traz possibilidades, esse tipo de ação conjunta pode trazer também limites à instituição.

Serão buscados, portanto, dois outros exemplos na intenção de ilustrar tais limitações: o da Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC/2015 e o da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais - ESTADIC/2015. Trata-se de pesquisas que historicamente dependem de convênios para ir a campo⁹⁵. No início de 2015, o IBGE estabeleceu acordos com o Ministério da Ciência e Tecnologia e com o Instituto Brasileiro Legislativo, em relação aos dois projetos. Entretanto, logo em seguida passaram a vigorar restrições orçamentárias que impactaram no referido Ministério, o que levou à não formalização dos convênios.

A carta enviada em maio/2015 aos informantes da MUNIC – cujas unidades de investigação são as Prefeituras municipais – continha a seguinte explicação:

“A partir de 2002, a pesquisa passou a incorporar suplementos sobre temas específicos, possibilitando a elaboração de diagnósticos setoriais que subsidiam o planejamento e a

⁹⁴ O questionário da PNS era subdividido em três partes: as duas primeiras eram respondidas por um residente do domicílio, com perguntas sobre as características do domicílio e a situação socioeconômica e de saúde de todos os moradores. Dentre os residentes adultos (com 18 anos ou mais) do domicílio, era selecionado um que respondia o questionário individual, focalizado em estilos de vida e morbidade. Nesse caso, eram feitas aferições de altura, peso, circunferência da cintura, pressão arterial, além de prever exames laboratoriais (em uma subamostra de 25% dos setores censitários selecionados) para caracterizar o nível de glicemia no sangue, o teor de sódio na urina, o perfil lipídico.

⁹⁵ A MUNIC e a ESTADIC 2014 (IBGE, 2015h), por exemplo, incluem blocos temáticos resultantes de convênios com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e com a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa.

elaboração de políticas públicas, bem como atendem às demandas da sociedade em geral sobre o tema.

Em 2015, um convênio firmado entre o IBGE e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) garantiu a investigação de aspectos sobre a gestão da política de ciência, tecnologia e inovação municipal, o que permitirá a coleta de informações atualizadas sobre ações, políticas e programas desenvolvidos pelos municípios brasileiros nessas áreas.”

Porém, em decorrência do cancelamento dos convênios, a MUNIC 2015 começou a ir a campo em agosto de 2015, coletando apenas alguns blocos, dentre aqueles que constavam no questionário que fora previamente impresso e distribuído às Unidades Estaduais do IBGE. Outra parte do questionário, portanto, referente a informações sobre ciência e tecnologia, foi descartada (apesar do anúncio feito na carta aos informantes) e deixou de ser coletada, em desacordo com o que havia sido planejado inicialmente. Algumas páginas foram recortadas do questionário e outras foram riscadas, desaparecendo o Bloco 11, sobre ciência, tecnologia e inovação, como se pode ver no Anexo I deste estudo.

A não consecução do convênio impactou também sobre o treinamento da pesquisa, que foi limitado a uma videoconferência para tirar dúvidas, sem a ocorrência do previsto treinamento presencial. Tendo em conta que a maior parte da coleta, no que toca à maioria das agências do País, é feita por agentes de pesquisa e mapeamento temporários⁹⁶, com pouca ou nenhuma experiência no tema, a ausência de treinamento é uma questão séria.

O caso da ESTADIC 2015 foi ainda mais grave. A impossibilidade de convênio provocou o cancelamento da próxima edição da pesquisa, já que seu questionário estaria quase totalmente voltado para a investigação da temática da ciência e tecnologia.

Tanto a MUNIC, cuja primeira edição disponível data de 2001⁹⁷, como a ESTADIC, realizada pela primeira vez em 2012⁹⁸, são pesquisas que tratam da gestão pública e do acompanhamento de como são definidas e implementadas as políticas públicas. Envolvem uma série de indicadores de avaliação e monitoramento do quadro institucional e administrativo, expressando a oferta e a qualidade de serviços públicos locais e elementos que permitem avaliar a capacidade dos gestores municipais e estaduais de promover atendimento à população.

⁹⁶ Essa questão será investigada de maneira mais densa nas seções posteriores da presente dissertação.

⁹⁷ As várias edições da pesquisa podem ser encontradas em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/defaulttab1_perfil.shtm>. Acesso em setembro/2015.

⁹⁸ As três edições da ESTADIC estão disponíveis em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/estadica/defaulttab1_perfil.shtm>. Acesso em setembro/2015.

Sua não realização ou sua realização incompleta são exemplos de como a produção de estatísticas oficiais pode ficar parcial ou totalmente condicionada aos convênios estipulados. Ao não ter garantia de que algumas informações, que são consideradas fundamentais ao conhecimento da realidade nacional (ou mesmo das realidades regionais), serão construídas e disseminadas, se está afetando, em alguma medida, a autonomia técnica da instituição.

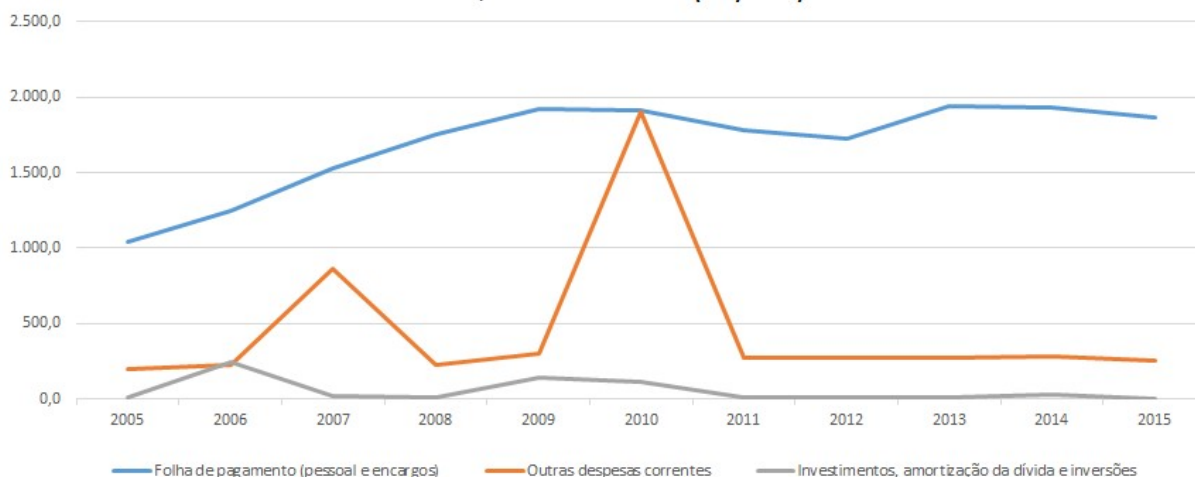
Se o planejamento e a consecução de algum projeto se tornam inviáveis, apesar de sua importância, o que define o que será ou não investigado e o que será ou não disseminado à sociedade nada tem a ver com questões técnicas, mas sim com questões de outra ordem (financeira, orçamentária, administrativa, econômica, política). Portanto, a discussão da autonomia técnica, no caso do IBGE, não se refere essencialmente a ingerências diretas sobre a produção do instituto; mas diz respeito à forma como, indiretamente, essa produção é afetada por fatores externos aos condicionantes técnicos, que deveriam determinar o que é fundamental ou não investigar, de que maneira e em que momento⁹⁹.

Assim, tanto por força do orçamento tradicional do Instituto - constantemente aquém do que seria necessário para cumprir sua missão institucional e alvo de recorrentes cortes - como pelos condicionantes econômicos e políticos dos convênios, que volta e meia reforçam esse orçamento, há dificuldades de cumprir o plano de trabalho. Portanto, sofre-se de um problema de planejamento no IBGE, em grande medida associado à sua instabilidade financeira.

Há ainda outro elemento a ser considerado na análise recente da evolução orçamentária do IBGE, relacionado à composição das despesas correntes do Instituto. Como pode ser visto no Gráfico 11, avaliando a evolução dos dados constantes da Tabela 1 em termos reais, o que tem crescido são as despesas com pessoal e encargos. As despesas correntes estão praticamente estagnadas nos últimos anos, caso se desconsidere os anos atípicos (2007 - Contagem Populacional e Censo Agropecuário e 2010 - Censo Demográfico), o que revela a baixa disponibilidade real de recursos para pesquisas, ao mesmo tempo em que, contraditoriamente, cresce a demanda da sociedade por informações oficiais e se ampliam os projetos desenvolvidos pelo Instituto.

⁹⁹ Há ainda, outros formatos de convênio, que podem gerar, por exemplo, estudos ou tabulações especiais. Muitas vezes, esse tipo de parceria (que tanto pode ser com o setor público como com entidades de caráter privado) implica algum ingresso de recursos no instituto, mas pode influenciar na definição de curto ou médio prazo de prioridades na rotina das equipes técnicas. É comum que os técnicos precisem conciliar a produção tradicional com projetos especiais, os quais muitas vezes envolvem tarefas adicionais de certa complexidade, tais como novas etapas de tabulação, tratamento e análise dos microdados.

Gráfico 11 - Execução Orçamentária do IBGE por grupo de Despesas (2005-2015) - em R\$ milhões constantes (dez/2015)



Fonte: MP/Secretaria do Orçamento Federal - SOF
Elaboração própria

Verificando as informações do orçamento a partir dos dados disponíveis no Portal da Transparência, referentes aos gastos diretos do governo federal por órgão executor, ao avaliar a evolução do item relativamente mais dinâmico, ou seja, as despesas com pessoal e encargos (Tabela 3), verifica-se algumas questões:

- i. O conjunto dessas despesas cresceu, em termos reais¹⁰⁰, 68%, entre 2004 e 2015.
- ii. Os elementos Aposentadorias e reformas e Pensões obtiveram crescimento de ordem semelhante, em torno de 118%. Seu peso combinado no total dessas despesas passou de 36,1% em 2004 para 46,8% em 2015.
- iii. Os Vencimentos e Vantagens Fixas do Pessoal Civil tiveram variação positiva de 41%. Entretanto, o peso desse elemento nas despesas totais com pessoal, que era de 47,0% em 2004 e atingiu 49,6% em 2005, passou a 39,3% em 2015.
- iv. Dentre os elementos de despesa cuja trajetória não é completamente oscilante a cada exercício, o mais dinâmico, em termos de crescimento real, foi o referente à Contratação por

¹⁰⁰ Atualizando os valores, pelo IPCA/IBGE, para dezembro/2015.

tempo determinado¹⁰¹, que teve variação real de 366% entre 2004 e 2015. Seu peso no conjunto das despesas com pessoal passou de 2,0% para 5,5%, no período.

Tabela 3 - Despesas com Pessoal e Encargos Sociais, por elemento de despesa - Total destinado pelo Governo Federal - IBGE - 2004 a 2015
(em R\$ mil correntes)

Elemento de despesa	Despesas 2004-2009					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
01 - Aposentadorias e Reformas	170.429.497,00	174.791.966,82	203.566.524,80	261.403.711,87	327.018.555,98	375.670.663,02
03 - Pensões	42.186.722,76	47.652.356,36	55.269.762,67	71.851.839,02	90.207.505,12	104.589.803,89
04 - Contratação por Tempo Determinado	11.597.644,67	14.086.939,19	15.753.572,14	16.765.277,44	22.937.004,26	29.437.249,62
07 - Contribuição a Entid.Fechadas de Previdência	10.208.021,00	9.531.718,69	10.072.549,59	11.059.610,06	12.846.046,48	14.229.356,19
08 - Outros Benefícios Assistenciais	287.414,98	334.660,20	374.509,10	570.386,00	589.541,06	708.356,82
09 - Salário-Família	0,00	630,48	0,00	0,00	0,00	0,00
11 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	276.791.490,59	293.791.412,93	344.043.597,80	445.025.991,00	540.422.639,69	614.787.928,19
13 - Obrigações Patronais	40.467.748,80	7.204.672,85	71.736.274,47	84.979.931,64	100.277.616,45	143.048.221,81
16 - Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil	107.346,47	352.031,94	596.602,21	519.515,13	660.366,23	821.536,74
91 - Sentenças Judiciais	7.855.832,98	9.369.762,21	9.405.984,67	9.574.946,90	9.708.938,59	9.849.710,00
92 - Despesas de Exercícios Anteriores	28.627.541,23	35.038.569,07	5.733.668,03	9.822.616,07	7.438.971,39	3.543.249,02
94 - Indenizações e Restituições Trabalhistas	0,00	0,00	1.733,90	0,00	0,00	0,00
96 - Ressarcimento de Desp. Pessoal Requisitado	0,00	92.131,70	209.703,19	297.645,49	234.270,31	162.455,96
TOTAL	588.559.260,48	592.246.852,44	716.764.482,57	911.871.470,62	1.112.341.455,56	1.296.848.531,26
Elemento de despesa	Despesas 2010-2015					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
01 - Aposentadorias e Reformas	325.050.211,38	417.385.695,77	629.639.616,03	558.388.800,57	628.141.407,42	690.133.941,90
03 - Pensões	91.680.676,68	119.515.413,65	125.801.686,23	145.610.326,44	158.265.398,80	172.297.906,70
04 - Contratação por Tempo Determinado	26.663.200,75	34.613.147,40	55.349.523,75	63.001.616,02	74.549.523,83	100.837.044,71
07 - Contribuição a Entid.Fechadas de Previdência	0,00	0,00	0,00	0,00	179.278,49	581.620,25
08 - Outros Benefícios Assistenciais	579.613,89	731.598,03	746.391,13	0,00	0,00	0,00
09 - Salário-Família	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
11 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	499.228.117,99	629.639.616,03	613.432.077,84	715.252.247,74	711.835.561,22	725.170.264,27
13 - Obrigações Patronais	99.907.864,55	130.305.312,01	124.254.058,11	143.128.811,98	142.739.858,32	143.878.570,56
16 - Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil	607.150,37	714.335,66	788.561,01	1.365.091,63	7.833.044,04	8.383.880,39
91 - Sentenças Judiciais	8.171.245,69	3.387.530,56	2.576.662,59	309.404,62	430.347,13	2.827.103,94
92 - Despesas de Exercícios Anteriores	1.979.282,37	95.242,13	3.839.596,31	6.222.421,30	4.524.783,09	436.493,08
94 - Indenizações e Restituições Trabalhistas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
96 - Ressarcimento de Desp. Pessoal Requisitado	161.049,95	325.019,06	357.794,89	228.753,60	139.073,15	125.456,41
TOTAL	1.054.028.413,62	1.336.712.910,30	1.556.785.967,89	1.633.507.473,90	1.728.638.275,49	1.844.672.282,21

Fonte: Controladoria-Geral da União - Portal da Transparência - Governo Federal
Elaboração própria

Também é no período recente que se processa de maneira mais evidente uma intensificação da contratação de servidores temporários, não inseridos somente em atividades de caráter excepcional, mas nas tarefas rotineiras do IBGE. A remuneração associada a esses trabalhadores, como veremos mais adiante, é bastante inferior à dos servidores efetivos e, portanto, só verificar o montante dos gastos com essa forma de contratação e seu peso no total das despesas não permite por si só avaliar a dimensão da absorção dessa força de trabalho no instituto. A trajetória, a dimensão e as implicações do crescimento da contratação por tempo determinado no IBGE serão analisados nos capítulos seguintes deste estudo.

¹⁰¹ Despesas referentes ao elemento 04 – Contratação por tempo determinado, no IBGE, também são, em menor grau, lançadas como Outras despesas correntes, como será visto posteriormente. Ai são contabilizados itens não referentes estritamente aos salários dos temporários (auxílio alimentação, recolhimento de INSS, etc).

2.2. As restrições de pessoal: encolhimento do quadro efetivo

Tal como no restante do serviço público federal, o IBGE passou, nas últimas décadas, por mudanças no quantitativo e na forma de composição da força de trabalho disponível para a produção do instituto. Para analisar essa movimentação, e avaliar quais são os seus paralelos com a situação geral do funcionalismo público federal, serão utilizadas primeiramente as informações disponíveis referentes ao pessoal efetivo (ou sob o Regime Jurídico Único - RJU)¹⁰².

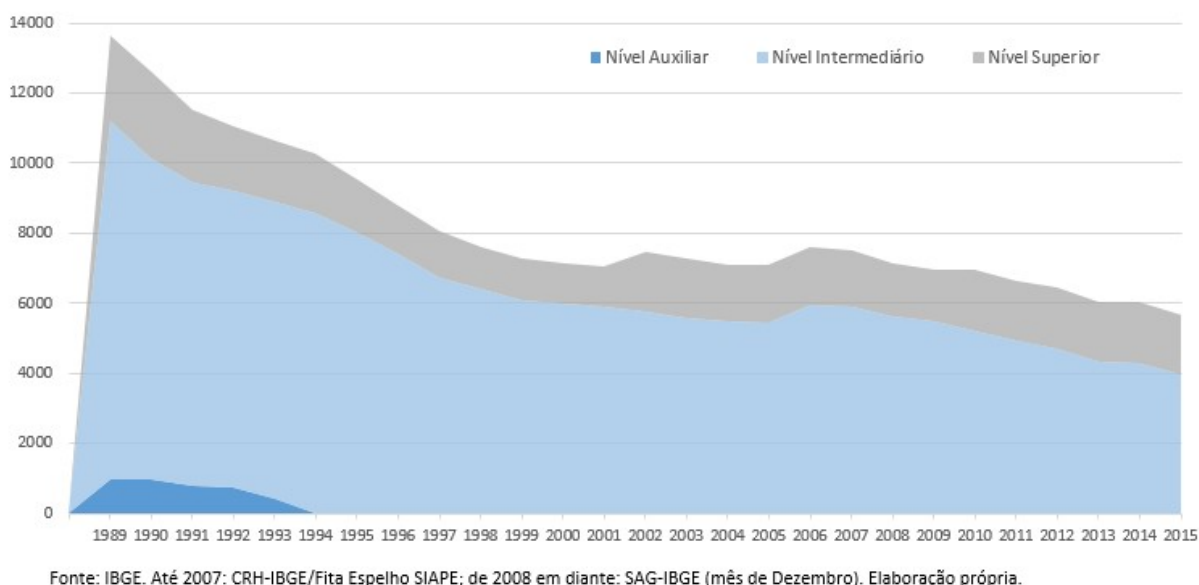
Inicialmente, será avaliada a evolução anual do quadro efetivo entre 1989 e 2015¹⁰³. Em dezembro de 1989, o IBGE contava com 13.612 servidores públicos efetivos. A partir desse momento, se verifica um movimento de redução do quadro próprio, que se processou de maneira intensamente descendente até o início dos anos 2000¹⁰⁴. Desde então, a movimentação do quadro estável do Instituto oscilou entre momentos de leve recuperação (como em 2002 ou em 2006) e momentos de queda, chegando ao final de 2015 com 5.644 servidores efetivos, ou algo em torno de 40% do contingente verificado no início da série (Gráfico 12).

¹⁰² Na história do IBGE, seus servidores, entre 1934 e 1967, estiveram subordinados ao governo federal central, com o status de funcionários públicos; entre 1967 e 1990, passaram a optar entre firmar contrato de trabalho com a Fundação IBGE sob o regime celetista, por meio da adoção da CTPS, ou seguir no regime estatutário, subordinados ao Ministério do Planejamento ou da Fazenda. Desde 1990, passaram a ser regidos pelo Regime Jurídico Único (RJU), instituído por meio da Lei 8.112/1990, vinculados ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Inseridos originalmente na carreira de Ciência e Tecnologia, desde 2006 passaram a fazer parte de um plano próprio de cargos e carreiras.

¹⁰³ Um estudo referente à evolução da força de trabalho em atividade no IBGE para este período foi apresentado anteriormente em MAGNI e BRITO (2015). Alguns dos elementos apresentados neste artigo, inscrito no XIV Encontro Nacional da ABET (Setembro/2015), serão recolocados e desenvolvidos com maior detalhamento nesta seção.

¹⁰⁴ Conforme o IBGE (2001a), “[d]e dezembro de 1989 a agosto de 2000 o IBGE perdeu 47,4% de seus servidores ativos, tendo reduzido seu quadro de pessoal de 13.612 para 7.158 servidores, sendo que esta perda foi de 52% de servidores em cargos de nível superior (1.258 servidores) e 46,4% em cargos de nível intermediário (5.196 servidores)”.

Gráfico 12 - Evolução do quadro de pessoal efetivo no IBGE - 1989-2015



No início dos anos 2000 (IBGE, 2001a, p. 8), o IBGE apontava alguns elementos sobre a questão da evasão do quadro próprio:

“O quadro de funcionários do IBGE, que até 1989 era contratado pelo regime CLT, passou em 1990 à condição de estatutário, nos termos do Regime Jurídico Único e, a partir de então, as restrições salariais, a ausência de novas contratações, aliadas aos benefícios da legislação de então às aposentadorias precoces, levaram a um processo contínuo de evasão. Paralelamente, o enquadramento dos servidores da Instituição na carreira de Ciência e Tecnologia, em 1993, acarretou um processo de ‘emparedamento’ de grande parte dos quadros nos níveis mais altos da carreira, reduzindo ainda mais as perspectivas de ascensão funcional e, conseqüentemente, aumentando a evasão.”

Nos anos que se seguiram, o período de retomada de concursos coincidiu com a ampliação do número de servidores em condições de se aposentar, configurando uma longa etapa - ainda em curso e que já dura cerca de três décadas - na qual foi se consolidando um processo de esvaziamento do quadro técnico do IBGE, com repercussões importantes sobre sua forma de organização e sobre sua capacidade operacional, como será visto nas seções seguintes. Mais adiante, se abordará ainda as possíveis relações de causalidade entre essa redução do número de servidores e a introdução de novas técnicas e tecnologias ao processo produtivo.

2.2.1. Perfil dos servidores efetivos em atividade no IBGE

Para reunir elementos que permitam compor um perfil da força de trabalho efetiva no IBGE, serão utilizados: a) os Boletins Estatísticos de Pessoal do Ministério do Planejamento; b) os dados do Sistema de Acompanhamento e Gestão (SAG) do Instituto, cuja série se inicia em janeiro de 2008¹⁰⁵; c) as informações constantes dos relatórios anuais de gestão do IBGE.

Em janeiro de 2008, segundo o SAG, havia 7.346 servidores efetivos no IBGE. Em dezembro de 2015, somente 5.644 servidores efetivos compunham o quadro ativo do instituto, revelando um encolhimento do quadro próprio de 23,2% no período, em média 3,3% ao ano. Em 2008 (Tabela 4), 35,4% dos servidores efetivos eram do sexo feminino e 64,6% eram do sexo masculino. Em 2015, verifica-se uma proporção menor de mulheres entre os servidores estáveis ativos (30,7%). Vê-se que redução recente do quadro efetivo no período foi mais intensa entre as trabalhadoras (-33,5%) do que entre os trabalhadores (-17,5%).

Tabela 4 - Número de servidores efetivos, segundo sexo - IBGE - 2008 e 2015

Sexo	jan/08	% total	dez/15	% total	Var.%
Feminino	2.603	35,4	1.732	30,7	-33,5
Masculino	4.743	64,6	3.912	69,3	-17,5
Total	7.346	100,0	5.644	100,0	-23,2

Fonte: IBGE - Sistema de Acompanhamento e Gestão (SAG)

Elaboração própria

Quanto aos dois Níveis que compõem o quadro próprio do Instituto¹⁰⁶ (Tabela 5), em 2008, havia 5.771 servidores de nível intermediário (78,6%) e 1.575 servidores de nível superior (21,4%). Em 2015, o número de servidores de nível intermediário se reduziu para 3.956 (70,1%), enquanto o número de servidores de nível superior ampliou-se para 1.688 (29,9%).

Assim, processou-se uma queda significativa da proporção de trabalhadores de nível intermediário no quadro, tanto pelo aumento de aposentadorias, que atingiu particularmente esses trabalhadores, maioria na composição da força de trabalho no IBGE, como pelo perfil dos novos

¹⁰⁵ Para períodos anteriores, não há informações sistematizadas. O SAG utiliza informações dos sistemas internos do IBGE (SAPC e Banco de Dados Administrativo) e do Governo Federal (SIAFI e SIAPE).

¹⁰⁶ Na carreira atual do IBGE não há nível fundamental, somente intermediário e superior, conforme pode ser visto através das Tabelas de Remuneração dos Servidores Públicos Federais, disponíveis em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/arquivos-e-publicacoes/tabela-de-remuneracao-1>.

servidores que ingressaram por concurso no período recente, já que neste período houve um número levemente superior de ingressos de trabalhadores de nível superior em relação ao nível intermediário¹⁰⁷. Entre 2008 e 2015, o número de servidores de nível intermediário caiu 31,5%, ao passo que o de servidores de nível superior cresceu 7,2%.

Tabela 5 - Número de servidores efetivos, segundo nível de escolaridade do cargo - IBGE - 2008 e 2015

Sexo	jan/08	% total	dez/15	% total	Var.%
Intermediário	5.771	78,6	3.956	70,1	-31,5
Superior	1.575	21,4	1.688	29,9	7,2
Total	7.346	100,0	5.644	100,0	-23,2

Fonte: IBGE - Sistema de Acompanhamento e Gestão (SAG)

Elaboração própria

A construção dos indicadores, em particular nas suas etapas iniciais, pressupõe capilaridade nas atividades do IBGE, o que implica o espreado de parte significativa de seu corpo funcional pelo território nacional. As Tabelas 6 a 8 refletem a distribuição dos servidores efetivos de nível intermediário e de nível superior entre as diferentes unidades de gestão do IBGE.

Conforme as Tabelas 6 e 7, a maior parte dos servidores do IBGE concentra-se nas 27 Unidades Estaduais (UE) distribuídas pelos Estados brasileiros. Em 2008, havia 4.659 servidores lotados nas UE, representando 63,4% do total dos servidores. Em 2015, esse número passou para 3.716, ou 65,8% do total¹⁰⁸. Dentre as UEs, a concentração de servidores acompanha as características demográficas e econômicas dos Estados, mostrando maior contingente de servidores efetivos nos Estados de SP, RJ, MG e BA.

¹⁰⁷ Segundo o Boletim Estatístico de Pessoal do MP (janeiro/2016), entre 2008 e 2015 ingressaram por concurso, no IBGE, 623 trabalhadores de Nível Superior (Analista, Tecnologista e Pesquisador) e 612 técnicos de Nível Intermediário.

¹⁰⁸ Ao longo do tempo, essa proporção não se transformou muito significativamente. Dados disponíveis para agosto de 2000 mostram que a instituição tinha, naquele momento, 7.158 servidores ativos, dos quais 62% estavam lotados nas suas Unidades Regionais (o que seria o equivalente às UEs), com um total de 4.437 servidores (IBGE, 2001a, p. 8).

Tabela 6 - Distribuição dos servidores efetivos por unidade de gestão - IBGE - 2008 e 2015

Unidade de gestão	jan/08			dez/15			Var.% 2015/2008
	Intermediário	Superior	Total	Intermediário	Superior	Total	
CDDI	199	100	299	118	110	228	-23,7
DE	440	157	597	226	148	374	-37,4
DGC	352	194	546	188	192	380	-30,4
DI	225	160	385	119	152	271	-29,6
DPE	325	338	663	141	351	492	-25,8
ENCE	46	57	103	23	66	89	-13,6
Presidência	50	44	94	35	59	94	0,0
Unid. Estaduais	4.134	525	4.659	3.106	610	3.716	-20,2
UE/AC	25	1	26	22	11	33	26,9
UE/AL	77	15	92	55	20	75	-18,5
UE/AM	50	4	54	48	9	57	5,6
UE/AP	13	3	16	20	10	30	87,5
UE/BA	343	81	424	256	53	309	-27,1
UE/CE	192	32	224	147	29	176	-21,4
UE/DF	144	27	171	100	32	132	-22,8
UE/ES	86	14	100	74	17	91	-9,0
UE/GO	163	36	199	115	35	150	-24,6
UE/MA	86	15	101	77	18	95	-5,9
UE/MG	446	29	475	303	39	342	-28,0
UE/MS	59	10	69	54	19	73	5,8
UE/MT	73	13	86	66	14	80	-7,0
UE/PA	129	29	158	109	28	137	-13,3
UE/PB	88	12	100	70	18	88	-12,0
UE/PE	198	22	220	141	30	171	-22,3
UE/PI	92	9	101	54	14	68	-32,7
UE/PR	206	26	232	164	28	192	-17,2
UE/RJ	478	16	494	331	24	355	-28,1
UE/RN	99	11	110	66	18	84	-23,6
UE/RO	35	3	38	30	9	39	2,6
UE/RR	12	4	16	18	7	25	56,3
UE/RS	279	22	301	214	25	239	-20,6
UE/SC	146	36	182	106	37	143	-21,4
UE/SE	57	7	64	48	12	60	-6,3
UE/SP	521	45	566	388	45	433	-23,5
UE/TO	37	3	40	30	9	39	-2,5
Total	5.771	1.575	7.346	3.956	1.688	5.644	-23,2

Fonte: IBGE - Sistema de Acompanhamento e Gestão (SAG)

Elaboração própria

Tabela 7 - Distribuição % de servidores efetivos de NI e de NS por unidade de gestão - IBGE - 2008 e 2015

Unidade de gestão	% NI		% NS		% total	
	jan/08	dez/15	jan/08	dez/15	jan/08	dez/15
CDDI	3,4	3,0	6,3	6,5	4,1	4,0
DE	7,6	5,7	10,0	8,8	8,1	6,6
DGC	6,1	4,8	12,3	11,4	7,4	6,7
DI	3,9	3,0	10,2	9,0	5,2	4,8
DPE	5,6	3,6	21,5	20,8	9,0	8,7
ENCE	0,8	0,6	3,6	3,9	1,4	1,6
Presidência	0,9	0,9	2,8	3,5	1,3	1,7
Unidades Estaduais	71,6	78,5	33,3	36,1	63,4	65,8

Fonte: IBGE - Sistema de Acompanhamento e Gestão (SAG)

Elaboração própria

As Unidades Estaduais, órgãos descentralizados do IBGE que planejam e executam atividades técnicas e administrativas do IBGE em suas jurisdições, organizando as cerca de 580 agências de coleta e disseminação¹⁰⁹ do Instituto distribuídas pelo País, possuem majoritariamente servidores de nível intermediário entre seus quadros efetivos (Tabela 8). Em 2008, 88,7% dos servidores nas UE eram de nível intermediário, proporção que decresceu em 2015 para 83,6%, por conta da aposentadoria de servidores de nível intermediário e do ingresso de novos servidores de nível superior nas unidades estaduais.

No período 2008-2015, quase todas as Unidades Estaduais do IBGE perderam servidores efetivos (Tabela 6), com exceção de algumas UEs menores, que apresentaram crescimento, com variações distintas (em ordem crescente de variação positiva, RO, AM, MS, AC, RR, AP). Em contrapartida, de maneira geral as UEs maiores perderam muitos servidores. As UEs que mais perderam servidores efetivos, proporcionalmente, foram PI, RJ, MG e BA.

Juntas, as Diretorias da área técnica¹¹⁰ – Diretoria de Pesquisas (DPE), Diretoria de Geociências (DGC) e Diretoria de Informática (DI) - concentram cerca de 20% dos servidores

¹⁰⁹ Nas Capitais de cada Estado, pode haver mais de uma agência; no caso das demais agências, não localizadas em Capitais, cada uma tem, sob sua jurisdição, uma rede de municípios. Assim, mesmo tendo menos de 600 agências, o IBGE cobre o conjunto dos municípios do País.

¹¹⁰ A Diretoria de Pesquisas é o órgão produtor e sistematizador de pesquisas e estudos estatísticos (sociais, econômicos, demográficos, ambientais e administrativos). A Diretoria de Geociências produz informações da área cartográfica, geodésica, geográfica e de recursos naturais e meio ambiente. Já a Diretoria de Informática tem como objetivo principal preservar a segurança, a integridade e o sigilo da base dos dados do instituto e apoiar tecnicamente o acesso a essas informações.

efetivos da instituição (Tabela 7). É nessas áreas que se encontra a maior proporção de servidores de nível superior, ainda que essa participação tenha se reduzido levemente, de 43,9% em 2008 para 41,2% em 2015, contrabalançando o maior peso relativo que o nível superior passou a ter nas unidades estaduais.

Já os setores vinculados à administração do IBGE (Diretoria Executiva – DE e Presidência) detêm, em média, 9% dos servidores efetivos. No Centro de Documentação e Disseminação de Informações (CDDI)¹¹¹, estão 4,0% dos servidores, enquanto na Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE)¹¹² concentram-se os demais (1,5%).

Tabela 8 - Proporção % de servidores efetivos de NI e de NS por unidade de gestão - IBGE - 2008 e 2015

Unidade de gestão	% NI		% NS	
	jan/08	dez/15	jan/08	dez/15
CDDI	66,6	51,8	33,4	48,2
DE	73,7	60,4	26,3	39,6
DGC	64,5	49,5	35,5	50,5
DI	58,4	43,9	41,6	56,1
DPE	49,0	28,7	51,0	71,3
ENCE	44,7	25,8	55,3	74,2
Presidência	53,2	37,2	46,8	62,8
Unidades Estaduais	88,7	83,6	11,3	16,4

Fonte: IBGE - Sistema de Acompanhamento e Gestão (SAG)

Elaboração própria

Percebe-se, pela tabela 8, que a proporção de trabalhadores de nível intermediário se reduziu em todas as unidades de gestão do IBGE, no período 2008-2015, mostrando tanto um processo de esvaziamento por meio de aposentadorias, como também a inserção relativamente maior de novos profissionais de nível superior nos últimos concursos. Nesse sentido, a movimentação no IBGE acompanha a tendência geral do funcionalismo, em que a lógica dos últimos anos tem sido de encolhimento do nível intermediário no conjunto das carreiras, reduzindo seu peso relativo.

¹¹¹ O CDDI é o órgão responsável por organizar e proporcionar informações aos usuários do IBGE (por meio de divulgações gratuitas ou comercialização de produtos), bem como por divulgar a imagem do instituto e preservar sua memória institucional.

¹¹² Instituição de ensino e pesquisa nas áreas estatística e geográfica. Mantém cursos regulares de graduação e pós-graduação e oferece aperfeiçoamento técnico-profissional aos servidores do instituto.

Essa questão da redução do quadro próprio, particularmente de nível intermediário, tem impactos sobre as agências de coleta e disseminação do IBGE espalhadas pelo País. Em seu Relatório de Gestão de 2014, o IBGE (2015c, p.158) aponta que:

“A reposição do quadro de servidores hoje é o maior problema de recursos humanos. Das 584 agências do IBGE, 381 (65%) encontram-se em situação extremamente preocupante. Faltam servidores para a realização das atividades de coleta de dados e a supervisão dos contratados por tempo determinado.”

Em outro documento, a direção do instituto (IBGE, 2015i) afirma que, em março de 2015, das 576 agências¹¹³, 4 funcionavam sem nenhum servidor efetivo; 23 apenas com um servidor efetivo; 180 com apenas 2 servidores efetivos; e 174 com apenas 3. Ou seja, 66% das agências funcionavam com até 3 servidores efetivos, mostrando uma sobrecarga de trabalho e responsabilidade acumuladas sobre poucos servidores, o que restringe a capacidade de construção das informações, o repasse do conhecimento técnico historicamente acumulado, a representação institucional local. No mesmo documento, o IBGE afirma que:

“Temos atualmente diversas agências espalhadas pelo país nas quais já não há servidores, ou há apenas um ou dois. Naquelas maiores, normalmente situadas nos grandes centros urbanos e com intensa atividade econômica, do que decorre grande atividade de coleta, o número de servidores recebendo abono de permanência supera largamente os 40% do total.”

O número de servidores recebendo abono permanência mostra que no próximo período restará ainda mais comprometida a capacidade técnica nas agências. Essa questão do agravamento das aposentadorias será melhor analisada posteriormente.

Quanto à escolaridade, ainda que os dados do SAG não permitam verificar a evolução desse dado para o caso do nível intermediário, o Relatório de Gestão de 2013 (IBGE, 2014a) discriminou a escolaridade para os servidores de carreira e detentores de DAS ou FG, proporcionando um retrato para dezembro de 2013. Naquele momento, 36,5% dos servidores possuíam formação em segundo grau ou técnico; 35,3% em nível superior; 25,6% em pós-graduação, sob os vários níveis; e apenas 2,6% do quadro não tinha pelo menos o segundo grau completo (Quadro 30).

¹¹³ A eventual diferença no número de agências, em cada documento, refere-se aos distintos períodos de análise.

Quadro 30 - Escolaridade dos servidores do quadro próprio do IBGE - 31/12/2013

Escolaridade	Provimento de cargo efetivo - Servidores de Carreira	Provimento de cargo em comissão		TOTAL	% sobre total
		Grupo Direção e Assessoramento	Funções Gratificadas		
Alfabetizado sem cursos regulares	4	-	1	5	0,1
Primeiro Grau incompleto	60	-	3	63	0,8
Primeiro Grau	116	1	16	133	1,7
Segundo Grau ou técnico	2.261	33	561	2.855	36,5
Superior	2.077	88	601	2.766	35,3
Aperfeiçoamento/Especialização/Pós-Graduação	723	144	109	976	12,5
Mestrado	560	100	93	753	9,6
Doutorado/Pós-Doutorado/PhD/Livre Docência	223	36	18	277	3,5
Total	6.024	402	1.402	7.828	100,0

Fonte: IBGE (2014a). Informações da Fita Espelho SIAPE - dezembro de 2013
Elaboração própria

Quanto aos dados disponíveis no SAG, ainda que não permitam verificar, com exatidão, qual a escolaridade formal de seus trabalhadores efetivos de nível intermediário, para o caso dos trabalhadores de nível superior, a conformação de parte da remuneração sob a forma de uma retribuição de titulação muito específica (para os detentores de especialização, mestrado ou doutorado) dirime dúvidas. Os aspectos da carreira pertinentes aos servidores de nível intermediário, entretanto, envolvem uma composição de remuneração associada a gratificações de qualificação, concedidas àqueles trabalhadores que comprovarem aprovação e titulação em cursos de 180h, 250h e 360h.

No caso da GQIII (cursos de pelo menos 360h), tudo leva a crer que boa parte das concessões se refere à titulação formal em cursos de graduação, ou algo superior a isso (graduação + especialização, ou graduação + mestrado, e assim por diante). O sistema atual de evolução na carreira não considera a experiência do técnico do IBGE, por exemplo, na formação e treinamento das equipes, a partir de seu conhecimento historicamente adquirido. Trata-se somente de retribuição por participação em cursos formais reconhecidos, de acordo com os critérios detalhados no âmbito do paritário Comitê Gestor do Plano de Carreiras e Cargos (CGPCC)¹¹⁴. Porém, os Quadros 31 e 31A mostram que, mesmo sob o ponto de vista estritamente formal, os técnicos de nível intermediário do IBGE são bastante qualificados. Em dezembro/2015, 94% dos servidores de nível médio em atividade eram detentores de GQIII.

¹¹⁴ Instituído pela Lei nº 11.355/2006 (art. 88).

Quadro 31 - Titulação dos Servidores Efetivos do IBGE, por cargo (Dezembro/2015)

Cargo	Sem Titulação	GQ1 (180h)	GQII (250h)	GQIII (360h)	Total Nível Intermediário
Cargos em extinção	2			10	12
Agente Administrativo				2	2
Artífice	1				1
Artífice de Artes Gráficas				1	1
Auxiliar de Serviços Diversos	1				1
Auxiliar de Serviços Gerais				2	2
Datilógrafo				1	1
Desenhista				1	1
Operador de Computação				1	1
Programador				1	1
Técnico Contabilidade				1	1
Cargos da Carreira atual	108	102	16	3.718	3.944
Técnico Plan Gest Inf Inform Geog Estatíst	31	52	3	641	727
Técnico Inform Geográficas e Estatísticas	77	50	13	3.077	3.217
Cargos de Nível Intermediário (NI) e Afins	110	102	16	3.728	3.956
Cargo	Sem Titulação	RT1 - Aperfeiçoamento / Especialização	RT2 - Mestrado	RT3 - Doutorado	Total Nível Superior
Cargos em extinção	1	6	1		8
Bibliotecário		1			1
Dentista	1	1			2
Engenheiro Agrônomo		1			1
Engenheiro Civil			1		1
Geólogo		1			1
Médico		2			2
Cargos da Carreira atual	202	684	564	230	1.680
Pesquisador em Informações Geográficas	4	20	35	46	105
Analista Plan Gest Inf Infor Geog Estat	82	353	212	61	708
Tecnologista Inform Geog Estatíst	116	311	317	123	867
Cargos de Nível Superior (NS) e afins	203	690	565	230	1.688

Fonte: IBGE - Sistema de Acompanhamento e Gestão (SAG)

Elaboração própria

Quadro 31A - Quantitativo e proporção % de servidores efetivos com ou sem titulação no IBGE, por cargo

Nível/Titulação	Quantitativo	%
Nível Intermediário	3.956	100,0
Sem titulação	110	2,8
Com GQI (180h)	102	2,6
Com GQII (250h)	16	0,4
Com GQIII (360h)	3.728	94,2
Nível Superior	1.688	100,0
Sem titulação	203	12,0
Com Aperfeiçoamento ou Especialização	690	40,9
Com Mestrado	565	33,5
Com Doutorado	230	13,6

É importante destacar que o expressivo número de servidores de nível intermediário com qualificação superior não foi condicionado por exigências das funções ou dos editais seletivos. Essa questão pode ter pelo menos três explicações: i) em grande medida, pela dinâmica do mercado de trabalho, que impulsiona trabalhadores qualificados a direcionarem seus esforços para ingresso no serviço público, provocando um fenômeno de maior ingresso de servidores com nível superior completo para cargos de nível intermediário; ii) pela recente expansão do ensino superior no Brasil; iii) pelas mudanças na carreira no IBGE, que, com destaque para o caso do nível intermediário, dão acesso a níveis de remuneração mais elevados aos detentores de gratificação de qualificação.

Para um servidor de Nível Intermediário que recebe a GQIII, seu vencimento básico (VB) corresponde, em média, a apenas 47,1% da remuneração total, enquanto a GDIBGE corresponde em média a 21,4%; e a GQIII responde em média por 31,5% do seu salário, o que representa um peso muito significativo.

Acaba por processar-se, no serviço público de maneira geral e com certa evidência no IBGE, um certo descolamento entre as qualificações formais exigidas para um determinado cargo/função e o perfil de quem o ocupa. São cargos de nível médio ocupados preponderantemente por pessoas com escolaridade de nível superior. A comparação entre os dois últimos concursos para ingresso de trabalhadores de nível intermediário no IBGE permite verificar o representativo crescimento da proporção de servidores que já ingressam com graduação ou pós-graduação. Essa proporção, que em 2006 era de 32%, elevou-se para 65% em 2013 (FRANCO et al., 2015).

Dentre os trabalhadores de nível superior, a maior parte do contingente em atividade possui especialização (40,9%) ou mestrado (33,5%). Ademais, 13,6% dos servidores de NS têm doutorado, ainda assim expressando que uma ampla parcela dos trabalhadores da ativa desse nível da carreira (88,0%) possui qualificação formal acima da exigida nos editais de concurso público. No concurso de 2009, para ingresso de trabalhadores de nível superior, mais de 80% possuía alguma pós-graduação; em 2010, essa proporção elevou-se para 83,6%; em 2012, para 86,1%. Em 2013, extinta a prova de títulos, reduziu-se a proporção de servidores com pós-graduação em relação aos concursos anteriores, especificamente aos níveis de mestrado e doutorado (FRANCO et al., 2015).

Também nesse caso a forma de remuneração – composta por vencimento básico, gratificação produtivista/de desempenho (associada a desempenho institucional e individual) e retribuição de titulação – acaba por pressionar por maior qualificação como forma de acesso às remunerações superiores da carreira. Para os servidores de Nível Superior, em média, para aqueles com titulação de Doutor, o VB significa 46,7% da remuneração total; a GDIBGE, 32,6%; e a titulação, 20,7%.

Pode-se dizer que só não há maior dimensão de trabalhadores com as titulações superiores pelas próprias dificuldades associadas ao ingresso e permanência nesses níveis de escolaridade, em particular no doutorado, boa parte delas associadas às condições do próprio Instituto. Questões como a exigência de nota mínima no curso/instituição pretendida, conforme a avaliação da CAPES, para liberar servidores para cursos de pós-graduação, assim como o argumento da falta de pessoal, acabam construindo problemas para os servidores se qualificarem, restringindo o acesso democrático à qualificação e a melhores remunerações. Isso tem particular repercussão nas Unidades Estaduais. Para o caso dos servidores de nível superior, há o direito à liberação para qualificar-se, mas nem sempre esse direito é garantido. Esse diagnóstico aparece expresso no documento do grupo de trabalho sobre carreiras e salários (IBGE, 2014d, p. 22), referindo-se à estrutura remuneratória que prevê retribuições de titulação e gratificações de qualificação:

“Em muitos casos, acabam gerando uma convivência cotidiana de trabalhadores com funções idênticas e remunerações diferenciadas, além de pressões internas para liberações que, muitas vezes, tornam-se difíceis em um contexto de enxugamento do quadro e necessidade de cada um dos servidores em atividade. É limitada a capacidade da instituição liberar seus servidores para titular-se academicamente; entretanto, este é pressuposto para alcançar um patamar remuneratório melhor. Portanto, trata-se de um direito ao qual as condições de acesso podem ser diferenciadas, até pelas diferentes realidades regionais e de cada uma das áreas.”

No tocante à rotatividade¹¹⁵, constitui indicador que pode expressar tanto a evasão de trabalhadores do órgão como o grau de renovação de servidores. Em 2013, a rotatividade média mensal para o conjunto de servidores (efetivos e contratados) foi em torno de 3% e a anual foi de 33% (Quadro 32).

¹¹⁵ O IBGE considerou, para o cálculo da rotatividade entre os servidores efetivos, o número de admissões e desligamentos, bem como o número de aposentadorias (IBGE, 2014a). Aqui consideraremos somente os servidores em atividade.

Quadro 32 - Rotatividade dos servidores do IBGE - 2013

Categoria	Rotatividade anual %	Rotatividade mensal média %
Servidores efetivos e contratados	33,12	2,95
Somente servidores efetivos	0,50	0,04

Fonte: IBGE (2014a)

Fazendo as devidas segmentações entre formas contratuais tão distintas (representando estáveis e não estáveis), e concentrando a análise somente nos servidores efetivos, percebe-se que, nesse caso, a rotatividade média mensal no instituto é de 0,04% e a anual, de 0,50%. Em grande medida, conforme relata o IBGE, a rotatividade ou *turnover* assim considerado “*é pouco expressivo, sendo impulsionado basicamente pelos que estão a (sic) menos tempo no IBGE – atraídos por outros órgãos ou empresas públicas que oferecem maior remuneração*”¹¹⁶ (IBGE, 2014a, p. 196).

A análise da quantidade e da proporção de servidores no quadro ativo do IBGE, por faixa etária (Tabela 9), permite verificar que a maior concentração está nas faixas etárias superiores. Em 2013, 68,6% dos servidores compunham a faixa etária acima de 51 anos. Dentre esses, 15% encontravam-se na faixa etária acima de 60 anos.

¹¹⁶ Como os salários iniciais são relativamente menos atrativos - particularmente em comparação com outros órgãos públicos do topo da tabela salarial do funcionalismo -, há maior rotatividade entre os novos servidores. À medida que se avança no plano de carreiras e cargos do IBGE e que, eventualmente, novas titulações são alcançadas, dando acesso a patamares remuneratórios superiores, arriscar-se a ingressar no início de outra carreira passa a tornar-se uma alternativa pouco viável financeiramente.

Tabela 9 - Quantitativo e proporção de servidores em atividade, por faixa etária - IBGE - Servidores efetivos (2010-2013)

Data	Especificação dos Servidores	Até 30 anos	%	De 31 a 40	%	De 41 a 50	%	De 51 a 60	%	Acima de 60	%	Total
31/12/2010	Servidores de Carreira	509	9,4	509	9,4	1.051	19,4	2.908	53,6	453	8,3	5.430
	Servidores cedidos ou em licença	2	1,4	5	3,5	57	40,1	69	48,6	9	6,3	142
	Grupo Direção e Assessor.Superior	9	2,3	53	13,3	88	22,0	218	54,5	32	8,0	400
	Funções gratificadas	75	6,6	78	6,8	213	18,6	681	59,5	98	8,6	1.145
	Total	595	8,4	645	9,1	1.409	19,8	3.876	54,5	592	8,3	7.117
31/12/2011	Servidores de Carreira	412	8,3	494	9,9	827	16,7	2.674	53,8	559	11,3	4.966
	Grupo Direção e Assessor.Superior	3	0,7	65	15,7	85	20,5	212	51,2	49	11,8	414
	Funções gratificadas	81	5,8	114	8,2	219	15,7	850	60,9	131	9,4	1.395
	Total	496	7,3	673	9,9	1.131	16,7	3.736	55,1	739	10,9	6.775
31/12/2012	Servidores de Carreira	454	6,9	763	11,6	920	14,0	3.604	54,8	837	12,7	6.578
	Grupo Direção e Assessor.Superior	3	0,7	69	16,6	77	18,5	213	51,2	54	13,0	416
	Funções gratificadas	85	6,0	138	9,8	166	11,8	862	61,3	155	11,0	1.406
	Total	542	6,5	970	11,5	1.163	13,8	4.679	55,7	1.046	12,5	8.400
31/12/2013	Servidores de Carreira	345	5,7	766	12,7	770	12,8	3.207	53,2	936	15,5	6.024
	Grupo Direção e Assessor.Superior	6	1,5	64	15,9	81	20,1	201	50,0	50	12,4	402
	Funções gratificadas	91	6,5	176	12,6	162	11,6	787	56,1	186	13,3	1.402
	Total	442	5,6	1.006	12,9	1.013	12,9	4.195	53,6	1.172	15,0	7.828

Fonte: IBGE - Fitas Espelho SIAPE - Informações consolidadas nos Relatórios de Gestão de 2010 a 2013

Elaboração própria

A relativa ampliação do número de servidores nessas faixas etárias mais avançadas, entre 2010 e 2013, mostra que no período aumentou a proporção de trabalhadores que se aproxima do momento da aposentadoria, tal como veremos a seguir.

Dados mais atualizados, para dezembro de 2015, podem ser encontrados no Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento, com desmembramento para cada um dos cargos/carreiras do Instituto (Tabela 10):

Tabela 10 - Distribuição % dos vínculos de servidores do IBGE Ativos por grupos de idades (faixa etária)

Posição - Dezembro/2015

Cargo / Carreira	Grupos de Idade (Faixa Etária)				
	Até 30 anos	De 31 a 40 anos	De 41 a 50 anos	De 51 a 60 anos	Mais de 60 anos
Analista de Planejamento, Gestão e Infraestrutura em Informações Geográficas e Estatísticas - NS	8,6%	38,8%	26,7%	19,1%	6,8%
Pesquisador em Informações Geográficas e Estatísticas - NS	7,5%	15,9%	8,4%	29,9%	38,3%
Tecnologista em Informações Geográficas e Estatísticas - NS	7,9%	22,4%	25,2%	28,4%	16,2%
Técnico em Planejamento, Gestão e Infraestrutura em Informações Geográficas e Estatísticas - NI	0,0%	0,0%	7,5%	64,6%	27,9%
Técnico em Informações Geográficas e Estatísticas - NI	13,8%	14,1%	6,3%	47,5%	18,2%
Plano de Cargos - Cargos de Nível Superior (art. 84, Lei nº 11.355/06) - NS	0,0%	0,0%	11,1%	55,6%	33,3%
Plano de Cargos - Cargos de Nível Intermediário (art. 84, Lei nº 11.355/06) - NI	0,0%	0,0%	13,3%	66,7%	20,0%

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal - MP - janeiro/2016

Elaboração própria

Vê-se que, com exceção da carreira de analista, que concentra a maior parte de seus componentes nas faixas etárias até 40 anos (47,4%), nas demais a maior parcela dos trabalhadores encontra-se nas faixas etárias superiores, acima de 51 anos. Essa diferenciação pode ser explicada pelo fato de que a carreira de analista absorveu um número relativamente expressivo de ingressantes nos últimos concursos, como será visto na próxima seção.

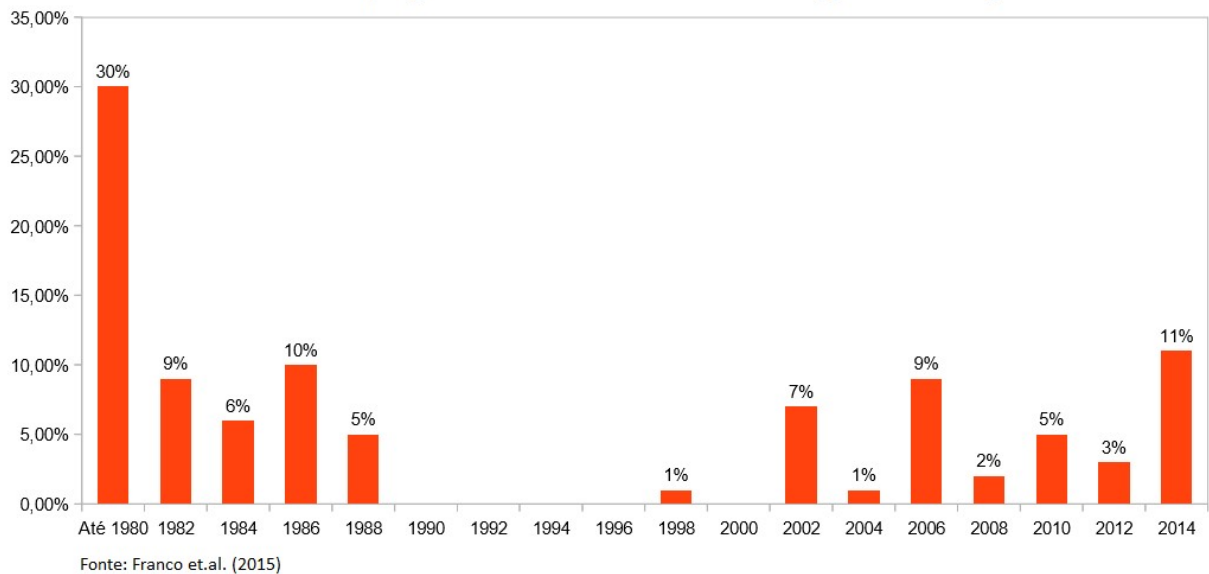
2.2.2. Razões do esvaziamento: aposentadorias em massa sem reposição por concursos

A maior parte dos trabalhadores efetivos do IBGE ingressou no quadro na década de 1980. Desde então, o instituto acompanhou, primeiramente, o contexto adverso dos anos 90, vivenciado em todo o poder público, de muitos anos sem a realização de concursos e com aceleração das aposentadorias - questão sobre a qual discorreu o capítulo anterior, que menciona esse primeiro período de desestruturação dos serviços públicos no Brasil. Ao final de 1994, SCHWARTZMAN assim descrevia a situação:

“O IBGE possui atualmente cerca de 10.500 servidores ativos, dos quais 1.692 em cargos de nível superior. No total, 2.412 servidores se aposentaram entre novembro de 1990 e novembro de 1994. Neste grupo estavam 29% do estoque de pessoal de nível superior, e 15% do pessoal de nível técnico e intermediário. A expectativa é que outros 2.200 possam vir a se aposentar até outubro de 1995, dos quais 500, ou um terço, dos atuais servidores de nível superior. Este número elevado de aposentadorias reflete a idade média elevada dos servidores: 82.5% têm mais de 35 anos de idade e 24.7% mais de 45. A lei permite a aposentadoria proporcional para mulheres aos 25 anos de trabalho e para os homens aos 30, com a contagem em dobro de licenças-prêmio e outros benefícios. Não tem havido autorização para contratação de novos servidores por concurso, e a legislação atual não permite contratos personalizados.”

Sem reposição das vagas em aberto por meio de concursos, o quadro foi se agravando ao longo dos anos 90. Em seguida, quando teve início o período caracterizado por uma paulatina recomposição do efetivo de servidores públicos, também se ampliou o número de trabalhadores em condições de se aposentar, que em sua maioria haviam ingressado no instituto antes de 1980. Mesmo com novos concursos, o IBGE seguiu vivenciando um contexto interno de evasões em massa, particularmente por meio das aposentadorias, sem a contrapartida de reposições do quadro próprio em nível adequado.

O Gráfico 13 ilustra o ingresso de servidores no IBGE, até 1980 e entre 1980 e 2014 (FRANCO et al., 2015). Entre 1989 e 2001, praticamente nenhum novo servidor ingressou no Instituto, refletindo a situação geral do funcionalismo público federal brasileiro para esse período. Em que pesem os concursos públicos levados a cabo a seguir, a partir de 2002, esses foram em dimensão insuficiente para repor as vagas em aberto ou para se antecipar às levas que saíram da instituição nos últimos anos, após completar o tempo de serviço necessário para a aposentadoria.

Gráfico 13 - Proporção de servidores efetivos do IBGE, por ano de ingresso

Consultando os dados sistematizados, que estão disponíveis no Sistema de Acompanhamento e Gestão do IBGE, verifica-se que, em janeiro de 2008, o quadro de servidores aposentados do IBGE era composto por 5.207 servidores; em dezembro de 2015, esse número atingiu 6.835. Ou seja, enquanto o número de trabalhadores do quadro próprio em atividade caiu 23,2% no período, o número de aposentados cresceu 31,3%. A Tabela 11 mostra essa evolução ano a ano, até janeiro de 2016, revelando que nos últimos anos da série o processo de aposentadorias se acelerou no Instituto.

Tabela 11 - Número de servidores aposentados no IBGE (2008-2016)

Data	Nº de servidores	Variação estoque	Variação %
jan/08	5.207	-	-
jan/09	5.269	62	1,2
jan/10	5.403	134	2,5
jan/11	5.542	139	2,6
jan/12	5.732	190	3,4
jan/13	5.913	181	3,2
jan/14	6.166	253	4,3
jan/15	6.595	429	7,0
jan/16	6.821	226	3,4
Total	-	1.614	31,0

Fonte: IBGE - Sistema de Acompanhamento e Gestão (SAG)

Elaboração própria

A direção do IBGE, ao discorrer sobre o esvaziamento do quadro efetivo e solicitar novos concursos para repor as vagas em aberto, em 2012, assim menciona a questão ao Ministério do Planejamento (IBGE, 2012a, p. 2):

“(...) é fundamental entender como chegamos a esta delicada situação em termos de recursos humanos. O longo período sem contratação, ou de baixa reposição, entre 1985 e 2002, fez com que por 17 anos praticamente não houvesse entrada de novos servidores. Vale notar também que, como as maiores entradas ocorreram no início dos anos 80, estes servidores estarão atingindo o seu tempo de serviço necessário a requerer a aposentadoria nos próximos 3 ou 4 anos, o que significa ter 50% de aposentáveis ao final desse prazo”.

No mesmo documento, anexa um quadro que mostra a movimentação da força de trabalho efetiva do Instituto entre dezembro de 2007 e março de 2012 (Quadro 33). Trata-se de uma fase que pode ser considerada relativamente boa, já que houve, em alguma medida, concursos públicos para reposição de pessoal. Nesse período, segundo o IBGE, teriam ingressado 718 novos servidores por concurso público. Entretanto, no final de 2007, o IBGE contava com 7.454 servidores efetivos; no início de 2012, havia tão somente 6.743, ou 10% a menos. Isso porque a evasão total no período foi de 1.400 servidores, ou quase o dobro dos ingressos, dos quais 1.136 se aposentaram, 90 faleceram e 174 pediram exoneração. Esse último número salta aos olhos, mostrando que um entre cada quatro novos servidores que ingressam no IBGE acaba por pedir exoneração.

Quadro 33 - Demonstrativo da evolução da força de trabalho efetiva no IBGE - 2008-2012

CARGO	NIVEL	Saldo Inicial dezembro 2007	Movimentação em 2008				Saldo Final dezembro 2008
			Ingresso	Aposentadorias	Exonerações	Falecimento	
Pesquisador em Informacoes Geograficas	S	134	0	5	0	0	129
Tecnologista Inf Geograficas Estatisticas	S	1.051	0	32	4	3	1.012
Analista Plan Gest Inf Infor Geog Estat	S	391	1	8	3	0	381
Tecnico Infor Geograficas e Estatisticas	I	4.577	131	117	29	19	4.543
Tecnico Plan Gest Inf Infor Geog Estat	I	1.301	0	24	2	10	1.265
		7.454	132	186	38	32	7.330

CARGO	NIVEL	Saldo Inicial dezembro 2008	Movimentação em 2009				Saldo Final dezembro 2009
			Ingresso	Aposentadorias	Exonerações	Falecimento	
Pesquisador em Informacoes Geograficas	S	129	11	6	0	1	133
Tecnologista Inf Geograficas Estatisticas	S	1.012	0	35	3	3	971
Analista Plan Gest Inf Infor Geog Estat	S	381	0	4	2	0	375
Tecnico Infor Geograficas e Estatisticas	I	4.543	6	158	30	12	4.349
Tecnico Plan Gest Inf Infor Geog Estat	I	1.265	1	52	0	6	1.208
		7.330	18	255	35	22	7.036

CARGO	NIVEL	Saldo Inicial dezembro 2009	Movimentação em 2010				Saldo Final dezembro 2010
			Ingresso	Aposentadorias	Exonerações	Falecimento	
Pesquisador em Informacoes Geograficas	S	133	2	8	0	1	126
Tecnologista Inf Geograficas Estatisticas	S	971	72	25	6	2	1.010
Analista Plan Gest Inf Infor Geog Estat	S	375	278	15	13	0	625
Tecnico Infor Geograficas e Estatisticas	I	4.349	6	149	22	17	4.167
Tecnico Plan Gest Inf Infor Geog Estat	I	1.208	3	59	0	3	1.149
		7.036	361	256	41	23	7.077

CARGO	NIVEL	Saldo Inicial dezembro 2010	Movimentação em 2011				Saldo Final dezembro 2011
			Ingresso	Aposentadorias	Exonerações	Falecimento	
Pesquisador em Informacoes Geograficas	S	126	1	9	1	0	117
Tecnologista Inf Geograficas Estatisticas	S	1.010	6	33	7	4	972
Analista Plan Gest Inf Infor Geog Estat	S	625	2	14	14	0	599
Tecnico Infor Geograficas e Estatisticas	I	4.167	5	191	20	20	3.941
Tecnico Plan Gest Inf Infor Geog Estat	I	1.149	0	53	0	4	1.092
		7.077	13	291	41	28	6.721

CARGO	NIVEL	Saldo Inicial dezembro 2011	Movimentação em 2012				Saldo Final março 2012
			Ingresso	Aposentadorias	Exonerações	Falecimento	
Pesquisador em Informacoes Geograficas	S	117	0	3	0	0	114
Tecnologista Inf Geograficas Estatisticas	S	972	39	30	6	1	974
Analista Plan Gest Inf Infor Geog Estat	S	599	150	3	6	0	740
Tecnico Infor Geograficas e Estatisticas	I	3.940	5	90	6	4	3.845
Tecnico Plan Gest Inf Infor Geog Estat	I	1.093	0	22	1	0	1.070
		6.721	194	148	19	5	6.743

Fonte: IBGE (Anexo ao Of. IBGE/PR 180-2012)

O Relatório de Gestão de 2014 (IBGE, 2015c, p. 67) atualiza algumas dessas informações. Entre janeiro de 2011 e meados de março de 2015, 659 novos servidores efetivos teriam ingressado no Instituto por meio do único concurso público que houve nesse tempo

(Editais nº 02, 03, 04 e 05/2013). Em contrapartida, no mesmo período, 1.679 servidores se aposentaram e 212 servidores solicitaram exoneração, ou 32% em relação ao número de ingressos, revelando a ampliação da evasão por esse meio¹¹⁷.

Desde o início dos anos 2000, o IBGE lançou os seguintes editais¹¹⁸ de convocação de concursos públicos para provimento de cargos efetivos, totalizando 1.133 vagas de NS e 1.409 vagas de NI, ou 2.542 vagas efetivas:

- 1) Edital A-1/2002: 376 vagas NS
- 2) Edital A-2/2002: 7 vagas NS
- 3) Edital 01/2004: 97 vagas NS
- 4) Edital 1-A/2004: 10 vagas NS
- 5) Edital 01/2006: 649 vagas NI
- 6) Edital 03/2008: 13 vagas NS
- 7) Edital 06/2009: 350 vagas NS
- 8) Edital 02/2013: 300 vagas NI
- 9) Edital 03/2013: 120 vagas NS
- 10) Edital 04/2013: 12 vagas NS
- 11) Edital 05/2013: 8 vagas NS¹¹⁹
- 12) Edital 01/2015: 140 vagas NS
- 13) Edital 02/2015: 460 vagas NI¹²⁰

Segundo as informações do SIAPE, sistematizadas nos Boletins Estatísticos de Pessoal do MP, entre 2006 e 2015¹²¹, 1.909 servidores ingressaram no instituto por meio de concurso

¹¹⁷ No seu Relatório de Gestão de 2003 (IBGE, 2004a, p. 82), o IBGE apontava que: “*Visando minimizar tal impacto [redução do quadro de pessoal] nas atividades, foram realizados três concursos públicos nos anos de 1996, 2001 e 2002, para as carreiras de nível superior, recompondo parcialmente o quadro de pessoal, em aproximadamente 784 servidores, dos quais permanecem atualmente 550 servidores, o que representa retenção de cerca de 70% dos concursados. Apesar disso, a quantidade de recursos humanos ainda tem se mostrado insuficiente.*” A evasão neste momento também era de 30%, talvez mostrando uma tendência histórica de evasão em proporções próximas a esta.

¹¹⁸ Editais disponíveis em <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/efetivo_concluidos.shtm>. Acesso em setembro/2015.

¹¹⁹ O Edital 01/2014 estabeleceu vagas adicionais aos Editais 03 a 05/2013 (68 NS).

¹²⁰ O processo seletivo referente aos Editais 01 e 02/2015 ainda estava em andamento na finalização deste estudo (maio de 2016). A expectativa é de que os novos servidores não ingressem de fato no instituto antes do final de 2015, a fim de garantir que não haja repercussão orçamentária devida a esse ingresso no orçamento desse exercício.

público, sendo 1.281 de nível intermediário e 619 de nível superior (Quadro 34). Salvo o concurso de 2006, direcionado para recompor parte do quadro de nível intermediário, a partir de 2007 a maior parte das vagas foi aberta para cargos de nível superior, com destaque para o cargo de Analista de Planejamento, Gestão e Infra-Estruturas em Informações Geográficas e Estatísticas (452 vagas, ante 176 dos demais cargos de nível superior, no período 2007-2014).

Quadro 34 - Ingressos no IBGE entre 2006 e 2015, por concurso público - SIAPE

Ano	NS				NI	Total
	Analista	Pesquisador	Tecnologista	Total NS	Técnico	
2006	0	0	3	3	632	635
2007	1	0	1	2	37	39
2008	0	0	0	0	123	123
2009	0	7	0	7	0	7
2010	228	1	44	273	8	281
2011	1	0	1	2	1	3
2012	131	0	10	141	31	172
2013	0	0	0	0	0	0
2014	83	22	86	191	434	625
2015	8	0	1	9	15	24
Total	452	30	146	628	1.281	1.909

Fonte: MP - Boletim Estatístico de Pessoal (Janeiro/2016)

Elaboração própria

Esse cargo, de Analista, a princípio está voltado para funções na área administrativa do IBGE. Entretanto, dadas as condições de extrema restrição de pessoal efetivo, a própria direção do Instituto reconhece que a alocação dos trabalhadores em cada área e função acaba dependendo das necessidades, e não das condições especificadas nos editais de seleção e recrutamento. Também para os cargos de nível médio ocorre o mesmo, o que pode ser verificado pela ausência de concursos para o cargo de técnico em planejamento, em que pese a distribuição de vários dos técnicos concursados para a “produção” em áreas administrativas.

O reconhecimento desse limite aparece no documento formulado e assinado conjuntamente entre representações da direção do IBGE e representações dos trabalhadores, que repensa o formato atual da carreira, dimensiona seus problemas atuais e propõe uma nova formulação (IBGE, 2014d, p. 19):

¹²¹ Período correspondente aos ingressos sob a carreira própria do IBGE.

“Tal composição da carreira não reflete a realidade do trabalho desenvolvido no IBGE, nem a mobilidade efetiva existente entre as diferentes áreas. Em função da disponibilidade de vagas na época do concurso de referência, muitas vezes se abre a possibilidade de preenchimento sob carreiras/cargos distintos, desenvolvendo a mesma atividade.”

A alocação de servidores em áreas e funções distintas daquelas para as quais prestaram concursos configura mais uma das evidências das restrições de pessoal às quais o instituto está submetido.

É importante salientar que o número reduzido de servidores efetivos tem impactos muito fortes sobre a capacidade técnica da instituição, sobre o prazo de consecução dos projetos e pesquisas e sobre sua viabilidade operacional, tal como reconhecem seus gestores (IBGE, 2015, p. 66-67):

“... as limitações de recursos humanos já têm, há algum tempo, reduzido a capacidade institucional de entregar no tempo devido produtos de grande relevância para a política pública. As atividades do IBGE encontram-se severamente ameaçadas face à situação atual do quadro de pessoal permanente, a qual sugere fortemente que, na ausência de autorização de concurso para a incorporação de novos quadros, estaremos sujeitos ao não cumprimento de seu programa de trabalho, à ocorrência de erros nos resultados divulgados, a riscos concretos de cortes nas pesquisas, dentre outros.”

Trazendo exemplos concretos de projetos que poderiam ser afetados, o IBGE segue sua argumentação para mostrar a relevância do problema da falta de pessoal (p. 67):

“...a aceleração de aposentadorias poderá comprometer a realização da Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF, importante fonte para monitoramento e estudos de políticas públicas relativas às condições de vida, e fundamentalmente para a revisão da estrutura de ponderação do Sistema Nacional de Índices de Preços. Ressalte-se, ainda, entre as pesquisas em risco de não realização, a manutenção da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, uma vez que esta pesquisa tem âmbito nacional e percorre cerca de 3.500 municípios a cada 3 meses, bem como, juntamente nesse momento, o IBGE passou finalmente a divulgar os resultados relativos ao mercado de trabalho mensal com cobertura nacional”.

Portanto, tudo indica que, não se revertendo com brevidade a condição de esvaziamento crescente do quadro próprio do Instituto, pode-se ferir ainda mais a capacidade do IBGE de garantir a realização dos trabalhos necessários para retratar a realidade brasileira.

2.2.3. A perspectiva concreta de agravar-se a condição de esvaziamento

Há duas formas possíveis e necessariamente combinadas de desacelerar ou frear a condição de esvaziamento do quadro próprio do IBGE: por meio da redução do ritmo das aposentadorias, que assumiriam crescimento em ritmo menor, com relação ao enfrentado nos últimos anos; ou através da reposição das vagas em aberto por meio de novos concursos públicos, que recomponham o quadro em atividade.

Não há qualquer indício, entretanto, de que se reverterá tal condição, de que se estancará o processo de redução do quadro estável em atividade no IBGE ou de que pelo menos esse processo se dê em ritmo menos acelerado. Primeiramente, pelas próprias condições internas atuais: em dezembro de 2015, 3.293 servidores efetivos do IBGE, ou 58% do total, tinham mais de 26 anos de serviço (Tabelas 12 e 13). Desses, 2.415, ou 43%, tinham mais de 31 anos de serviço¹²². São servidores que estão às portas da aposentadoria, que deve ocorrer nos próximos anos, acelerando ainda mais o contexto de esvaziamento por essa forma de evasão.

Tabela 12 - Número de servidores efetivos, segundo o tempo de serviço - IBGE - 2008 e 2015

Faixa de Tempo de Serviço	jan/08	% total	dez/15	% total	Variação %
Menor de 5 anos	871	11,9	830	14,7	-4,7
De 5 a 10 anos	543	7,4	972	17,2	79,0
De 11 a 20 anos	372	5,1	522	9,2	40,3
De 21 a 25 anos	1.570	21,4	27	0,5	-98,3
De 26 a 30 anos	3.158	43,0	878	15,6	-72,2
De 31 a 35 anos	771	10,5	1.306	23,1	69,4
Maior de 35 anos	61	0,8	1.109	19,6	1.718,0
Total	7.346	100,0	5.644	100,0	-23,2

Fonte: IBGE - Sistema de Acompanhamento e Gestão (SAG)

Elaboração própria

Na análise da composição etária, é importante ainda levar em consideração a distribuição por sexo no quadro funcional (Tabela 13), já que a legislação pertinente à

¹²² Cabe ressaltar que, caso as informações sobre tempo de serviço contidas no SAG sejam extraídas do sistema SIAPE, essas levam em consideração apenas o tempo de serviço público de cada servidor, sem considerar o conjunto do tempo efetivo de contribuição para o INSS. Portanto, os dados referentes ao número de servidores prestes a se aposentar podem estar, em alguma medida, subestimados.

previdência prevê regras diferenciadas, cujos parâmetros indicam uma possibilidade de a servidora retirar-se do mercado de trabalho mais cedo do que o servidor.

Tabela 13 - Número de servidores efetivos, por sexo e tempo de serviço - IBGE - dezembro/2015

Faixa de Tempo de Serviço	Feminino			Masculino		
	Intermediário	Superior	Total	Intermediário	Superior	Total
Menor de 5 anos	70	146	216	383	231	614
de 5 a 10	160	113	273	448	251	699
de 11 a 20	11	211	222	28	272	300
de 21 a 25	12	0	12	14	1	15
de 26 a 30	292	35	327	466	85	551
de 31 a 35	323	61	384	821	101	922
maior de 35	234	64	298	694	117	811
Total	1.102	630	1.732	2.854	1.058	3.912

Fonte: IBGE - Sistema de Acompanhamento e Gestão (SAG)

Elaboração própria

Certamente, os restantes 2.351 servidores efetivos com menos de 25 anos de serviço, que estão distribuídos pelas unidades do IBGE em todo o Brasil, não teriam condições de assegurar a consecução do trabalho em dimensão e de maneira adequada (partindo do pressuposto de que estes permaneceriam na instituição, mesmo enfrentando condições extremamente adversas)¹²³. É preciso levar em consideração ainda que, em particular para aqueles servidores com menos tempo de trabalho na instituição e com menor desenvolvimento na carreira, sempre há pressões no sentido de buscar no mercado (público e privado) melhores condições de trabalho e de remuneração. Ademais, é provável que essa pressão se intensifique mediante sobrecargas cada vez maiores de trabalho para os que restaram no quadro.

Em segundo lugar, as condições externas, extremamente adversas, até o momento em que se encerra este estudo, conspiram contra a possibilidade de uma significativa mudança em sentido positivo. Em 2014, a direção do IBGE tinha a expectativa de promover um concurso para

¹²³ Além da comparação com o patamar histórico de servidores e com o total de trabalhadores em atividade no instituto (estáveis e não estáveis), cabe lembrar o caso do Instituto Nacional de Estadística y Geografía - INEGI. Este instituto, que coordena o sistema mexicano, igualmente atua em um país de dimensões continentais, na produção de informações geográficas e estatísticas. Trata-se do único caso similar ao IBGE no mundo, no que toca a essa característica. O instituto do México contabilizava, em janeiro de 2016, 13.371 postos de trabalho (INEGI, 2016).

mais de 1.500 vagas, sendo 1.044 para nível intermediário e 520 para nível superior¹²⁴. Em 2015, quando finalmente saiu a autorização para realizar um concurso, foram liberadas somente 600 vagas (460 de nível intermediário e 140 de nível superior).

Em setembro de 2015, os Ministros da Fazenda e do Planejamento anunciaram um pacote de medidas de ajuste fiscal, prevendo repercussões da ordem de R\$ 64,9 bilhões para 2016. Desde então, o governo federal avançou em propostas de arrocho mais drásticas, que culminaram, em março de 2016, em uma edição de reforma fiscal prevendo três etapas de implementação, que seriam acionadas sucessivamente, a depender dos resultados de cada uma das ações sobre a contenção de gastos públicos¹²⁵. Entre as diversas iniciativas explicitadas, constam a suspensão de concursos públicos e o fim do abono permanência.

Ademais, dentre as medidas anunciadas pelo governo está prevista a possibilidade de demissão de servidores não estáveis. Uma planilha formulada pela Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento em agosto de 2015 e reeditada em dezembro do mesmo ano ¹²⁶, permite verificar o quantitativo de servidores considerados pelo governo como “não estáveis”. Segundo essa planilha, o IBGE teria, ao final de 2015, a seguinte composição de seu corpo funcional (Tabela 14):

¹²⁴ A esse respeito, ler <<http://jcconcursos.uol.com.br/portal/noticia/concursos/ibge-concurso-nacional-1564-vagas-56590.html>>. Acesso em setembro/2014.

¹²⁵ As três etapas envolveriam: I) restrições à ampliação do quadro de pessoal (proibição de criação de cargos, funções, alteração da estrutura de carreiras e contratação de pessoal); inibição dos reajustes reais de salários dos servidores; restrições ao crescimento das despesas discricionárias e administrativas; redução das despesas com cargos em comissão (pelo menos 10%); II) inibição de aumentos nominais de salários dos servidores; restrição a novos subsídios e despesas; III) corte nas despesas com benefícios a servidores; redução em até 30% dos gastos decorrentes de parcelas indenizatórias e vantagens de natureza transitória (transferências, diárias, etc.); implementação de programas de demissão voluntária e licença incentivada; restrição no aumento real do salário mínimo.

¹²⁶ A planilha de dezembro/2015 foi editada após as mudanças estruturais no Ministério, pela unificada Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público. Pode ser encontrada em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/dados_1do>. Acesso em março/2016.

Tabela 14 - Quantitativo Físico de Pessoal - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE

Posição: Dez/2015

Posto: Dez/201

PLANO/CARREIRA	Nível de Escolaridade	Ativos					Inativos			Beneficiários de Pensão
		Ocupados			Vagos	Total	Aposentados	Instituidores de Pensão	Total	
		Estáveis	Não Estáveis	Subtotal						
Carreira de Pesquisa em Informações Geográficas e Estatísticas	NS	78	29	107	50	157	175	27	202	32
Carreira de Planejamento, Gestão e Infra-Estrutura em Inf.Geográficas e Estatísticas	NS	621	99	720	408	1.128	323	81	404	91
Carreira de Produção e Análise em Informações Geográficas e Estatísticas	NS	727	151	878	252	1.130	981	251	1.232	276
Carreira de Suporte em Planejamento, Gestão e Infra-Estrutura em Inf.Geográficas e Estatísticas	NI	511	245	756	2.049	2.805	1.393	837	2.230	1.000
Carreira de Suporte Técnico em Produção e Análise em Inf.Geográficas e Estatísticas	NI	2.173	1.085	3.258	3.028	6.286	3.905	727	4.632	859
Plano de Carreiras e Cargos do IBGE	NS	4	3	7		7	8	5	13	7
Plano de Carreiras e Cargos do IBGE	NI	9	6	15		15	6	3	9	3
Plano de Carreiras e Cargos do IBGE - Médico	NS	1	1	2		2	17	5	22	6
TOTAL	NS	4.124	1.619	5.743	5.787	11.530	6.808	1.936	8.744	2.274

Fonte: Extração de dados do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE (Extrator), em 31 de dezembro de 2015.
Elaboração própria

Conforme esse demonstrativo, o IBGE teria 1.619 (28%) de seus trabalhadores ativos considerados como não estáveis pelo governo federal. A caracterização de servidores não estáveis não está associada tão somente à condição do estágio probatório. Como pode ser visto, estão incluídos sob esse critério trabalhadores de todos os planos/carreiras, e não somente os novos. Segundo as normas atuais, a garantia de estabilidade para os que não ingressaram por meio de concurso público é válida somente para aqueles servidores que estavam em atividade antes de 5 de outubro de 1988 (data de promulgação da Constituição Federal) e ocupavam o cargo há pelo menos cinco anos. Portanto, muitos servidores do IBGE que não ingressaram por concurso, mesmo fazendo parte do RJU, não detém o reconhecimento do estatuto da estabilidade.

Chama a atenção, ainda, o número de vagas em aberto, que praticamente coincide com o número de trabalhadores contratados por tempo determinado no Instituto, como será visto mais adiante. No caso das carreiras de nível intermediário, a situação de restrição fica mais evidente à vista desse indicador: o número de vagas em aberto na carreira de suporte em planejamento corresponde a 73% do total de vagas da mesma carreira; e na carreira de suporte técnico, esse percentual atinge 48%.

Por outro lado, o concurso em andamento no IBGE - que envolve 600 vagas - significaria, finalizado o processo, a reposição de apenas 10% das vagas em aberto no instituto. Esse concurso, a princípio, não seria afetado pelas medidas em curso, porque sua autorização oficial já havia sido publicada no momento do anúncio do pacote fiscal do governo. Entretanto,

como pode ser avaliado à luz das informações disponíveis, quando essas 600 vagas finalmente se traduzirem em ingresso efetivo de novos servidores, mal serão capazes de repor as aposentadorias que se processaram no instituto em um único ano, 2014.

A lógica de contenção que se pretende estabelecer de maneira mais intensificada em todo o serviço público não permite supor que melhorarão as condições de reposição de quadros de pessoal por meio de concurso no próximo período. Segundo o IBGE (2015c, p. 164-165):

“(...) o maior risco na gestão de pessoas do IBGE atualmente diz respeito à falta de reposição dos quadros. Temos um grande número de aposentadorias acontecendo (foram quase 600 em 2014) e as vagas autorizadas para contratação de servidores efetivos não têm sido capazes de dar conta desta reposição. Atualmente, há unidades sem servidores, outras com apenas um ou dois servidores que já recebem abono permanência – podendo se aposentar a qualquer tempo.”

Cabe, ainda, considerar os possíveis efeitos do fim do abono permanência sobre o instituto. O abono de permanência foi instituído por meio da Emenda Constitucional nº 41/2003, como forma de incentivar, com valor idêntico ao da contribuição previdenciária, aqueles servidores que já preencheram todos os requisitos para se aposentar a fazer a opção de continuar em atividade, até o limite da aposentadoria compulsória. Com a permanência do servidor em atividade, o Estado economizaria no pagamento da remuneração do servidor que o substituiria; caso contrário, teria uma dupla despesa concomitante, com os proventos do inativo e a remuneração do substituto/novo servidor.

No IBGE, em março de 2015 (IBGE, 2015i), 2.071 servidores, ou 35% do total em atividade naquele momento, recebiam abono permanência (Tabela 15). Entre os trabalhadores de nível intermediário, a proporção era maior, atingindo mais de 40% do quadro.

Tabela 15 - Quantitativo de servidores com abono permanência no IBGE, por nível - Março/2015

Nível dos servidores na carreira	Servidores com abono permanência	% sobre total de servidores
Nível Intermediário	1.694	40,4
Nível Superior	377	21,5
Total	2.071	34,8

Fonte: IBGE (2015i)

Nas agências, a situação se mostrava ainda mais preocupante. Além das agências que já operavam, naquele momento, sem nenhum servidor efetivo (locais nos quais, ou os temporários assumem todas as responsabilidades materiais e administrativas pela instituição, ou a instituição não funciona), das 23 agências que têm apenas um servidor efetivo, 4 poderiam ficar sem nenhum a qualquer momento (Tabela 16).

Tabela 16 – Número de agências, segundo quantitativo de servidores e abono de permanência - Março/2015

Número de servidores por agência	Número de agências por faixa	Número de servidores ativos por faixa	Número de servidores com abono de permanência por faixa	%
0	4	0	0	
1	23	23	4	17,4
2	180	360	65	18,1
3	174	522	118	22,6
4	97	388	121	31,2
5	33	165	41	24,8
6	28	168	48	28,6
7	11	77	36	46,8
8	7	56	25	44,6
9	5	45	21	46,7
10 e mais	14	165	79	47,9
TOTAL	576	1969	558	28,3

Fonte: IBGE (2015i)

O IBGE (2015i, p. 2) apontava que:

“Temos atualmente diversas agências espalhadas pelo país nas quais já não há servidores, ou há apenas um ou dois. Naquelas [agências] maiores, normalmente situadas nos grandes centros urbanos e com intensa atividade econômica, do que decorre grande atividade de coleta, o número de servidores recebendo abono de permanência supera largamente os 40% do total.”

Para compreender a dramaticidade da situação, basta imaginar o que aconteceria com a situação da coleta e do tratamento dos dados se a metade dos servidores que atualmente estão alocados nas 37 maiores agências do IBGE - as que operam com 7 ou mais trabalhadores, localizadas em grandes centros urbanos – se aposentasse e saísse do instituto.

Faz-se necessário destacar os argumentos utilizados pelos Ministros na exposição de motivos que encaminha a proposta de emenda constitucional para extinção do abono de

permanência (PEC nº 139/2015)¹²⁷. Segundo o documento, o benefício perdeu o sentido diante da recuperação do quadro de pessoal em atividade no serviço público federal. Lançando mão dos números do Boletim Estatístico de Pessoal – 601.996 servidores públicos civis do Poder Executivo Federal em 1991, 530.662 em 2002, 705.516 em dezembro de 2014 – o governo alega que *“o atual perfil e quantitativo dos servidores públicos civis da União deixa de exigir estímulos especiais à permanência do servidor público civil na ativa, o que permitirá ainda natural efeito renovador no serviço público federal”*. Tal como vimos no capítulo anterior, entretanto, os números da recuperação estão marcados pela ampliação do trabalho precário no serviço público federal, nos últimos anos. Não se pode falar que estão sobrando servidores estáveis; os números expressos no primeiro capítulo deste estudo atestam exatamente o contrário, na medida em que há muitas vagas em aberto (231.533 nas diferentes carreiras, em dezembro/2015, conforme o MP), que deveriam ser preenchidas por efetivos e que estão sendo parcialmente “cobertas” por vínculos atípicos.

Pelas dúvidas suscitadas em torno de questão relativamente nova, é importante ressaltar que o projeto não trata de cortar a possibilidade de pagamento do abono permanência aos servidores públicos que vierem a se aposentar. Trata-se de decisão com efeito suspensivo imediato (após a regulamentação da PEC) sobre todos os abonos que estão sendo pagos, tal como evidencia a exposição de motivos, na seguinte passagem:

“Atualmente, a União despende o valor de R\$ 1.260.294.076,99 (um bilhão, duzentos e sessenta milhões, duzentos e noventa e quatro mil e setenta e seis reais e noventa e nove centavos), projeção para 2015, que deixará de ser despendido imediatamente. Ao mesmo tempo, considerando os 123.827 servidores que deverão estar em condições de se aposentar nos próximos cinco anos, a União deixará de crescer a sua despesa outros R\$ 1.394.482.112,27 (um bilhão, trezentos e noventa e quatro milhões, quatrocentos e oitenta e dois mil e cento e doze reais e vinte e sete centavos), passando a arrecadar o mesmo valor a título de contribuições ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Civis da União. Assim, nos próximos cinco anos, poderemos esperar uma economia de R\$ 7.695.952.497,22 (sete bilhões, seiscentos e noventa e cinco milhões, novecentos e cinquenta e dois mil, quatrocentos e noventa e sete reais e vinte e dois centavos), a preços de hoje.”

Também importa lembrar que a decisão não afeta tão somente o governo federal, mas também estados e municípios. Assim alerta SERTÃO (2015):

¹²⁷ EMI nº 00125/2015, de 27/08/2015, disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/5CProjetos/5CEXPMOTIV/5CMP/5C2015/5C125.htm>. Acesso em setembro/2015.

“Perceba que na justificativa, o Governo sempre se refere a números e estatísticas da Administração Pública Federal, e no final, pugna pela extinção total do abono de permanência, o que afeta os demais entes federativos. Isto é, expõe que não lhe interessa mais a manutenção do abono no âmbito do serviço público federal, e deixa de indagar se é de interesse de estados e municípios, sobretudo do ponto de vista econômico, a continuação e manutenção de tal instituto.”

Apesar do contraditório discurso do “efeito renovador”, ambas as medidas aqui citadas parecem claramente entrelaçadas. O governo não manifesta preocupação em ter que pagar, ao mesmo tempo, os proventos dos que vierem a se aposentar e as remunerações dos seus substitutos, porque não tem a pretensão de substituí-los (pelo menos na mesma dimensão da perda de efetivo), o que atesta a definição da suspensão de concursos públicos. Toma como pressuposto que os quadros já estão suficientemente recuperados. Para BATISTA (2015):

“Ocorre que o documento faz uma análise rasa, desconsiderando uma maior necessidade dos servidores públicos, inclusive pelo incremento populacional no período. No caso específico do IBGE, o órgão contava em 1990 com 12 mil servidores no quadro efetivo, ao passo que hoje tem menos de 6 mil, dos quais mais de um terço recebem o abono de permanência.”

A decisão do governo de acabar com o abono permanência, para o caso do IBGE, traria impactos muito significativos na aceleração das aposentadorias e, sem a devida recomposição do quadro, comprometeria ainda mais a capacidade técnica e operacional da Instituição.

2.3. Mudanças no processo de produção e possíveis impactos sobre a força de trabalho

Como discorrido no capítulo inicial deste estudo, o processo de mudanças estruturais da atual fase do capitalismo envolve a busca por maior produtividade e por garantir adaptabilidade às organizações empresariais, por meio de formas mais flexíveis e, ao mesmo tempo, mais intensas de organização da produção e do trabalho.

Para o caso brasileiro, somente a partir do final da década de 1980 se podem entrever os primeiros indícios do que seria uma nova configuração do processo produtivo. Para ANTUNES (2006, p. 17-18), nesse período ocorreram os impulsos iniciais da reestruturação produtiva, explicados pela fase de forte competitividade internacional, na qual as transnacionais

passaram a impor formatos mais flexíveis às suas subsidiárias no Brasil. Mas foi nos anos 90 que este processo se desenvolveu mais intensamente, impondo a flexibilidade como forma de adequar as relações de trabalho às características do capitalismo contemporâneo.

No serviço público brasileiro, a reforma do Estado que se processou a partir dos anos 90 envolveu também mudanças na forma de organizar a produção e o trabalho nos serviços públicos. O uso do instrumental gerencial advindo do setor privado¹²⁸, “*considerado um componente indispensável e mesmo caracterizador do modelo*” da nova administração pública gerencialista (PAES DE PAULA, 2001, p. 5), coexistindo com a introdução de inovações tecnológicas nos processos produtivos das diferentes áreas, trouxe consigo, por vezes, mudanças no conteúdo do trabalho. No caso do IBGE, deu-se início a um processo mais intenso e dinâmico de uso de novas tecnologias e de novas técnicas e procedimentos de trabalho a partir da metade dos anos 2000.

Cabe analisar, portanto, algumas dessas transformações no seu processo produtivo, visando responder questões que despontam de maneira quase imediata diante de casos de implementação de novas tecnologias, a saber: i) as mudanças recentes na forma de produzir, tratar e disseminar as informações do IBGE são poupadoras de trabalho? ii) em caso afirmativo, pode-se dizer que transformações neste sentido são responsáveis por um encolhimento do quadro de servidores em atividade no instituto? Ou seja, a inserção de novas tecnologias e novos procedimentos de produção propiciou abrir mão de um contingente expressivo de trabalhadores no IBGE, que não seriam mais necessários ao Instituto, e isso se verificou em uma redução do quadro ativo?

Primeiramente, serão apresentados alguns exemplos de mudanças na tecnologia e na forma de coletar, tratar e disseminar os dados do IBGE¹²⁹. A seguir, se buscará responder às questões que foram postas.

Até os anos 2000, o IBGE utilizava somente os tradicionais questionários de papel como instrumentos de coleta de dados das pesquisas. A disseminação de novas tecnologias na sociedade brasileira proporcionou que o Instituto planejasse a construção de novos dispositivos

¹²⁸ Refere-se a ferramentas de gestão como flexibilização, reengenharia organizacional, planejamento estratégico, programas de qualidade total, embutindo noções e princípios tais como eficácia, produtividade, performance, competência, empreendedorismo, usuário-cliente, produto, marketing, desempenho, excelência, etc.

¹²⁹ Esta seção, pelos seus limites, não dará conta de detalhar todas as mudanças que se processaram; apenas trabalhará com a forma de exemplificação. Alguns exemplos aqui constituídos reúnem informações a partir da vivência técnica no cotidiano da instituição.

que pudessem se adequar às necessidades das diversas etapas das pesquisas, trazendo ainda possíveis conveniências como maior rapidez, menores custos e a redução de margens de erro.

É possível dizer que, nesse sentido, o Censo 2000 marcou um momento importante de inovação tecnológica no IBGE. Ainda pressupondo a utilização dos questionários em papel, a inovação nesse caso foi o escaneamento/digitalização e a leitura ótica de caracteres, que proporcionou maior agilidade às etapas posteriores do processo, automatizando a codificação, a crítica e a tabulação dos dados. O acompanhamento operacional e gerencial da coleta, por sua vez, era feito através de um *website*. Também nesse Censo, foi feito o mapeamento digital dos municípios com mais de 25 mil habitantes.

A partir de 2001, as soluções tecnológicas inauguradas no Censo foram estendidas para outras pesquisas regulares, tais como a Pesquisa Mensal de Emprego (PME) em 2001, ou a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) em 2007. No Censo Agropecuário e na Contagem da População (2006-2007), o questionário em papel foi substituído pelo computador de mão ou *Personal Digital Assistant* (PDA)¹³⁰. Ainda que esse equipamento digital já tivesse sido utilizado anteriormente, em projetos menores do IBGE (MARIANO et al., 2015), essa foi a primeira vez que se utilizou o recurso em uma operação censitária. A partir de então, o modelo se desdobrou para o conjunto das pesquisas domiciliares da instituição.

Além dos avanços em relação a um modelo que envolvia transporte e manuseio de grandes volumes de questionários, a introdução do PDA permitiu algumas críticas automáticas no momento da digitação dos dados, possibilitando eventuais correções ainda durante o processo de entrevista. Além disso, evitou outro problema que os questionários em papel traziam, de não preenchimento de todos os quesitos obrigatórios, a chamada “não-resposta”, por esquecimento ou erro do recenseador. Trouxe ainda saltos automáticos na entrevista, dispensando quesitos que eventualmente não precisassem de preenchimento de acordo com a situação, otimizando assim o

¹³⁰ O termo se refere a dispositivos pequenos e móveis que, destinados ao uso pessoal ou empresarial, envolvem sistemas de computação que possibilitam o armazenamento e a recuperação de informações. Podem usar um teclado ou, comumente, uma caneta para a entrada de dados; também podem atuar com sistemas de reconhecimento de escrita ou comandos por voz. No período mais recente, novas tecnologias foram incorporadas aos PDAs, tais como o *Bluetooth* (protocolo de comunicação para redes pessoais sem fio), o GPS (*Global Positioning System*), que permite exatidão de data, hora, localização geográfica e distância percorrida, e o teclado virtual (TAVARES et al., 2009). Para o caso do IBGE, estão sendo implementados novos Dispositivos Móveis de Coleta (DMCs) na PNAD Contínua, que, segundo o IBGE, seriam ainda mais rápidos, permitiriam melhor visualização da base territorial e utilizariam transmissão de dados via *Wi-fi*. Para o Censo Agropecuário, estaria prevista a utilização de *smartphones* para transmissão direta em áreas com conexão, bem como *laptops* para transmissão via conexão no posto de coleta, em substituição ao uso de *pendrives* (utilizados no Censo 2010).

tempo de preenchimento. Também a atualização do Cadastro de Endereços é considerada um trunfo do sistema¹³¹.

Diferente do modelo anterior, em que os dados eram levados em papel para as unidades de coleta do IBGE e lá digitados (ou digitalizados, como foi o caso do Censo 2000), para somente então ocorrer a transmissão, com o PDA a transmissão de dados passou a ser feita ao longo do período de coleta, eliminando essa etapa de entrada de dados a partir do papel e agilizando, portanto, ainda mais as etapas de crítica, análise e disseminação das informações.

Outro exemplo de mudança foi o envio de questionários *online*. A partir do ano-base 2004, para as pesquisas econômicas anuais de Serviços (PAS), Comércio (PAC), Indústria (PIA) e Construção (PAIC), passaram a ser disponibilizados questionários para *download*, preenchimento e envio eletrônico pelos informantes das empresas. Atualmente, pesquisas econômicas mensais como a PMS, a PMC, a PIMES e a PIM-PF, além do índice de preços ao produtor (IPP)¹³², também têm seu sistema de coleta disponível online, acessível mediante identificação de usuário ou CNPJ e senha dos informantes.

Ainda que os questionários eletrônicos não eliminem as entregas de questionários em papel, se transformam em um meio cada vez mais utilizado¹³³. O sistema do questionário eletrônico inclui algumas críticas automáticas que facilitam muito o seu preenchimento e contribuem para a consistência dos dados. Sob outro aspecto, o envio eletrônico pode, em alguns casos, chegar a reduzir o número de contatos com os informantes ao longo do processo de coleta. Porém, o contato, a orientação inicial e o acompanhamento contínuo dos informantes e da coleta de dados ainda são indispensáveis, e o trabalho com grandes amostras de empresas ainda faz com que seja extremamente expressiva a necessidade de contatar os informantes para coletar e validar as informações. A esse respeito, encontra-se em ASSIBGE (2015a, p. 21) uma relativização da

¹³¹ Uma abordagem detalhada sobre o histórico e as mudanças com a coleta digital de informações pode ser encontrada em SENRA (2014).

¹³² O acesso aos questionários eletrônicos se dá por meio do endereço <<http://questionarios.ibge.gov.br/>>.

¹³³ A dependência do questionário de papel (coletado em papel na empresa e posteriormente digitado na agência) ainda é expressiva e varia muito de acordo com a região do País e a estrutura empresarial. O que se pode dizer é que, pela própria ampliação da acessibilidade à *internet* na sociedade, os novos formatos, sem dúvidas, vão tomando o espaço dos antigos. A título de exemplo, no início da realização da PAS, em 1998, os questionários eram disponibilizados em formulários de papel ou em meio magnético (disquetes). A partir de 2002, passaram a ser disponibilizados também em CDROM. Em 2005, o IBGE já indicava que “*normalmente, o questionário é entregue à empresa num processo de coleta presencial e é negociado o prazo para o recolhimento ou o envio via Internet. Progressivamente, formas de coleta não-presencial ganham espaço com o uso da Internet*” (IBGE, 2005a).

capacidade de, por meio do envio eletrônico de questionários, obter-se a possibilidade de dispensa significativa de força de trabalho:

“A direção do IBGE ainda afirma que, no caso das pesquisas econômicas, 80% dos questionários são coletados pela internet e que isto indicaria que, em um futuro próximo, seria prescindível a utilização de pessoal de campo nestes levantamentos. Esta avaliação da direção, na verdade, demonstra uma visão enviesada de como ocorrem os processos de coleta. O fato de os questionários serem *enviados* pela internet significa apenas que a maior parte das informações são preenchidas em formulários eletrônicos e utilizam a rede como *meio de transmissão*. Contudo, para que os informantes preencham os questionários e os enviem pela internet é necessário um árduo trabalho de convencimento por parte dos trabalhadores do IBGE, que lhes devem demonstrar porque aquelas empresas foram selecionadas (e não outras), quais são os objetivos e a importância das pesquisas, etc.”

A questão do convencimento do informante, em especial no caso das pesquisas econômicas, envolve ao mesmo tempo noções básicas de estatística, de economia, de contabilidade. Afinal, como convencer o informante de que aquela empresa foi selecionada (e não outra) por questões estatísticas, pela necessidade de dispor de uma amostra adequada aos objetivos da pesquisa? Como explicar a importância dos dados daquela empresa para a construção de estatísticas setoriais, regionais e nacionais, sem compreender minimamente como é construído o sistema de contas nacionais? Como orientar o preenchimento dos questionários sem conhecimentos mínimos de contabilidade empresarial?

Ainda utilizando o exemplo das pesquisas econômicas para ilustrar os avanços tecnológicos e técnicos, é importante ressaltar a introdução de sistemas de acompanhamento da coleta e, em especial, sistemas e métodos avançados de crítica, que evoluem a cada nova edição das pesquisas, permitindo um controle maior sobre a qualidade dos dados informados e o tratamento adequado para eventuais inconsistências, através do cruzamento com registros administrativos como os da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS/MTE e com os dados das demais pesquisas do Instituto. O acesso cotidiano dos técnicos do IBGE à *internet*, por sua vez, constrói possibilidades de checagem, seja para avaliar a fidedignidade da classificação econômica das empresas, ou para buscar informações econômico-financeiras, em fontes como a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), a Receita Federal ou os *websites* corporativos. Já o uso de programas como o SAS (*Statistical Analysis Software*), na etapa de crítica, permite avaliar rapidamente o conjunto das informações disponíveis, possibilitando análise da evolução de variáveis e indicadores para o setor, para os agrupamentos, para as empresas, assim como

avaliações regionais, de maneira agregada ou compartimentada. A utilização desses métodos propicia, assim, o direcionamento da crítica àquelas unidades de investigação que mais afetam a construção agregada das informações.

Na área de geociências do instituto, desde o primeiro projeto de informatização, no início dos anos 90, a introdução de novas tecnologias foi transformando significativamente a forma de produzir e o conteúdo produzido. Uso do sistema GPS, construção de mapeamento digital, da base cartográfica digital contínua, da integração digital georreferenciada de setores censitários, conformam algumas das mudanças do período, que, permitindo incorporar em outro nível a dimensão territorial, tiveram impactos sobre o conjunto da produção do IBGE.

Sob o ponto de vista da disseminação, talvez o maior exemplo de transformação nos mecanismos de acesso (e na democratização das informações, usando a tecnologia disponível) seja o próprio portal eletrônico do IBGE. No final dos anos 90, o *website* institucional entrou no ar e transformou-se, paulatinamente, na principal forma de acesso ao conjunto de sua produção. Muitas publicações não envolvem mais divulgação presencial, sendo disseminadas diretamente via *internet*. Atualmente, o portal disponibiliza para acesso do conjunto da população brasileira e mundial, imediatamente após vencido o prazo oficial de liberação para divulgação, uma grande quantidade de dados estatísticos, sócio econômicos, geográficos, ambientais, etc., incluindo suas séries históricas, que servem como base para análise, planejamento e tomada de decisões na sociedade. Portanto, esse instrumento acelerou muito a disseminação e proporcionou uma nova dimensão em termos de capacidade de armazenamento e acesso.

A disseminação mais rápida e capilarizada de informações públicas, acessíveis ao conjunto da sociedade, transformou o IBGE muito provavelmente na instituição estatal mais citada em jornais e revistas de grande circulação, nas mídias eletrônicas, nos debates públicos sobre os mais variados assuntos políticos, econômicos ou sociais. Para JANUZZI e GRACIOSO (2002, p. 93), que se referem à produção e disseminação das informações estatísticas no período mais recente:

“Finalmente, depois de muito tempo confinadas às esferas técnicas e acadêmicas dos órgãos de Planejamento Público e universidades, as estatísticas públicas passaram a integrar o vocabulário corrente dos agentes políticos responsáveis, em última instância, pela definição das prioridades das políticas sociais e alocação dos recursos públicos. A informação estatística, agora facilmente acessível através da Internet, deixou de figurar apenas nos diagnósticos e relatórios governamentais, ganhando um papel mais relevante nas arenas de discussão político-social da sociedade brasileira, na avaliação dos avanços ou retrocessos nas condições de vida da população, no apontamento da eficácia ou

ineficácia das políticas públicas ou na defesa técnica quanto às prioridades sociais a atender.”

Sem dúvidas, todos esses instrumentos de inovação, assim como outros que sequer serão mencionados nesta dissertação, tornam mais eficiente e rápido o processo de coleta, tratamento e disseminação de dados no IBGE. Tal como apontado em MAGNI e BRITO (2015, p. 3):

“As tecnologias de informação introduzidas no IBGE estão inscritas em uma estratégia de aumento de produtividade, aceleração dos tempos entre as distintas etapas do processo de trabalho (desde o planejamento das pesquisas até a disseminação dos dados, passando pela coleta e sistematização) e descentralização de algumas atividades de apuração e gestão.”

Ao ampliar a produtividade, acelerar os tempos e descartar processos de trabalho e etapas da produção que não mais se mostram necessários¹³⁴, mesmo que se restrinja a análise aos exemplos que foram mencionados, pode-se tentar responder à primeira questão levantada no início da seção, indicando que as mudanças introduzidas recentemente na forma de produzir as informações no IBGE tendem a ser, em grande medida, poupadoras de trabalho.

Partindo dessa análise, pode-se cair na tentação de presumir que a moderna gestão do IBGE, com um processo de informatização generalizado, envolva a redução da necessidade de força de trabalho disponível para realizar o plano de trabalho da instituição e também para administrá-la. Entretanto, avaliando a evolução do quadro total de trabalhadores do órgão no período correspondente à intensificação do uso de novas tecnologias e procedimentos de trabalho (em particular a partir da segunda metade dos anos 2000), obrigatoriamente se necessita responder negativamente à segunda questão colocada.

A inserção de novas tecnologias e novos procedimentos na produção do IBGE não foi acompanhada por (ou não teve como implicação) uma redução do quadro em atividade no Instituto. Pelo contrário: conforme os dados disponibilizados pelo Ministério do Planejamento em seus Boletins Estatísticos de Pessoal, entre 2006 e 2015 houve ampliação da força de trabalho total em atividade no IBGE, que passou de 9.543 trabalhadores em dezembro de 2006, para 11.083 em dezembro de 2015, um crescimento de 16,1%¹³⁵.

¹³⁴ Pode-se exemplificar com o descarte de funções específicas como a do digitador, ou com a eliminação parcial ou quase total da etapa de digitação dos questionários.

¹³⁵ A questão da evolução do quadro total de pessoal ativo no IBGE, bem como sua composição, será descrita com detalhes no próximo capítulo desta dissertação.

Em MAGNI e BRITO (2015, p. 3), aponta-se uma explicação para a combinação de intensificação do uso de novas tecnologias, que tenderiam a reduzir relativamente a necessidade de trabalho, e a concomitante ampliação do quadro em atividade:

“O relativo aumento do número total de trabalhadores em atividade no IBGE se justifica porque a inserção de novos procedimentos e de novas tecnologias no IBGE foi acompanhada da intensificação do seu programa de trabalho, com novas pesquisas e projetos levados a cabo simultaneamente, novos temas sendo investigados, com redução de prazos para coleta e disseminação das informações, ampliação de amostras e expansão de abrangências territoriais.”

No início dos anos 2001, mal consolidava esse processo, o IBGE já entrevia que a modernização tecnológica do Instituto teria seus limites, sob o ponto de vista de dispensar um número muito significativo de trabalhadores. Esses limites, na visão presente naquele momento, teriam relação justamente com as novas demandas de uma sociedade em contínua transformação (IBGE, 2001a, p. 12):

“Há que se considerar que os avanços tecnológicos que vêm sendo incorporados aos processos de produção, têm levado a possibilidades de redução de pessoal em algumas etapas de trabalho, notadamente nas etapas de processamentos de dados. Se, por um lado, a adoção de novas tecnologias pode agilizar processos, dar mais atualidade à informação produzida, sofisticar os meios e formas de captura, processamento e disponibilização da informação, por outro, as demandas da sociedade intensificam-se e diversificam-se, exigindo o aperfeiçoamento e o fortalecimento da oferta de informações. Desta forma, acaba-se por reorientar o perfil e capacitação funcionais, o que, entretanto, não elimina a necessidade de um quadro expressivo e diversificado de pessoal, dada a responsabilidade de atuação da Instituição em diversas áreas temáticas, a exigir saberes específicos, e em abrangência nacional.”

De fato, respondendo a essa necessidade de atualização contínua sob demanda da sociedade, as mudanças recentes no instituto passam, em grande medida, pela apuração de novos temas, sob novos formatos, além da busca por maior agilidade à disseminação de informações. A mencionada Pesquisa Nacional de Saúde (PNS), em 2013, constitui um grande projeto da etapa recente do instituto, como a própria construção do Sistema Integrado de Pesquisas Domiciliares (SIPD), do qual faz parte, assim como a PNAD Contínua. Esta, por sua vez, iniciou seu processo de divulgação em 2014, apontando uma farta gama de informações que se estendem a novos temas a cada período, apresentando maior abrangência territorial do que a Pesquisa Mensal de Emprego (PME), periodicidade trimestral para algumas informações, e mensal para um conjunto restrito de indicadores.

Saliente-se que, como a PNAD Contínua ainda não substituiu formalmente a PNAD Anual - e apenas recentemente substituiu a PME¹³⁶ - as pesquisas foram sendo feitas concomitantemente, exigindo trabalhadores qualificados em número suficiente para executar todas as operações combinadas nesses grandes projetos, que envolveram, em suas últimas edições¹³⁷: a) uma amostra da PNAD Anual 2014 de 9.166 setores censitários, 151.291 domicílios em 1.100 municípios; b) uma amostra da PNAD Contínua de 16.000 setores, 211.344 domicílios em 3.500 municípios.

Para avançar em outros exemplos de menor dimensão, a TIC-Empresa (Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nas Empresas), de 2010, construiu indicadores nacionais para empresas do setor secundário e terciário, mostrando usos e também empecilhos à utilização de tecnologias nas empresas. A PSTI (Pesquisa de Serviços de Tecnologia da Informação – PSTI), de 2009, por sua vez, buscou investigar variáveis das empresas de TI não levantadas tradicionalmente pelas pesquisas estruturais anuais¹³⁸. A PEAS (Pesquisa sobre Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos no Brasil) teve uma primeira edição em 2006 e uma segunda em 2013-2015 (IBGE, 2015j), mostrando dados básicos sobre a rede de atendimento sócio-assistencial e proporcionando, assim, uma melhor caracterização para a definição de objetivos estratégicos para essa área.

As séries da MUNIC e a ESTADIC, também mencionadas anteriormente, iniciaram, respectivamente, em 2001 e 2012. Novas pesquisas conjunturais foram introduzidas, como a Pesquisa Mensal de Serviços (PMS), com divulgação iniciada em 2013 (com dados a partir de 2012); ou o Índice de Preços ao Produtor (IPP), cuja divulgação teve início em 2011, com dados retroativos a 2009.

Na área de Geociências, cabe citar a construção dos Indicadores de Desenvolvimento Sustentável do Brasil – IDS, cuja primeira edição foi lançada em 2002, trazendo informações que integram a dimensão ambiental aos aspectos econômicos, sociais e institucionais. Desde o início da série, essa publicação já teve várias outras edições que, paulatinamente, vão incorporando

¹³⁶ Em outubro de 2015, a direção do IBGE anunciou internamente para fevereiro de 2016 o fim da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) e também da Pesquisa Industrial Mensal - Produção Física (PIM-PF). Até a finalização desta dissertação, não há nenhum comunicado oficial de encerramento definitivo da PNAD Anual.

¹³⁷ No que toca à PME, antes de sua recente desativação também coexistia com a PNAD Contínua e a PNAD Anual, envolvendo 1.510 setores censitários, 38.536 domicílios em 6 regiões metropolitanas.

¹³⁸ Antes disso, entre 2000 e 2007, alguns produtos de TI eram investigados por meio dos Suplementos de Tecnologia da Informação, que compunham a PAS.

novos indicadores, referentes a 2004, 2008, 2010, 2012 e 2015¹³⁹. Além disso, desde 2008, essa área é responsável por gerenciar e manter o Diretório Brasileiro de Dados Geoespaciais (DBDG), que faz parte da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE).

Em algumas pesquisas econômicas estruturais do IBGE, além da expansão setorial (em particular nos serviços e no comércio), que resultou em uma ampliação no estrato censitário coberto pelas pesquisas, houve um crescimento muito grande da amostra de empresas investigadas. Em 1998, por exemplo, a Pesquisa Anual de Serviços (PAS) continha, além de 30.175 empresas do chamado estrato certo (de caráter censitário), composto pelas empresas com 20 ou mais pessoas ocupadas, 41.071 empresas na amostra; em 2013, o estrato certo da pesquisa se ampliou para 76.885, além de 28.495 empresas do estrato amostral e 5.044 do estrato gerencial, formado por empresas que ocupam menos de 20 pessoas, mas atuam em mais de um Estado (IBGE, 2015).

Esses exemplos de mudanças no sentido da intensificação do plano de trabalho mostram que, mesmo com a inserção de novas tecnologias e métodos, mais trabalhadores fizeram-se necessários para dar conta da significativa ampliação dos projetos do IBGE. Cabe perguntar, então, como o instituto adaptou-se às maiores necessidades de pessoal, mediante o esvaziamento do quadro próprio. Para responder a essa questão, é preciso avaliar a composição do quadro em atividade no instituto nos últimos anos. Como será analisado nos capítulos seguintes deste estudo, o IBGE valeu-se largamente da utilização de formas precárias de contratação, em particular do trabalho temporário, como contraponto ao esvaziamento do quadro efetivo. Conforme os boletins estatísticos de pessoal do MP, entre dezembro de 2006 e dezembro de 2015, enquanto o número de trabalhadores estáveis encolheu 24%, o número de trabalhadores contratados por meio da Lei 8.745/1993 cresceu 173%, com a proliferação ainda de outras formas de contratação precária, conforme será visto mais adiante.

Encerrando esta sessão, cabe destacar que o próprio IBGE diagnostica que este processo combinado de intensificação do uso de novas tecnologias e de novas formas de contratação foi o que proporcionou a ampliação do plano de trabalho da instituição, tal como aparece em documento encaminhado ao Ministério do Planejamento em 2012 (IBGE, 2012a, p. 2):

¹³⁹ As diferentes edições da pesquisa podem ser acessadas em <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/recursosnaturais/ids/default_2015.shtm>.

“(...) a mudança tecnológica havida nos anos 90, a generalização do uso da microinformática, a descentralização de parte das atividades de apuração, a introdução da automação nos processos de trabalho e a utilização maior de mão de obra temporária permitiram que, mesmo reduzindo o seu quadro de pessoal permanente, o IBGE mantivesse e ampliasse o seu programa de trabalho.”

O quadro traçado até agora indica já ser possível esboçar uma primeira resposta ao questionamento expresso no título deste Capítulo. O IBGE, em parte, é um instituto dinâmico e em transformação, que nas últimas décadas promoveu importantes mudanças no uso de tecnologias, na forma de produzir, nos métodos estatísticos, no controle da qualidade dos dados, na ampliação dos temas investigados, na consolidação de um processo mais ágil de construção e disseminação de informações à sociedade brasileira. Por conta de questões como essas, fortalece uma imagem de credibilidade e o reconhecimento social de sua importância. Entretanto, esse também é um instituto que visivelmente molda sua produção, de maneira a se adaptar aos contextos de restrição que enfrenta.

Como foi mencionado, por vezes, o IBGE adapta seu planejamento e a execução do trabalho às restrições orçamentárias e de pessoal, suspendendo ou cancelando seus projetos e pesquisas, o que em certa medida ataca o conceito mais estrito de “autonomia técnica” na produção oficial de informações. Consolida, cada vez mais, uma lógica de “fazer mais com menos”, que tanto repercute negativamente sobre procedimentos importantes para garantir a qualidade dos dados (tais como os treinamentos), como envolve também a intensificação do uso do trabalho, tema que será visto mais adiante. A adaptação às restrições de pessoal efetivo, por um lado, implica intensificar o uso do restrito trabalho qualificado e estável de que o IBGE dispõe; por outro lado, também envolve substituí-lo largamente por formas precárias de contratação. Nenhuma dessas movimentações configura algo que se possa caracterizar como positivo na transformação ou na adaptação em curso no instituto.

3. A substituição da força de trabalho estável por formas mais flexíveis e precárias

Até aqui se buscou mostrar que a introdução de novas tecnologias e procedimentos de trabalho no IBGE não resultou em redução da necessidade de trabalhadores; e que justamente quando se intensificaram as transformações tecnológicas e técnicas no IBGE, processou-se, concomitantemente, uma ampliação do contingente de trabalhadores em atividade no instituto (tal como ilustra o Gráfico 14), em decorrência da ampliação de seu plano de trabalho.

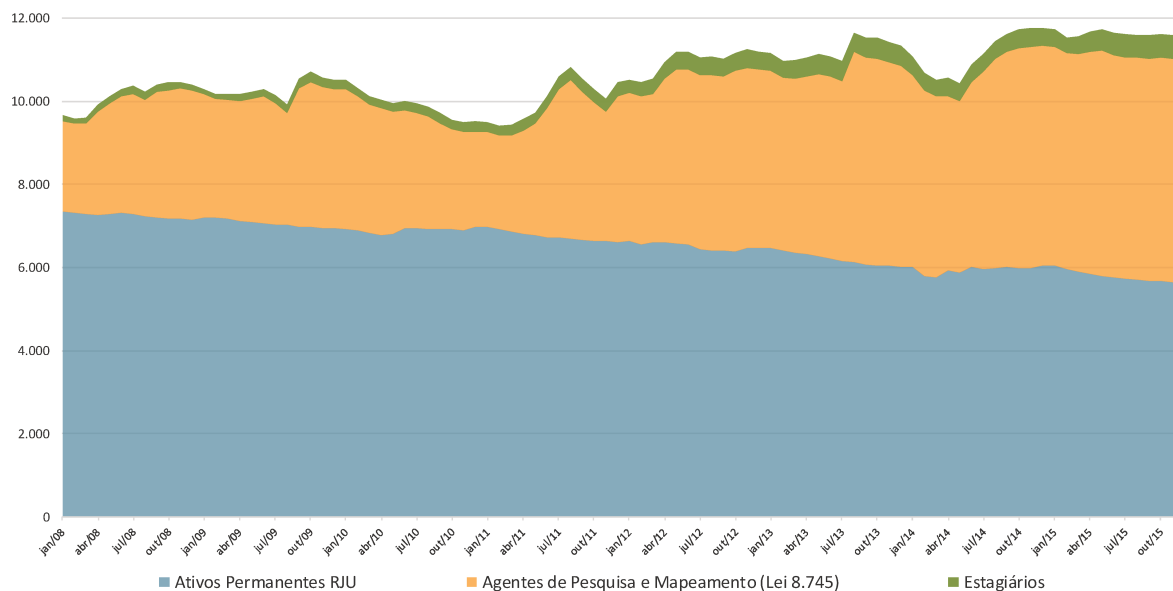
Recentemente, em meio às crises que se estabeleceram por conta de alguns episódios que ocorreram em 2014, como o cancelamento provisório da divulgação da PNAD Contínua em abril, ou o erro detectado na PNAD 2013 em setembro, ou mesmo o longo processo grevista, em certa medida foram debatidos publicamente os limites orçamentários e de pessoal que estariam postos no IBGE¹⁴⁰. O aumento no número de trabalhadores do IBGE, durante o primeiro governo de Dilma Rousseff, foi por diversas vezes utilizado como argumento, tanto do Ministério do Planejamento como da Presidente, para se contrapor à ideia do esvaziamento do quadro do instituto e da piora de suas condições técnicas e operacionais¹⁴¹.

Esta seção pretende, portanto, esclarecer de que maneira essa ampliação no quadro total de trabalhadores se deu, já que, como foi mostrado, no quadro próprio, de servidores regidos pelo RJU, verificou-se um processo de encolhimento contínuo desde os anos 1990 e que, particularmente por conta das aposentadorias, ampliou-se no período recente. Considerando-se os últimos governos, a partir de 2011, o quadro próprio, que era de 6.974 servidores em janeiro de 2011, passou a 5.745 em dezembro de 2015, uma redução de 17,6%.

¹⁴⁰ Essa questão aparece, por exemplo, em NEUMANN et al. (2014), em ALMEIDA (2014 a, b e c) e em SPITZ (2014 e 2015).

¹⁴¹ Esses argumentos estão presentes em MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO (2014), ou em JUNGBLUT (2014).

Gráfico 14 - Número de trabalhadores em atividade no IBGE, por vínculo - ativos permanentes, APMs e estagiários (2008-2015)



O Gráfico 14 expressa três componentes da força de trabalho¹⁴² para os quais o IBGE trabalha uma série histórica com dados mensais, em seu Sistema de Acompanhamento e Gestão (SAG). Dois deles representam, no período mais recente, proporções bem semelhantes, e um terceiro contribui de maneira distinta e mais residual. Considerando-se os dados disponíveis no SAG, em dezembro/2015, havia um total de 11.569 trabalhadores em atividade no instituto. Destes, 49% (5.644) eram servidores efetivos; 46% (5.355) eram temporários contratados pela Lei 8.745; e 5% (570) eram estagiários. Conforme expressam de maneira evidente as movimentações representadas no Gráfico, no período 2008-2015 houve um ganho de participação relativa de formas mais instáveis e precárias de contratação no IBGE, em detrimento do trabalho estável.

Para compreender melhor como se deu essa movimentação positiva recente na evolução do quadro do IBGE (de 9.653 em janeiro/2008 para 11.569 em dezembro/2015), cabe

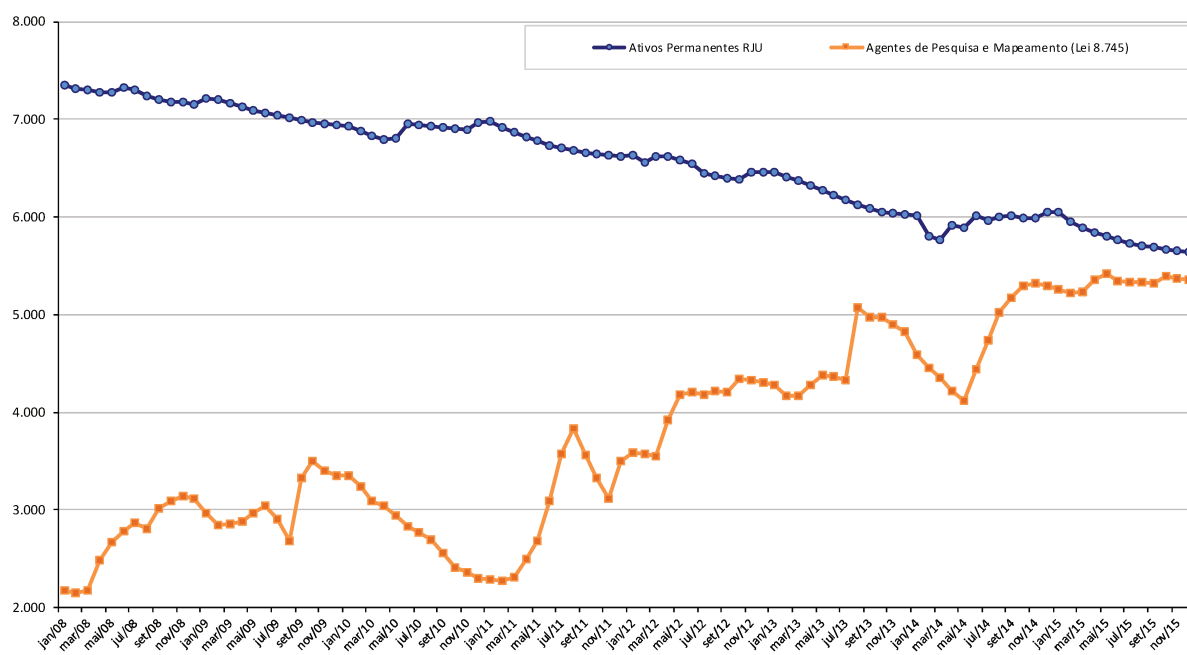
¹⁴² Na evolução expressa pelo gráfico não estão sendo considerados: i) cedidos estatutários (em média, 125 ao ano no período); exerc. §7º, Art.93, Lei 8.112 (apenas 2 em 2014 e 2 em 2015); celetista (apenas um, de 2008 a 2011); em disponibilidade (apenas um, em 2015); ii) ativos externos - anistiados, requisitados, nomeados cargo comissão, procuradores e exercício provisório (em média, 43 ao ano no período); iii) contratados temporários censitários (somente entre janeiro/09 e novembro/12: em média, 648/mês).

analisar o comportamento de cada um dos componentes da força de trabalho em atividade no instituto, começando por aquele que mais tem se desenvolvido e que atualmente representa praticamente a metade: o contingente dos contratados pela Lei 8.745/1993¹⁴³.

3.1. Quando o eventual se torna indispensável: a substituição de efetivos por temporários

Analisando-se de maneira separada e comparada a evolução mensal dos principais componentes da força de trabalho em atividade, efetivos e temporários, percebe-se que no período janeiro/2008-dezembro/2015, enquanto o número de servidores efetivos decresceu 23% (de 7.346 para 5.644), o número de trabalhadores contratados por tempo determinado, segundo os termos da Lei 8.745/1993, cresceu 146% (de 2.179 para 5.355)¹⁴⁴.

Gráfico 15 - Evolução mensal do número de trabalhadores em atividade no IBGE, por vínculo - Ativos permanentes e APMs (2008-2015)



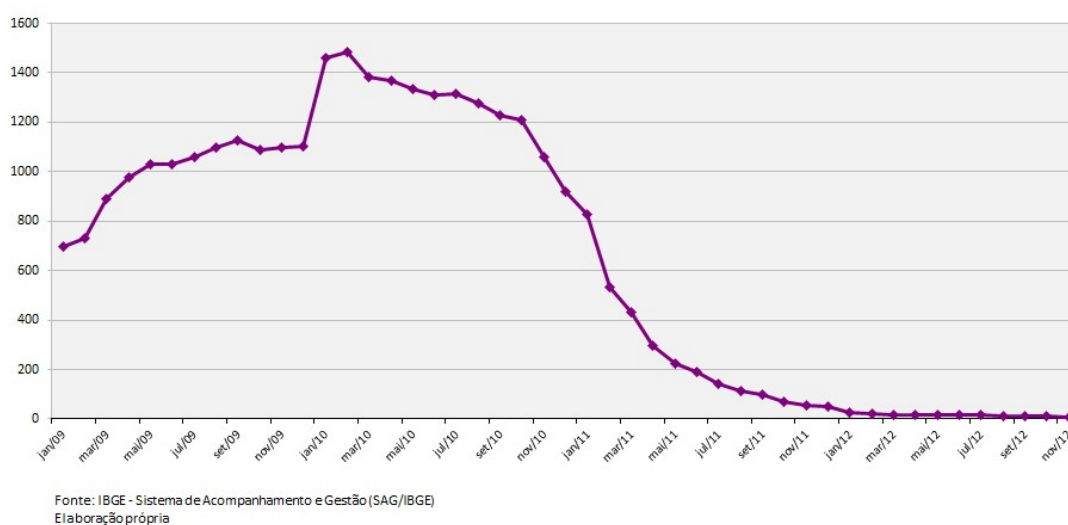
¹⁴³ Na seção final deste capítulo, serão analisadas outras formas de contratação que também compõem a força de trabalho em atividade na instituição. Além do trabalho estágio, o estudo verificará o caso dos trabalhadores terceirizados e dos chamados “consultores” da área de TI.

¹⁴⁴ Em dezembro/2015, contabilizados nesse número, estão 42 Analistas Censitários (Nível Superior), contratados sob a mesma Lei.

Pode-se dizer que as movimentações desses dois componentes da força de trabalho se deram em sentido contrário ou compensatório. O franco afastamento das linhas do Gráfico 15, no início do período, e seu quase encontro ao final, permite avaliar que, praticamente na mesma medida e ao mesmo tempo em que foi encolhendo o quadro próprio, o quadro temporário passou a assumir uma dimensão cada vez mais significativa no IBGE.

Se é possível falar em alguma exceção nessa evolução contínua de trabalhadores contratados no período, esta teria se processado no ano de 2010¹⁴⁵, quando a finalização de parte dos contratos vigentes, sem um ingresso na mesma proporção de novos contratos, provocou uma leve queda média no número de APMs, de 2,6% ao mês. Ainda assim, é importante destacar que essa redução foi parcialmente compensada pela existência, entre janeiro/2009 e novembro/2012, de um número significativo de trabalhadores classificados no sistema interno do IBGE como “censitários”, também contratados conforme os preceitos da mesma Lei (Gráfico 16).

Gráfico 16 - Censitários no IBGE (2009-2012)



Como pode ser visto pela representação gráfica, trata-se de uma forma de utilização da Lei 8.745/1993 absolutamente distinta, e que muitas vezes é confundida quando se debate a questão do contrato por tempo determinado no IBGE. À diferença dos APMs, cuja contribuição numérica ao quadro do IBGE é praticamente contínua, no caso dos censitários a participação é

¹⁴⁵ Mais precisamente, entre novembro de 2009 e fevereiro de 2011.

muito desigual ao longo do período em que aparecem no sistema (somente entre 2009 e 2012, com registros residuais ao final deste período).

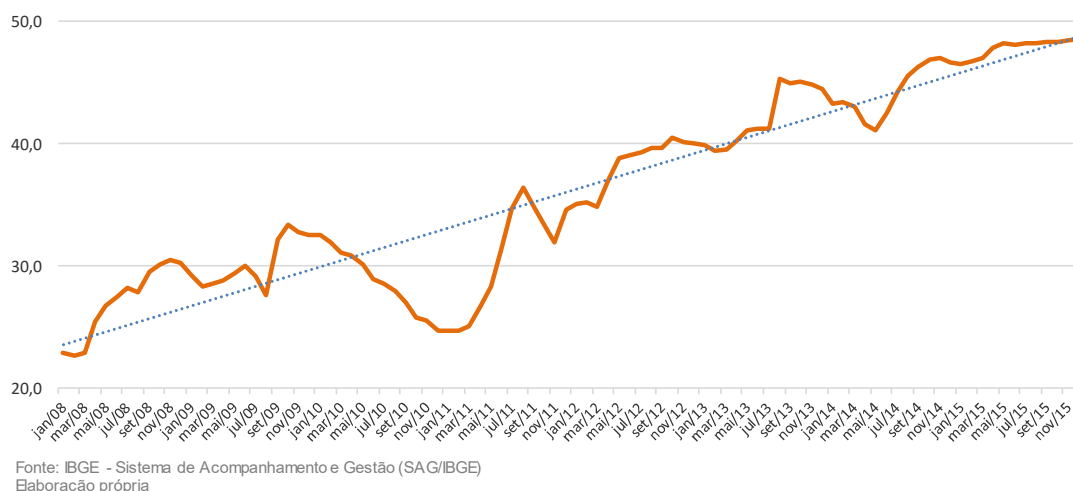
Pode-se dizer, em caráter inicial, que a esses contratos seria possível atribuir uma condição de excepcional interesse público, dado que as contratações ocorrem em momentos nos quais se desenvolve algum projeto específico que demanda força de trabalho que não mais será utilizada no período posterior¹⁴⁶. Dada essa diferenciação, e consideradas as dificuldades de compreender exatamente quais as nuances contratuais e de funções, a avaliação da movimentação dos trabalhadores contratados se concentrará no primeiro formato, o dos Agentes de Pesquisa e Mapeamento, aqueles contratos que podem durar até três anos e que, em muitos casos, de fato se estendem até esse prazo.

Com esses destaques, uma análise preliminar é a de que o aumento recente no número de servidores do IBGE dependeu de uma mudança na composição do seu quadro de ativos. Se antes esse era formado basicamente por pessoal efetivo, vinculado ao RJU, mais recentemente o IBGE passou a contar com um contingente cada vez mais expressivo de trabalhadores regidos pela Lei 8.745/1993.

Considerando-se apenas essas duas formas mais relevantes numericamente de trabalho (efetivos e temporários), em janeiro de 2008, os APMs compunham tão somente 23% da força de trabalho em atividade no IBGE; em dezembro de 2015, passaram a representar 49%, mais do que o dobro do início da série, ou praticamente a metade do quadro considerado como efetivos + temporários (Gráfico 17).

¹⁴⁶ Destaque-se que não se trata de contabilização, no sistema, dos trabalhadores absorvidos pelo Censo 2010; esse envolveu a contratação de 195.000 agentes censitários (IBGE, 2013b), que aparentemente não constam nos dados do SAG. As condições contratuais são totalmente diferenciadas para esses casos: trata-se de contratos de curtíssimo prazo, com remuneração por produção (IBGE, 2013b), valendo-se do previsto no inciso III do artigo 7º da Lei 8.745/93: “... quando se tratar de coleta de dados, o valor da remuneração poderá ser formado por unidade produzida...”. A contratação temporária no IBGE envolve diversas modalidades, tais como o Supervisor de Pesquisas (NS), o Analista Censitário de Geoprocessamento, o Agente de Pesquisas por Telefone (NI, 30h), o Codificador Censitário, o Recenseador, o Agente Censitário, além da função que constitui objeto central do presente estudo, o Agente de Pesquisas e Mapeamento.

Gráfico 17 - Proporção (%) de trabalhadores temporários sobre o total do quadro em atividade (efetivos + temporários) - IBGE - jan/2008 a dez/2015



Na comparação entre o número de ingressos de servidores efetivos e temporários no IBGE, desde a implementação da carreira própria, em 2006, conforme as informações do Ministério do Planejamento, percebe-se mais claramente o maior dinamismo da absorção de trabalho precário em detrimento do trabalho estável¹⁴⁷ (Quadro 35):

Quadro 35 - Quantitativo de ingressos por ano - IBGE

Ano	Efetivos	Temporários	Total	Temporários / Total (%)
2006	635	1.370	2.005	68,3
2007	39	1.490	1.529	97,4
2008	123	3.159	3.282	96,3
2009	7	2.683	2.690	99,7
2010	281	1.827	2.108	86,7
2011	3	3.576	3.579	99,9
2012	172	2.914	3.086	94,4
2013	-	3.951	3.951	100,0
2014	625	4.942	5.567	88,8
2015	24	2.079	2.103	98,9
Total	1.909	27.991	29.900	93,6

Fonte: MP - Boletim Estatístico de Pessoal (janeiro/2016)

Elaboração própria

¹⁴⁷ Tal como feito anteriormente, ressalva-se que a comparação numérica apenas é útil para compreender o dinamismo de cada uma das formas de absorção, mas que se está tratando de formatos completamente distintos, estando associado aos contratos temporários o tempo pré-determinado máximo de três anos, o que torna característica dessa forma contratual, à diferença dos vínculos estáveis, a expressiva rotatividade.

Em janeiro de 2008, todos os 2.179 temporários estavam distribuídos entre as unidades estaduais. Ao longo do tempo, outras unidades operacionais passaram a utilizar-se também dessa forma precária de absorção de trabalhadores. Porém, a dimensão do uso dos trabalhadores temporários é muito diferenciada entre as unidades centrais do IBGE (aquelas que funcionam no Rio de Janeiro, exceto a UE/RJ) e as unidades estaduais. Em dezembro de 2015, as unidades estaduais concentravam 97% dos agentes de pesquisa e mapeamento (Quadro 36).

Quadro 36 - Contratados temporários (Agentes de Pesquisa) no IBGE, por unidade de gestão (dezembro/2015)

Unidade de gestão	Contratado temporário - Agente de Pesquisa			% sobre total
	NI	NS	Total	
CDDI	0	4	4	0,1
DE	0	0	0	0,0
DGC	0	19	19	0,4
DI	0	0	0	0,0
DPE	119	16	135	2,5
ENCE	0	0	0	0,0
Presidência	0	1	1	0,0
Unidades Estaduais	5.162	2	5.164	97,0
Total	5.281	42	5.323	100,0

Fonte: IBGE - SAG
Elaboração própria

Em dezembro/2015, havia 5.281 temporários contratados para vagas de nível intermediário e 42 contratados temporários para vagas de nível superior (apenas 0,8% do total). Destes últimos, classificados como “Analistas Censitários”¹⁴⁸, dois estavam lotados na Unidade Estadual do RJ; os demais estavam vinculados à Diretoria de Geociências (19), à Diretoria de Pesquisas (16), ao Centro de Documentação e Disseminação de Informações (4) e à Presidência do IBGE (1).

O Quadro 37 mostra que, em janeiro de 2008, dentre todas as unidades estaduais do IBGE, apenas as do AP (54,3%) e do AM (50,5%) apresentavam proporção de temporários maior do que a de trabalhadores efetivos. A proporção média de temporários era de 31,9%. Já em dezembro de 2015, apenas uma unidade estadual, a do Distrito Federal, apresentava proporção de

¹⁴⁸ A remuneração dos Analistas Censitários ou Supervisores de Pesquisas, ambos de Nível Superior, conforme o Edital 06/2013, é de R\$ 4 mil reais.

trabalhadores temporários menor do que a de trabalhadores efetivos (48,4%). Quase a metade das unidades (11) mostrava proporção superior a 60% de temporários.

Essa condição é particularmente grave para os casos em que características regionais, tais como a elevada dispersão geográfica e as dificuldades de acesso, geram problemas e riscos específicos em relação à demanda de força de trabalho e às necessidades de deslocamento. É o caso de localidades como Acre, Tocantins, Amazonas, Roraima, Rondônia.

Ademais, como foi apresentado no capítulo anterior, nas Unidades Estaduais e nas agências há uma grande proporção de servidores recebendo abono permanência; portanto, pode-se avaliar que a subsequente redução do número de efetivos tende a ampliar essa proporção de temporários nas unidades.

Quadro 37 - Proporção entre efetivos e temporários nas Unidades Estaduais do IBGE - Janeiro/2008 e Dezembro/2015

Unidade Estadual	2008		2015	
	Proporção de efetivos (%)	Proporção de APMs (%)	Proporção de efetivos (%)	Proporção de APMs (%)
UE/AC	52,0	48,0	28,2	71,8
UE/AL	63,0	37,0	33,9	66,1
UE/AM	49,5	50,5	30,5	69,5
UE/AP	45,7	54,3	40,5	59,5
UE/BA	68,6	31,4	45,4	54,6
UE/CE	72,3	27,7	42,2	57,8
UE/DF	75,0	25,0	51,6	48,4
UE/ES	55,9	44,1	37,9	62,1
UE/GO	70,8	29,2	42,9	57,1
UE/MA	74,3	25,7	37,4	62,6
UE/MG	68,1	31,9	43,6	56,4
UE/MS	52,7	47,3	41,5	58,5
UE/MT	62,8	37,2	37,0	63,0
UE/PA	71,5	28,5	44,5	55,5
UE/PB	73,0	27,0	39,3	60,7
UE/PE	56,8	43,2	36,5	63,5
UE/PI	71,1	28,9	45,9	54,1
UE/PR	65,0	35,0	41,3	58,7
UE/RJ	81,1	18,9	47,3	52,7
UE/RN	78,0	22,0	46,2	53,8
UE/RO	65,5	34,5	36,1	63,9
UE/RR	48,5	51,5	34,7	65,3
UE/RS	65,2	34,8	42,2	57,8
UE/SC	80,2	19,8	42,2	57,8
UE/SE	66,7	33,3	44,8	55,2
UE/SP	67,1	32,9	42,7	57,3
UE/TO	60,6	39,4	30,7	69,3
Total	68,1	31,9	41,8	58,2

Fonte: IBGE - SAG
Elaboração própria

A Tabela 17 mostra a evolução recente do orçamento do IBGE, no que toca às despesas com contratação por tempo determinado (valores liquidados), desmembradas por cada subitem de despesa. Revela que o dispêndio com essa forma de trabalho precário tem se intensificado no período recente, passando de 2,8% do total das despesas do instituto em 2011, para 5,0% em 2014.

Tabela 17 - Subitens de despesa relativos a contratação por tempo determinado - IBGE - 2011 a 2014 (em R\$ correntes)

Subitem de Despesa	Descrição do subitem	2011	2012	2013	2014
319004	Contratação por tempo determinado				
31900401	Salário contrato temporario - lei 8.745/93	24.070.893,14	39.959.702,52	44.384.914,78	53.503.200,27
31900403	Adicional noturno de contrato temporario	0,00	0,00	850,00	0,00
31900405	Adicional de periculosidade contrato temp	302,07	0,00	0,00	0,00
31900410	Serv. Extraordinários - contrato temporário	71,87	0,00	0,00	0,00
31900412	Férias vencidas/proporcionais - contrato temp	1.898.476,25	1.756.957,31	3.707.786,74	1.300.763,15
31900413	13º Salário - contrato temporário	2.269.796,54	3.371.287,02	3.786.710,91	4.905.065,01
31900414	Férias - abono constitucional - contrato temp	649.969,71	618.967,92	1.268.476,81	1.256.103,47
31900416	Férias pagamento antecipado - contr.temp	2.146,67	2.751,38	2.492,83	38.593,33
31900417	Indenização §2º Art.12 Lei 8.745/93	443,33	7.802,49	19.974,35	17.609,07
319092	Despesas de exercícios anteriores				
31909204	Contratação por tempo determinado	0,00	1.303,32	0,00	964,78
319104	Contratação por tempo determinado				
31910415	Obrigações patronais	5.721.047,82	9.632.055,11	11.024.339,97	13.556.317,99
339004	Contratação por tempo determinado				
33900401	Salario contrato temporario lei 8.745/93	5.037.845,12	562.472,70	400,00	0,00
33900412	Ferias vencidas/proporcionais contr temp	1.378.355,58	86.695,77	0,00	0,00
33900413	13º Salário contrato temporário	475.230,99	48.111,91	0,00	0,00
33900414	Férias - abono constitucional	412.823,57	42.876,26	0,00	0,00
33900418	Indenização §2º Art.12 Lei 8.745/93	9.913,81	5.174,00	0,00	0,00
33900421	Auxilio-alimentação	0,00	0,00	13.891.723,50	21.163.282,66
33900422	Auxilio-creche	0,00	0,00	255.281,28	473.643,86
33900423	Auxilio-transporte	0,00	0,00	3.144.378,09	5.419.925,00
339104	Contratação por tempo determinado				
33910415	Obrigações patronais (lei 8.745/1993)	1.319.338,24	145.301,54	0,00	0,00
TOTAL		43.246.654,71	56.241.459,25	81.487.329,26	101.635.468,59
Proporção % do total das despesas liquidadas no IBGE em 2014		2,80	3,55	4,30	5,02
Proporção % das desp. c/vencim. e vantagens fixas do pessoal civil		6,87	9,17	11,39	14,28
Número médio de contratados no ano (quantitativo)		3.004	4.050	4.561	4.752
A- Despesa orçamentária anual média por contratado (em R\$)		14.396,36	13.886,78	17.866,11	21.387,94
Número médio de efetivos no ano (quantitativo)		6.752	6.511	6.212	5.950
B- Despesa média com venc.e vant.fixas por servidor efetivo (em R\$)		93.246,24	94.218,27	115.137,32	119.634,79
B / A (Despesa remun.efetivos / despesa remun.temporários)		6,5	6,8	6,4	5,6

Fonte: Portal da Transparência (<http://www3.transparencia.gov.br>) e SAG/IBGE

Elaboração própria

Avaliando a proporção das despesas com contratação por tempo determinado em relação às despesas com vencimentos e vantagens fixas do pessoal civil/efetivo, vê-se que essa era de 6,9% em 2011 e ampliou-se para 14,3% em 2014. A Tabela permite verificar também a diferença remuneratória expressiva entre os trabalhadores efetivos e os contratados, expressa na relação entre as respectivas despesas médias.

Atualizando os valores dos exercícios anteriores para dezembro de 2014 (IPCA/IBGE), percebe-se que, nesse breve período, as despesas com contratação por tempo determinado cresceram, em termos reais, 97,0%. No mesmo interstício (2011-2014), o número de

trabalhadores contratados por tempo determinado se expandiu 131,1%. Ou seja, as despesas cresceram em uma proporção menor do que a evolução do quantitativo de contratados, revelando que, ao longo do período, se passa a contratar mais trabalhadores com menos recursos.

3.1.1. Breve perfil dos trabalhadores temporários do IBGE

Segundo as informações constantes do Boletim Estatístico de Pessoal do MP¹⁴⁹, em dezembro de 2015 havia 5.338 trabalhadores contratados pela Lei nº 8.745/93 no IBGE, dos quais 47,8% eram mulheres.

No Sistema de Acompanhamento e Gestão – SAG/IBGE, as informações sobre o perfil destes trabalhadores são raras, limitadas a apontar onde estão alocados no instituto (por unidade de gestão e por agência), e sua caracterização como agentes de nível intermediário ou superior.

Em contrapartida, em algumas edições do Relatório de Gestão do IBGE podem ser encontradas informações que, disponibilizadas a partir da fita espelho do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), permitem traçar um perfil básico para os trabalhadores temporários, tal como para os efetivos. A seguir, serão detalhadas algumas dessas informações.

No período para o qual há dados referentes aos servidores temporários disponíveis (2010-2013), verifica-se que a maior parcela desses trabalhadores se concentrava na faixa etária até 30 anos (71,8% em 2013, 75,9% em 2012 e 76,1% em 2011). Ou seja, trata-se em maioria de trabalhadores jovens, muito provavelmente ainda em uma de suas primeiras experiências no mercado de trabalho (Tabela 18).

¹⁴⁹ Disponíveis em <<http://antigo.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=6&ler=t10204>>. Acesso em abril/2016. Os dados do SAG/IBGE, para este mesmo mês, apontam 5.323 servidores sob essa modalidade de contrato. As informações são muito semelhantes, e somente foi usada, nesse caso, a fornecida pelo MP, por detalhar o sexo, o que não é feito no sistema do IBGE.

Tabela 18 - Quantitativo de servidores por faixa etária - IBGE - Servidores com Contratos Temporários (2010-2013)

Faixa etária	31/12/2010	%	31/12/2011	%	31/12/2012	%	31/12/2013	%
Até 30 anos	2.334	72,6	2.704	76,1	3.266	75,9	3.468	71,8
De 31 a 40	551	17,1	536	15,1	637	14,8	751	15,6
De 41 a 50	226	7,0	203	5,7	241	5,6	328	6,8
De 51 a 60	88	2,7	94	2,6	141	3,3	222	4,6
Acima de 60	17	0,5	18	0,5	20	0,5	59	1,2
Total	3.216	100,0	3.555	100,0	4.305	100,0	4.828	100,0

Fonte: IBGE - Fitas Espelho SIAPE - Informações consolidadas nos Relatórios de Gestão de 2010 a 2013
Elaboração própria

Para entender com precisão as motivações subjetivas e objetivas que levam um trabalhador a submeter-se a processo seletivo simplificado para ingressar nos quadros do IBGE como servidor temporário, seria necessário fazer uma pesquisa de campo junto aos que desempenham ou desempenharam essa função. É um desafio que está fora do escopo do atual estudo. Porém, algumas pistas podem ser encontradas nas características do próprio mercado de trabalho brasileiro. A inserção dos jovens no mercado de trabalho muitas vezes esbarra em exigências impostas pelas empresas de prévia experiência e qualificação. Nesse sentido, ingressar em um local sem tal exigência prévia (cujo único condicionante é o processo seletivo simplificado) ajuda a iniciar a construção de um currículo. Ademais, pode representar alguma atratividade descrever em um currículo o fato de ter trabalhado em um local reconhecido por toda a sociedade brasileira como uma instituição séria e que desenvolve um trabalho importante, e que é mencionada cotidianamente em veículos de comunicação de grande alcance e circulação.

Outra questão a ser considerada é que o trabalho nas agências do IBGE, onde está alocada a maioria dos trabalhadores temporários, por vezes pressupõe alguma flexibilidade, condicionada ao cumprimento de metas de trabalho periódicas e que variam de acordo com a pesquisa que está sendo trabalhada. Para jovens trabalhadores, que muitas vezes ainda estão estudando, a relativa flexibilidade de horários pode ser um fator atrativo para o trabalho no IBGE, sob a condição de temporalidade máxima pré-determinada.

Nesse sentido, NOGUEIRA (2009) construiu um estudo que vale mencionar, junto aos trabalhadores temporários na Pesquisa Mensal de Emprego, em Porto Alegre. Avaliando o que motivaria os temporários a ingressar no IBGE e realizar seu trabalho, a autora detectou que boa parte dos trabalhadores atribui sua motivação de ingresso à situação de desemprego ou à

necessidade de complementar renda; também aparece a questão da possibilidade de ter tempo para se dedicar aos estudos; e a identificação com a instituição, entre outros motivos. Em relação àqueles que nutriam alguma expectativa em relação ao trabalho, uma parcela importante a relacionava à questão do primeiro emprego, ao reconhecimento da importância das pesquisas para a sociedade e à vontade de conhecer melhor a realidade da população.

Outra fonte para análise dessas questões são os dados constantes do Portal *Indeed*¹⁵⁰, que reúne percepções dos trabalhadores sobre várias empresas, inclusive sobre o IBGE. No período compreendido entre maio de 2012 e setembro de 2015, 476 trabalhadores avaliaram sua experiência no IBGE nesse portal, em geral positivamente. Desses, 93,5% se auto classificaram sob alguma denominação referente ao trabalho temporário (agente de pesquisa e mapeamento, recenseador ou alguma outra variação próxima)¹⁵¹. Cada pessoa avalia aspectos positivos e negativos de sua experiência de trabalho, relatando ainda alguns elementos que considera importantes de destacar. Entre os APMs que relataram suas experiências de trabalho no IBGE (147), podem ser identificadas 151 menções de aspectos positivos relacionados ao trabalho, das quais a maioria refere-se a aprendizado, conhecimento ou experiência (40 menções)¹⁵², seguida do ambiente de trabalho, no que se refere ao relacionamento com os colegas (39 menções). Em terceiro lugar, aparece a flexibilidade de horários (26 menções). Em alguma medida, também a importância do IBGE e de suas pesquisas é mencionada entre os que responderam (10 menções), embora o recebimento de auxílio-alimentação apareça mais vezes (17).

Voltando aos dados dos relatórios de gestão do IBGE, percebe-se que o nível de escolaridade dos trabalhadores temporários parece estar também bastante associado ao perfil jovem dessa força de trabalho (Tabela 19). A maioria (81,2% em 2013, 82,2% em 2012 e 2011) tinha nível de escolaridade referente ao segundo grau ou técnico completo. Por essa sistematização, é impossível saber quantos estão cursando curso superior, mas apenas 18,8% dos

¹⁵⁰ Disponíveis em <<http://www.indeed.com.br/cmp/ibge/reviews?fcountry=BR>>. Acesso em setembro/2015.

¹⁵¹ Do total de pessoas que avaliaram sua experiência de trabalho no IBGE, 62,6% (298) eram censitários e afins, relacionados a prazos de contrato mais curtos; 30,9% (147) eram APMs; 5,5% (26) eram estagiários; e apenas 1% (5 pessoas) pertenciam ao quadro próprio (3) ou teria sido do quadro de terceirizados do órgão (2). Dentre as pessoas que identificaram sua localização geográfica, 57,1% declararam pertencer à Região Sudeste; 23,4% ao Nordeste; 8,6% ao Sul; 6,2% ao Centro-Oeste; e 4,7% à Região Norte.

¹⁵² Há ainda sete menções avaliando como positivo conhecer locais, pessoas, diferentes culturas e classes sociais, que podem ser consideradas uma variante do tema aprendizado, conhecimento ou experiência.

temporários tinha nível superior completo em 2013, um pouco mais do que nos períodos anteriores (17,8% em 2012 e 2011)¹⁵³.

Tabela 19 - Quantitativo de servidores por nível de escolaridade - IBGE - Servidores com Contratos Temporários (2010-2013)

Nível de escolaridade	31/12/2010	%	31/12/2011	%	31/12/2012	%	31/12/2013	%
Segundo grau ou técnico	2.375	73,8	2.921	82,2	3.539	82,2	3.921	81,2
Superior	841	26,2	634	17,8	766	17,8	907	18,8
Total	3.216	100,0	3.555	100,0	4.305	100,0	4.828	100,0

Fonte: IBGE - Fitas Espelho SIAPE - Informações consolidadas nos Relatórios de Gestão de 2010 a 2013

Elaboração própria

Quanto à localização dos APMs nas diferentes unidades operacionais do IBGE, está detalhada no Quadro 38. As unidades com maiores concentrações de contratados por tempo determinado são a UE/SP (10,9%), UE/MG (8,3%), UE/RJ (7,4%) e UE/BA (7,0%). Já as unidades com maiores proporções de contratados em relação aos efetivos são as UEs do AC, AM e TO, todas com mais de dois temporários para cada efetivo.

¹⁵³ Dadas as dificuldades de compreender se os relatórios estariam consolidando dados de servidores temporários contratados para vagas de nível intermediário ou contratados para vagas de nível superior, ou se estariam se referindo à escolaridade formal, para que não houvesse confusão entre os conceitos, foram confrontados os dados dos Relatórios de Gestão com os dados do SAG. Como foi visto no Quadro 25, o SAG delimita a existência de somente 42 contratados para vagas de nível superior no IBGE, em 2015, o que leva a crer que, de fato, essa informação do relatório de gestão mapeia a escolaridade, ou quantos APMs têm somente “segundo grau” ou “técnico” completo e quantos têm nível superior completo.

**Quadro 38 - Distribuição dos Agentes de Pesquisa e
Mapeamento por unidade operacional - IBGE - dezembro/2015**

Unidade	Número de APMs			% da Unidade sobre o total
	Superior	Intermediário	Total	
CDDI	0	4	4	0,1
DGC	0	19	19	0,4
DPE	119	16	135	2,5
Presidência	0	1	1	0,0
UE/AC	0	84	84	1,6
UE/AL	0	146	146	2,7
UE/AM	0	130	130	2,4
UE/AP	0	44	44	0,8
UE/BA	0	372	372	7,0
UE/CE	0	241	241	4,5
UE/DF	0	124	124	2,3
UE/ES	0	149	149	2,8
UE/GO	0	200	200	3,8
UE/MA	0	159	159	3,0
UE/MG	0	443	443	8,3
UE/MS	0	103	103	1,9
UE/MT	0	136	136	2,6
UE/PA	0	171	171	3,2
UE/PB	0	136	136	2,6
UE/PE	0	298	298	5,6
UE/PI	0	80	80	1,5
UE/PR	0	273	273	5,1
UE/RJ	2	393	395	7,4
UE/RN	0	98	98	1,8
UE/RO	0	69	69	1,3
UE/RR	0	47	47	0,9
UE/RS	0	327	327	6,1
UE/SC	0	196	196	3,7
UE/SE	0	74	74	1,4
UE/SP	0	581	581	10,9
UE/TO	0	88	88	1,7
Total	121	5.202	5.323	100,0

Fonte: IBGE - SAG

Elaboração própria

3.1.2. Uma questão a ser destacada: a rotatividade dos trabalhadores temporários

Em 2013, segundo o IBGE (2014a, p. 196-197), a rotatividade¹⁵⁴ média mensal dos trabalhadores temporários era de 7%, alcançando 78% ao ano (Tabela 20). Portanto, segundo esse indicador, oito em cada dez contratados, em média, permanecem trabalhando no IBGE somente por um ano, revelando uma frequência e quantidade elevada de desligamentos (tanto a pedido como por decisão administrativa do IBGE) e também de novas admissões, uma vez que o saldo de trabalhadores temporários segue crescendo.

Tabela 20 - Rotatividade dos Servidores Contratados do IBGE - 2013

Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Rotatividade média mensal	Rotatividade anual
3,74%	3,84%	5,95%	9,77%	7,93%	9,31%	11,62%	13,62%	3,75%	3,87%	5,76%	1,43%	6,57%	78,07%

Fonte: IBGE - Fitas Espelho SIAPE - jan a dez/2013 - Informações consolidadas no Relatório de Gestão de 2013

Elaboração própria

Uma primeira questão que surge na análise desse indicador é se a rotatividade dos APMs no IBGE está relacionada à sazonalidade das pesquisas. Se assim for, pode-se compreender que, no momento em que se encerra uma etapa de coleta (ou tratamento inicial) de dados de uma determinada pesquisa, o IBGE pode prescindir da leva de APMs associados a este trabalho e dispensá-los, mediante não renovação dos contratos.

Para exemplificar essa questão, é importante entender em que período é realizada a coleta dos dados de algumas pesquisas do IBGE, que em alguma medida estariam relacionadas à questão da sazonalidade. O quadro a seguir mostra o período de coleta de algumas pesquisas com essa característica, de demandar um trabalho de coleta somente durante alguns meses do ano:

¹⁵⁴ Para o cálculo de rotatividade (“turnover”) expresso no Relatório de Gestão, o IBGE considerou o número de admissões e desligamentos. Refere-se a período em que o prazo máximo dos contratos ainda era de dois anos.

Quadro 39 - Período de coleta de algumas pesquisas do IBGE

Tipo	Pesquisa	Periodicidade	Coleta
Estruturais econômicas	PAC	Anual	Abril a Setembro
	PAS	Anual	Abril a Setembro
	PAIC	Anual	Abril a Setembro
	PIA Empresa	Anual	Abril a Setembro
	PIA Produto	Anual	Abril a Setembro
	PINTEC*	Anual	Junho a Dezembro
	PPM	Anual	Janeiro a Abril
	PEVS	Anual	Janeiro a Abril
	PAM	Anual	Janeiro a Abril
Estruturais sociodemográficas	PNAD	Anual	Outubro a Dezembro
	MUNIC	Anual	Abril a Agosto
Conjunturais	ABATE	Trimestral	Janeiro, Abril, Julho e Outubro
	COURO	Trimestral	Janeiro, Abril, Julho e Outubro
	LEITE	Trimestral	Janeiro, Abril, Julho e Outubro
	POG	Trimestral	Janeiro, Abril, Julho e Outubro
	ESTOQ	Trimestral	Janeiro a Março; Julho e Agosto

Fonte: IBGE - Cronogramas de coleta

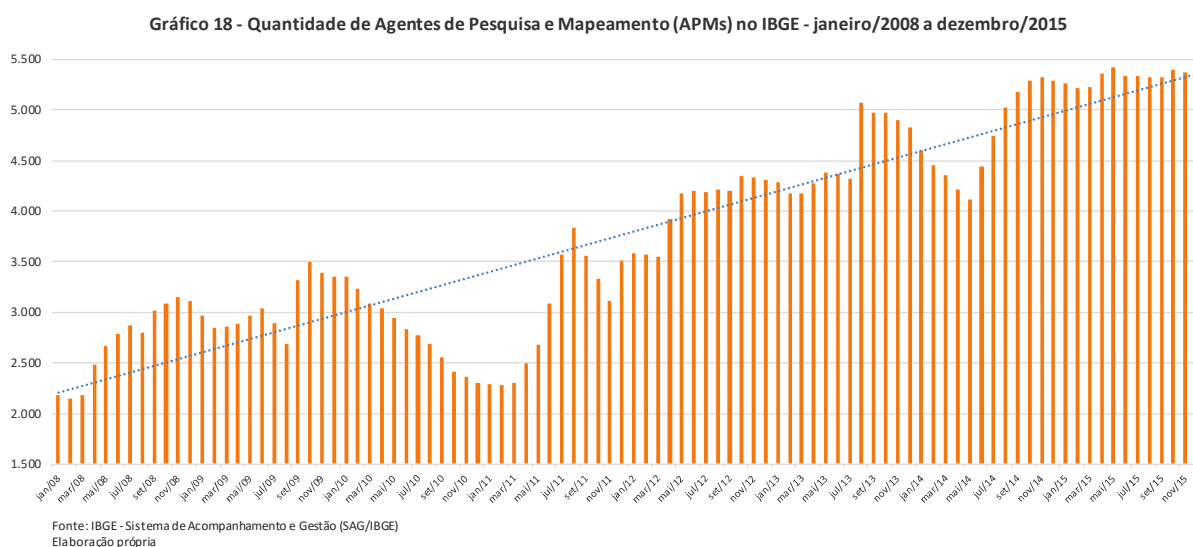
Nota: Inclui a pré-abordagem

(*) A PINTEC presencial somente é feita no AM, PA, CE, PE, AL, BA, MG, ES, RJ, SP, PR, SC, RS, GO e DF. Para o resto do País, a abordagem é através de ETAC.

É possível supor que, dada a periodicidade da coleta de cada pesquisa, se há APMs associados a esse trabalho em específico, a movimentação de contratação e de dispensa tenderia a aparecer em mudanças nas linhas dos gráficos, que reflitam a menor ou maior absorção de trabalhadores temporários no IBGE, particularmente em alguns períodos do ano. Seria o caso, por exemplo, de movimentações de maior contratação a partir de março/abril e de dispensa a partir de outubro, para APMs que atuassem estritamente nas pesquisas estruturais econômicas; ou de acréscimo no número de APMs a partir de setembro/outubro, com redução a partir de janeiro, para aqueles que atuassem somente na PNAD Anual. Pensando que esses dois projetos podem ser trabalhados pelo mesmo contingente de trabalhadores – que atuariam nas estruturais econômicas entre abril e setembro, e na PNAD de setembro a janeiro - ainda assim se poderia projetar uma movimentação de maiores contratações a partir de março/abril e de maiores dispensas a partir de janeiro. Logo, se poderia pressupor que em períodos como o de janeiro a março de cada ano haveria um menor contingente de trabalhadores temporários atuando no IBGE, desde que os mesmos não trabalhassem também em pesquisas estruturais ou conjunturais vinculadas à

COAGRO (PPM, PEVS, PAM, ABATE, COURO, LEITE, POG, ESTOQ), todas com previsão de coleta no início de cada ano.

Para deixar mais evidentes as movimentações dos últimos anos, o gráfico 18 separou tão somente o número de APMs no IBGE, mês a mês, com o objetivo de buscar momentos nos quais a absorção de APMs poderia ser minimizada, de maneira recorrente, em cada ano, para avaliar se há pertinência evidente ou não no argumento da sazonalidade.



Ainda que o gráfico expresse uma questão cíclica – associada ao período de finalização de um ciclo de contratos, sem que contingentes em mesma dimensão tenham entrado sob um novo processo seletivo - não se observa nenhuma movimentação capaz de validar o argumento de que os APMs são absorvidos ou dispensados de acordo com as demandas sazonais de cada projeto ou pesquisa. A absorção de APMs é contínua no IBGE, independente do momento do ano e, como já foi visto, tem sido crescente nos últimos anos, mostrando sua relação com uma necessidade permanente do instituto. Porém, sua dimensão depende da aprovação pelo Ministério do Planejamento de um novo lote de vagas sob essa modalidade, o que tem se ampliado a cada novo processo seletivo.

É evidenciado pela representação gráfica que os únicos pontos que se distanciam da linha de tendência ao crescimento são aqueles nos quais se encerra o período de vigência dos contratos (que até dezembro de 2013 era de até dois anos, e desde então passou a ser de até três

anos), sem que o instituto tenha conseguido repor por meio de novos processos seletivos o contingente de temporários.

Em 2004, ainda atribuindo um caráter oscilante à absorção de força de trabalho temporária no instituto em função da sazonalidade na coleta de algumas pesquisas, o IBGE (2004a, p. 82) mencionava os primeiros processos seletivos simplificados promovidos para o ingresso de agentes de pesquisa, mostrando uma condição de crescimento contínuo da absorção de temporários, mediante as restrições de pessoal efetivo:

“No primeiro ano de realização em 1997, o PSS abriu 1.295 vagas para agente de pesquisa. A oferta foi ampliada para 2.534 vagas no último PSS realizado. Estima-se que em 2004 as vagas ultrapassem esse número, atingindo a previsão de 3.430 vagas.”

O número de vagas referentes a 2004, um pouco superior ao PSS anterior, foi mencionado com precisão no relatório de gestão do próximo ano (IBGE, 2005b, p. 96):

“Em 2004, houve a realização de Processo Seletivo Simplificado visando a contratação temporária de pessoal para a realização de Pesquisas Econômicas e Sociodemográficas. Foram oferecidas 2.700 vagas para a função Agente de Pesquisas e Mapeamento, distribuídas em todo o território nacional.”

Justamente por conta da condição restritiva de temporalidade máxima dos contratos precários - somada ao esvaziamento cada vez mais intenso do quadro próprio, que exigia substituição da força de trabalho por outros meios - o IBGE passou, no período mais recente, a promover um novo processo seletivo simplificado a cada dois anos, para preencher as vagas dos agentes de pesquisa e mapeamento. Isso é mostrado no quadro a seguir, por meio do qual também se percebe que, desde o início da realização dos PSSs para absorver trabalho temporário no IBGE, a cada novo edital, um número maior de vagas é oferecido sob essa modalidade precária de contratação (Quadro 40)¹⁵⁵.

¹⁵⁵ Além dos editais mencionados, em janeiro/ 2016, a Portaria 01, do Ministério do Planejamento, autorizou o IBGE a contratar até 7.825 trabalhadores por tempo determinado (7.500 APMs, 300 Agentes de Pesquisa por Telefone e 25 Supervisores de Pesquisa por Telefone), “*com vistas à realização de pesquisas econômicas e sociodemográficas de caráter temporário*”. Nesse caso, manteve-se o mesmo número autorizado pela portaria anterior (<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=06/01/2016&jornal=1&pagina=33&totalArquivos=48>).

Quadro 40 - Editais de Processos Seletivos Simplificados (PSS) para Agente de Pesquisas e Mapeamento - IBGE - 2007 a 2013

Ano	Editais	Data	Nº vagas	Prazo máximo do contrato	Remuneração R\$
2007	Editais 01/2007	14/mar	3.000	24 meses	600,00
2009	Editais 03/2009	25/mai	3.500	24 meses	700,00
2011	Editais 02/2011	28/jul	4.250	24 meses	850,00
2013	Editais 06/2013*	02/dez	7.600	24 meses**	1.020,00

Fonte: Editais 01/2007, 03/2009, 02/2011 e 06/2013

Elaboração própria

(*) O mesmo edital previu 27 vagas para Analista Censitário de Geoprocessamento; 180 vagas para Agente de Pesquisas por Telefone e 18 para Supervisor de Pesquisas, totalizando 7.825 vagas regidas pela Lei 8.745/1993.

(**) Em 20/12/2013, foi publicada no DOU a retificação do Edital, com a possibilidade de prorrogação do contrato até 36 meses (art.4º, inc.II e parágrafo único, inc.II, da Lei nº 8.745/1993, alterado pelo art.19º da MP nº 632/2013).

Não seria possível validar o argumento da sazonalidade, porque a forma de organização das agências do IBGE não tem a ver com um ou outro projeto, mas com o conjunto da produção do instituto. A princípio e sob condições normais, todos aqueles que estão lotados nas agências trabalham em tudo¹⁵⁶, muitas vezes inclusive em questões administrativas associadas ao trabalho técnico. O que muda é o momento em que está sendo trabalhada cada uma das pesquisas. Tal como apontado em MAGNI e BRITO (2015, p. 11):

“Os trabalhadores lotados nestas agências coletam praticamente todas as pesquisas listadas acima e, embora, do ponto de vista da Diretoria de Pesquisas, haja intervalos de não-coleta no seu cronograma, estes intervalos não existem nas agências, pois as equipes são remanejadas de acordo com as pesquisas que estão em campo em cada momento e um mesmo trabalhador realiza simultaneamente mais de uma pesquisa. Não há, então, interrupção do trabalho de coleta durante o ano, uma vez que várias pesquisas são coletadas simultaneamente e, aquelas com periodicidade mais descontinuada, são substituídas imediatamente por outras, havendo, portanto, redistribuição da equipe de trabalho de acordo com o cronograma geral de pesquisas.”

¹⁵⁶ Há exceções ou trabalhadores que atuam mais especificamente em alguns projetos ou pesquisas, como aponta a ASSIBGE (2015a, p. 21): “Além das Agências de Coleta e Disseminação, outras unidades do IBGE que fazem coleta de pesquisas são as Supervisões Estaduais, que – um pouco diferente das agências – tem um perfil mais especializado. Por exemplo, há a Supervisão de Índice de Preços, Supervisão da Pesquisa Mensal de Emprego, Supervisão Agropecuária, Supervisão de Bases Territoriais, Supervisão da PNAD, entre outras. Nestas, os trabalhadores, em regra, atuam em apenas uma operação, mas não é impossível que eles sejam remanejados para outras pesquisas em caso de necessidade, como ocorreu no final de 2013, quando trabalhadores lotados na Supervisão Estadual da PNAD foram realocados para coletar a Pesquisa Nacional de Saúde (PNS).”

Assim, em que pese o fato de, em várias pesquisas do IBGE, haver uma periodicidade específica associada ao trabalho de coleta, não se pode falar em períodos do ano em que não há trabalho nas agências. O trabalho pode ser mais intenso ou menos intenso em alguns momentos, dependendo da rotina associada a cada uma das pesquisas, mas se processa o ano inteiro e precisa de pessoas para executá-lo. Ademais, para pesquisas conjunturais, tais como a PMS, a PMC, PIMES, PIM PF, IPP Industrial, SINAPI, SNIPC, PME, os dados são continuamente coletados, em empresas ou domicílios, para garantir as divulgações mensais de resultados. Como atualmente a maioria das Agências depende preponderantemente do trabalho temporário (tal como foi visto na seção anterior), não se pode caracterizar que os APMs, de maneira geral, sejam dispensáveis ao encerrar um determinado projeto ou pesquisa, porque serão necessários para os demais projetos e pesquisas em curso.

É possível destacar, sob o ponto de vista da sazonalidade, aquelas pesquisas revestidas de caráter eventual, ou sem uma periodicidade pré-determinada. Operações como a Pesquisa Nacional de Saúde (PNS), projetada para ser quinquenal, a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), que a princípio teria periodicidade semelhante, ou a Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (PeNSE), dentre outras, configuram projetos que dependem de disposição orçamentária específica, alguns a partir de demandas governamentais prévias. Ainda que, por ser de dimensão muito menor do que as operações censitárias, pudesse se pensar na possibilidade de serem operadas tão somente por servidores efetivos, dentro do cronograma anual de pesquisas, caso houvesse um quadro próprio numericamente adequado na instituição – e essa seria a situação ideal, dada a condição diferenciada de qualificação e conhecimento técnico dos servidores efetivos –, para essas situações pode resultar adequada a atribuição de excepcional interesse público, associada à condição de absorção de servidores em caráter temporário. Esse não é o caso, entretanto, das pesquisas conjunturais ou estruturais da instituição que, mesmo sob condições e tempos de coleta diferenciados, não caracterizam qualquer situação de excepcionalidade.

A questão da sazonalidade das pesquisas para justificar menores ou maiores incrementos à força de trabalho temporária passou a ter ainda menos sentido a partir da construção do Sistema Integrado de Pesquisas Domiciliares - SIPD. Os projetos previstos neste sistema respondem a uma demanda crescente da sociedade por informações mais detalhadas,

fornecidas em um tempo menor, e com uma abrangência territorial capaz de mostrar as especificidades de cada região do Brasil, para cada um dos temas investigados.

Ainda que parte dos projetos pensados para o Sistema não tenha sido implementado e tenha riscos concretos de não ir adiante por falta de recursos orçamentários e de pessoal (como é o caso da POF Contínua), já está em curso o maior deles, que é a PNAD Contínua. A coleta da PNAD Contínua começou em outubro de 2011. Em 2012, passou a abranger todo o território nacional. Trata-se de pesquisa de coleta semanal, feita o ano inteiro, em cerca de 3.500 municípios e em mais de 200 mil domicílios, cada um dos quais é visitado cinco vezes ao ano, o que obviamente implica a necessidade de um grande número de trabalhadores para efetuar esse trabalho em todo o País. Desde que se iniciou o processo de levantamento dos dados dessa pesquisa, portanto, esse aspecto de continuidade do trabalho foi reforçado.

A PNAD Contínua teve como meta inicial a divulgação trimestral de informações. Posteriormente ao início do projeto, foram realizados estudos que mostraram a possibilidade de divulgar mensalmente alguns indicadores de mercado e trabalho (taxa de desocupação, nível de ocupação e rendimento do trabalho), para o recorte Brasil.

O quadro a seguir mostra algumas diferenças metodológicas entre as pesquisas em substituição (a PNAD Anual e a PME) e a PNAD Contínua. Como pode ser visto, trata-se de um grande projeto e um desafio diante das restrições financeiras e de pessoal enfrentadas no IBGE.

Quadro 41 - Algumas diferenças metodológicas entre a PNAD Contínua, a PNAD Anual e a PME

Aspectos metodológicos	PNAD Contínua	PNAD Anual	PME
Periodicidade de divulgação	Mensal para alguns indicadores; trimestral para outros	Anual	Mensal
Período de referência	Trimestre móvel anterior	Ano anterior	Mês anterior
Semana de referência	Semana imediatamente anterior à definida como de entrevista	Última semana completa do mês de setembro	Semana imediatamente anterior à definida como de entrevista
Abrangência da coleta	Nacional	Nacional	6 Regiões Metropolitanas (Porto Alegre, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador e Recife)
Amostra	3.500 municípios (16.000 setores, 211.344 domicílios)	1.100 municípios (2013: 9.106 setores censitários, 148.697 domicílios)	145 municípios (1.510 setores censitários, 38.536 domicílios)
Rotação da amostra	Domicílio é visitado 5 vezes (1 mês; sai por 2 meses; é visitado 1 mês; sai 2; e assim por diante, até a 5ª entrevista). Sobreposição de domicílios: 0%a.m.; 80%a.t.; 20%a.a.	Domicílio é visitado uma única vez. Sobreposição de domicílios: 0%	Domicílio é visitado 8 vezes (4 meses consecutivos; sai por 8 meses; é entrevistado por mais 4 meses). Sobreposição de domicílios: 75%a.m.; 50%a.t.; 50%a.a.
Abrangência da divulgação dos resultados	Brasil; Grandes Regiões; Unidades da Federação; Regiões Metropolitanas que abrangem os municípios das capitais; e municípios das capitais	Brasil; Grandes Regiões; Unidades da Federação; 9 Regiões Metropolitanas	6 Regiões Metropolitanas
População investigada (tema: trabalho)	Pessoas de 14 anos de idade ou mais	Pessoas de 10 anos de idade ou mais	Pessoas de 10 anos de idade ou mais

Fonte: IBGE

Além dessas diferenças, há outras distinções conceituais entre as pesquisas (pessoa ocupada, pessoa desocupada), bem como nos planos amostrais e nos instrumentos de coleta (questionários)¹⁵⁷.

Em sua análise sobre a precarização do trabalho no IBGE, a ASSIBGE (2015a, p. 23) associa o início deste projeto a um marco na intensificação do uso do pessoal temporário no instituto:

“Não é por acaso que o período de maior crescimento do índice de temporários é após Novembro de 2011. Isso significa que, especialmente a partir da PNAD Contínua, eles são o principal componente da força de trabalho para as pesquisas do IBGE. Não há como argumentar ‘sazonalidade’ das pesquisas como justificativa para a contratação temporária diante deste quadro.”

De fato, pode-se dizer que a partir desse momento, entre dezembro de 2011 e dezembro de 2015, a força de trabalho temporária cresceu em ritmo mais acelerado – 1,2% ao

¹⁵⁷ Para um detalhamento das principais diferenças metodológicas entre as pesquisas, pode-se consultar Nota Técnica do IBGE sobre o tema, de 24 de novembro de 2015. A nota está disponível em <ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Nota_Tecnica_Diferencas_Metodologicas_das_pesquisas_PNAD_PME_e_PNAD_Continua.pdf>. Acesso em maio/2016.

ano, ante 0,98% ao ano no período entre janeiro de 2008 e novembro de 2011 – com um incremento de 52,7% em 49 meses (enquanto no período anterior o crescimento foi de 43,1% em 46 meses). Nos imediatos primeiros 12 meses a partir do início dos trabalhos da PNAD Contínua, é possível detectar uma maior intensificação da absorção de APMs: entre dezembro/2011 e novembro/2012, cresceu 39%, ou 3,2% ao mês.

Destaque-se que o planejamento do IBGE previa que a produção paralela das três pesquisas (PNAD Contínua, PNAD Anual e PME) se daria apenas por dois anos após o início da PNAD Contínua, quando então somente essa teria prosseguimento e as demais pesquisas seriam descontinuadas. Assim aparece o tema em documento de 2012 (IBGE, 2012, p. 7): *“A PME irá a campo pela última vez em dezembro de 2013. E a PNAD irá a campo pela última vez no último trimestre de 2013”*. Em que pesem as várias mudanças no cronograma e a efetivação da PNAD Contínua, a PME só foi descontinuada a partir de março de 2016; e até o momento, não há comunicado oficial de interrupção da PNAD.

A necessidade contínua de um grande número de trabalhadores atuando nessa nova pesquisa em todo o País, ao mesmo tempo em que se dá prosseguimento a todos os demais projetos do instituto e se amplia o plano de trabalho, contribuiria para explicar a absorção continuada e crescente dos temporários, diante da impossibilidade de contar com um número suficiente de servidores pertencentes ao quadro próprio para dar conta da produção.

Portanto, se a rotatividade dos APMs no IBGE não está relacionada às características das pesquisas e sua eventual condição de sazonalidade, pode ser explicada pelas próprias características dos contratos temporários no IBGE. A temporalidade dos contratos¹⁵⁸, aliada a uma condição específica de precariedade, que se manifesta no IBGE por meio do aditamento mensal (avaliações mensais que podem ou não resultar em renovação dos contratos) - ou seja, a condição de extrema instabilidade -, seria o principal elemento propulsor da elevada rotatividade entre os trabalhadores temporários. É importante destacar que esse indicador de rotatividade (78% ao ano) foi construído pelo IBGE levando em consideração um contrato de no máximo dois anos, ou seja, antes que os contratos passassem a vigorar por até três anos.

A remuneração relativamente baixa, em particular em comparação aos salários de mercado para algumas regiões do País, também estimula o trabalhador a permanecer em busca de outra oportunidade de emprego. A remuneração dos temporários, após alguns anos sem qualquer

¹⁵⁸ Condição alterada a partir de dezembro de 2013.

recomposição, apresentou uma evolução relativamente positiva nos últimos anos. Em 2014, obteve recomposição em proporção semelhante à inflação acumulada no período 2011-2013, da ordem de 20%; em 2015, depois de transcorrida uma longa greve dos trabalhadores que colocava essa questão dos salários dos temporários como um dos eixos centrais, obteve reajuste de 22,5%.

Ainda assim, os temporários recebem salários um pouco acima do salário mínimo nacional, que são muito próximos dos salários mínimos regionais de alguns Estados do País¹⁵⁹. Em 2013, a remuneração paga aos temporários chegou a ser inferior ao salário mínimo pago no Estado do Paraná, conforme mostra a Tabela 21.

Tabela 21 - Remuneração dos Contratados Temporários no IBGE (em reais) e comparativo com os Salários Mínimos (2008-2015)

Comparativo/Ano	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Remuneração R\$	600,00	700,00	700,00	850,00	850,00	850,00	1.020,00	1.250,00
Varição em relação ao anterior	-	16,7%	0,0%	21,4%	0,0%	0,0%	20,0%	22,5%
Salário Mínimo (SM) Nacional	415,00	465,00	510,00	545,00	622,00	678,00	724,00	788,00
Proporção do SM Nacional	1,45	1,51	1,37	1,56	1,37	1,25	1,41	1,59
SM Regional RJ	470,34	512,67	581,88	639,26	729,58	802,53	874,75	953,47
Proporção do SM Regional RJ	1,28	1,37	1,20	1,33	1,17	1,06	1,17	1,31
SM Regional SP	450,00	505,00	560,00	600,00	690,00	755,00	810,00	905,00
Proporção do SM Regional SP	1,33	1,39	1,25	1,42	1,23	1,13	1,26	1,38
SM Regional RS	477,40	511,29	546,57	610,00	700,00	770,00	868,00	1006,88
Proporção do SM Regional RS	1,26	1,37	1,28	1,39	1,21	1,10	1,18	1,24
SM Regional SC	-	-	587,00	630,00	700,00	765,00	835,00	908,00
Proporção do SM Regional SC	-	-	1,19	1,35	1,21	1,11	1,22	1,38
SM Regional PR	531,00	610,12	663,00	736,00	811,80	914,82	983,40	1.070,33
Proporção do SM Regional PR	1,13	1,15	1,06	1,15	1,05	0,93	1,04	1,17

Fonte: Remuneração: Editais dos Processos Seletivos Simplificados (PSS). Salários Mínimos: salariominimo.net

Notas:

1) Para os salários mínimos regionais, considerou-se o valor pago na maior parte dos meses de cada ano.

2) Para os contratados, refere-se à remuneração dos cargos de nível intermediário.

Elaboração própria.

O estudo de VIANA SOBRINHO (2016, p. 33-34), analisando casos práticos, aponta questões semelhantes em relação aos motivos preponderantes para a finalização dos contratos dos APMs no IBGE, que não teriam a ver com a sazonalidade do trabalho ou com a falta de trabalho, mas com outras questões (busca de melhor remuneração, estabilidade, estudo, etc.):

¹⁵⁹ Os temporários têm direito ainda a auxílio-alimentação em valor semelhante àquele pago aos servidores efetivos (R\$ 373,00 até janeiro de 2016; R\$ 458,00 desde então, conforme a Portaria nº 11/2016, do MP, publicada no DOU em 14/01/2016). Esse valor é pago em dinheiro, tal como o restante da remuneração.

“A fim de aprofundar o estudo sobre a natureza supostamente dicotômica das pesquisas ibgeanas (temporiedade/continuidade), realizou-se um levantamento sobre a quantidade de APMs contratados, de 2011 a 2015, na agência de coleta de Sobral.

Do concurso realizado em 2011, foram convocadas 52 pessoas ao todo. Isso ocorreu entre 24/11/2011 e 28/11/2013. Desses 52 convocados, 16 assumiram, mas saíram antes do término do contrato; 27 nem sequer aceitaram a função; por enquanto, 2 chegaram ao prazo máximo do contrato; 7 ainda estão trabalhando no IBGE. Dos 16 que assumiram, mas saíram antes do prazo máximo, dentre as principais razões está: a conquista de um emprego com melhor remuneração (ou com estabilidade) e questões relacionadas a estudo.

Do concurso realizado em 2014, em vigência, já foram convocadas 21 pessoas. Isso ocorreu entre 24/06/2014 e 03/08/2015. Dessas 21 pessoas, 9 não assumiram. Das 12 pessoas que assumiram, 5 já saíram. Assim, dos 21 convocados, 7 encontram-se atuando no IBGE. Dos 5 que assumiram e saíram antes dos três anos, as razões continuam a ser, majoritariamente, a aquisição de um novo trabalho ou motivos relativos a estudo. Nesse diapasão, os 14 APMs da agência de coleta de Sobral foram questionados se estavam à procura de outro trabalho: onze falaram que estão à procura e três disseram que não estão.

Desse modo, de 2011 a 2015, nenhum APM, da agência de coleta de Sobral, teve seu contrato não renovado em virtude de não haver pesquisas em andamento.”

Analisando a elevada rotatividade, percebe-se de maneira mais evidente o sentido da crítica da entidade sindical à questão da qualificação. Em ASSIBGE (2015a, p. 19) essa questão se apresenta:

“(...) há outros elementos a serem levados em consideração quando se pensa neste tipo de trabalho, que dizem respeito à questão institucional: trata-se de um trabalho marcado pela instabilidade, o que configura algo absolutamente inadequado ao processo produtivo do IBGE.

É certo que os gestores do IBGE economizam recursos através do uso contínuo de trabalhadores contratados. Porém, como consequência dessas condições e do tempo dos contratos, trata-se de um segmento com alta rotatividade, no qual se tornam problemas constantes a capacitação desta parcela dos trabalhadores (em constante mutação) e, dado o sempre ambicioso plano de trabalho a que somos submetidos, seus necessários impactos sobre a qualidade dos dados.”

Aqui cabe uma reflexão sobre que tipo de trabalhador se está analisando. Ainda que por vezes o discurso da direção do IBGE, para justificar os baixos salários, atribua um caráter mecânico ao trabalho desenvolvido nas agências, certamente não é essa a realidade. O processo de contato e de convencimento de cada um dos informantes, como aqui já foi ilustrado, requer de cada um dos trabalhadores que atua nessa etapa conhecimentos sobre normas jurídicas pertinentes ao IBGE; conhecimentos estatísticos mínimos, para a explicação dos critérios envolvidos nas pesquisas por amostragem; conhecimentos de economia, para que cada informante compreenda a importância dos dados que está fornecendo para a construção agregada das informações; conhecimento de questões contábeis e financeiras, no caso das pesquisas

econômicas; e habilidades interpessoais, que se mostram cada vez mais complexas, na medida em que se desenvolvem novas pesquisas, como a PNS, que envolve inclusive tocar fisicamente nos informantes.

Portanto, não se trata de um trabalhador que pode ser caracterizado como sem qualificações, ou que desenvolve trabalho manual ou mecânico. O trabalhador de que tratamos nesta pesquisa é aquele que TRÓPIA (2008) descreve como não-manual, conceituando, resumidamente (p. 1), que:

“Os trabalhadores não-manuais são trabalhadores assalariados que realizam um trabalho investido de conteúdos simbólicos, rituais e de elementos culturais que os distinguem da classe operária. São símbolos não necessariamente reconhecidos por todos os segmentos sociais, mas reconhecidos pelos segmentos que os secretam. Vale dizer que o conceito fisiológico de trabalho não-manual deve ser superado, pois não se trata de um trabalho de quem não se esforça, que não sua, que trabalha com a cabeça. Por sua vez, o trabalhador não-manual não se restringe àquele que possui formação escolar ou ao cientista, por isso optamos pela expressão não-manuais ao invés de intelectuais.”

Tal descrição é possível de ser utilizada para qualquer trabalhador no IBGE. Não há nada de mecânico nele, nesse trabalhador que (efetivo ou temporário) realiza um labor que necessita construção prévia de conhecimento – de normas, procedimentos, elementos de cada pesquisa - e sua aplicação cotidiana no trabalho, além das habilidades envolvidas em relacionamentos interpessoais. Tal conjunto de símbolos cognitivos pode não ser reconhecido para fora desse ambiente de trabalho, pelas suas especificidades; mas é reconhecido por todos os que trabalham ou já trabalharam no IBGE como conhecimento, quer seja explícito ou implícito, fundamental às práticas nesse Instituto.

3.1.3. A Lei 8.745/1993 e o trabalho temporário no IBGE

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, inciso II, determina que a investidura em cargo ou emprego público se dê mediante aprovação prévia em concurso público. Entretanto, em seu inciso IX, o mesmo artigo permite a realização de contratações atípicas por um tempo pré-definido, prevendo que *“a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público”*. O objetivo desse inciso, segundo BANDEIRA DE MELLO (2005, p. 263), seria:

“(...) contemplar situações nas quais ou a própria atividade a ser desempenhada, requerida por razões muitíssimo importantes, é temporária, eventual (não se justificando a criação de cargo ou emprego, pelo que não haveria cogitar do concurso público), ou a atividade não é temporária, mas o excepcional interesse público demanda que se faça imediato suprimento temporário de uma necessidade (neste sentido, necessidade temporária), por não haver tempo hábil para realizar concurso, sem que suas delongas deixem insuprido o interesse incomum que se tem de acobertar.”

Nesse sentido, e tal como foi visto no primeiro capítulo, a Lei 8.745/93 “*dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público*” (art. 1º), estabelecendo em seu art. 2º os casos em que tal condição se observa.

Na presente seção, o objetivo é avaliar como a contratação temporária no IBGE, regida por este instrumento legal, até alguns anos atrás era considerada tão somente para grandes operações censitárias, e mais recentemente passou a ser utilizada em praticamente todas as pesquisas normais do instituto, desvirtuando o caráter de excepcional interesse público.

Preliminarmente, cabe relatar o que exatamente prevê a Lei 8.745/1993, para que se busque compreender de que forma o uso do trabalho temporário do IBGE está associado estritamente à sua previsão legal. Complementarmente, é importante avaliar se as condições de trabalho e remuneração às quais os temporários do IBGE estão associados são condicionadas pelo que está previsto na legislação que rege os seus contratos, ou se têm a ver com determinações internas ao instituto.

Tal como apontado pela ASSIBGE (2015a, p. 13):

“Na forma de contratação por tempo determinado não é suficiente que se fixe data para o término do contrato, é necessário também observar a natureza do serviço a ser realizado de forma a demonstrar seu caráter de excepcionalidade e relevância do interesse público.

No julgamento da ADI 3386 – que questionava a constitucionalidade da aplicação da lei 8.745 ao IBGE –, a Ministra Carmen Lúcia do STF lavrou entendimento de que a necessidade da função pode até ser contínua e a temporariedade estar na forma de indicação do servidor visando dar cumprimento ao princípio da continuidade dos serviços públicos. Isto é, a atividade pode não ser temporária, mas o excepcional interesse público demanda que se faça imediato suprimento por não existir tempo hábil para a realização de concurso público. Todavia, a contratação deve existir apenas durante o tempo necessário para a execução do certame previsto constitucionalmente de forma a não tornar permissiva a má administração e a falta de planejamento.”

Resgatando as mudanças na Lei 8.745/1993, cabe lembrar que, originalmente, para o que se aplicava ao caso do IBGE, o texto do inciso III, art. 2º dessa Lei considerava como necessidade temporária de excepcional interesse público tão somente “*a realização de recenseamentos*”.

Os recenseamentos são os maiores projetos operacionais do IBGE. Os censos demográficos, realizados decenalmente, envolvem uma preparação que se desenrola por alguns anos e absorvem cerca de duzentos mil servidores adicionais para as tarefas de coleta domiciliar de informações¹⁶⁰. As informações disponíveis no *website* do IBGE dão conta de que durante o Censo 2010¹⁶¹, por exemplo, “*mais de 190 mil recenseadores visitaram 67,6 milhões de domicílios nos 5.565 municípios brasileiros*”. Isso se reflete na própria distribuição do orçamento do Censo 2010, na qual a contratação de pessoal temporário representou o maior item de despesa, concentrando 53,76%, seguido dos serviços de terceiros, com 23,96% (IBGE, 2013b). Portanto, trata-se de uma operação atípica, absolutamente distinta de qualquer outra encampada pela instituição.

Se, além dos censos demográficos, a análise incorporar outros formatos de recenseamentos – tais como o Censo Agropecuário¹⁶² ou a Contagem da População – também se está tratando de grandes projetos, cuja operacionalização não pode prescindir de formas de contratação atípica, sob pena de inviabilizá-los. Nesses casos, a demanda de pessoal é temporária, para executar tarefas específicas, durante um período pré-dimensionado e limitado de tempo. As próprias condições estabelecidas durante o processo seletivo simplificado, para essas situações, delimitam diferenças concretas (de tempo de contratos, de remuneração, de atribuições) em relação aos APMs que são incorporados à produção do instituto.

Portanto, é fundamental descartar a possibilidade de comparação entre os trabalhadores que são contratados para as operações censitárias e estes que aqui estão sendo destacados para análise e detalhamento de um perfil, construindo uma caracterização de substituição de força de trabalho efetiva por temporária. Os censos são operações que não estão sendo postas em questão neste estudo. Pressupõe-se que não há como desenvolver grandes operações censitárias prescindindo da contratação temporária massiva, com tempos contratuais

¹⁶⁰ Segundo as Notas Metodológicas do Censo 2000 (IBGE, 2003), o planejamento desse Censo começou em 1997.

¹⁶¹ Cujas coletas começaram em agosto de 2009.

¹⁶² Antes do cancelamento do Censo Agropecuário 2016, por meio da Portaria 574/2015, o Ministério do Planejamento havia autorizado o IBGE a contratar até 82.023 trabalhadores em caráter temporário para atuar nessa operação. As vagas previstas estavam divididas em: 62.400 para Recenseador; 12.540 para Agente Censitário Supervisor; 5.500 para Agente Censitário Municipal; 700 para Agente Censitário Administrativo; 486 para Agente Censitário Regional; 223 para Analista Censitário; e 174 para Agente Censitário de Informática. A Portaria pode ser visualizada em <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=14/12/2015&jornal=1&pagina=122&totalArquivos=152>. Acesso em março/2016.

extremamente específicos e reduzidos¹⁶³, direcionados exatamente para esse caráter de excepcionalidade do trabalho. Trata-se de sentido semelhante ao encontrado em documentos da representação dos trabalhadores do instituto (ASSIBGE, 2015a):

“É importante esclarecer que consideramos normal e necessário utilizar trabalho temporário em grandes operações censitárias do IBGE, que são descontinuados no tempo, excepcionais ou com periodicidade mais espaçada (tais como o Censo Demográfico, o Censo Agropecuário, a Contagem da População, etc.). O problema é que não é isso que ocorre atualmente no IBGE. Os temporários atuam em todas as pesquisas do plano usual de trabalho do IBGE (PNAD, PME, PNAD Contínua, Cadastro Nacional de Endereços para Fins Estatísticos, PMC, PMS, PAS, PAC, pesquisas mensais, trimestrais, semestrais, anuais), executando praticamente as mesmas tarefas que os servidores efetivos, em cada uma das agências espalhadas pelo País. Por isso, caracterizamos essa situação como substituição de uma força de trabalho pela outra.”

Sob o ponto de vista legal, a introdução de mudanças no texto da Lei 8.745/1993, ao final da década de 1990, foi fundamental para explicar a situação atual da contratação temporária no IBGE. A Lei 9.849/1999 (BRASIL, 2015) conferiu uma nova redação ao dispositivo, introduzindo no texto do art. 2º, que levanta o que seria considerado como casos de necessidade temporária de excepcional interesse público, a seguinte redação: *“III – realização de recenseamentos e outras pesquisas de natureza estatística efetuadas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE”*. Ao estender tal possibilidade a *“outras pesquisas de natureza estatística”*, na prática a legislação abriu a possibilidade de burlar o caráter de excepcional interesse público, com a extensão da contratação temporária ao conjunto da produção estatística do IBGE. Assim lembra LIMA SOBRINHO (2011, p. 8):

“A Fundação IBGE que no seu último formato institucional, o qual se acha em vigor até então, se enquadra como um órgão que detém sua própria carreira, a de informações estatísticas e geográficas, sucedendo à de ciência e tecnologia, teve ao longo de seu tempo uma característica de órgão permeável ao uso de mão de obra temporária, uma vez que os trabalhos censitários não podem ter outro senão este vínculo de pessoal com a instituição.

No entanto, e, para não se realizar concurso público que permita o ingresso de pessoal de nível médio nos quadros técnico-operacionais da Casa, a temporariedade do pessoal, restrita aos períodos censitários, foi se estendendo às demais pesquisas e estudos

¹⁶³ O Edital 05/2009, por exemplo, previa a contratação de 33.012 vagas, distribuídas da seguinte forma: 6.722 vagas para Agente Censitário Municipal; 23.900 vagas para Agente Censitário Supervisor; 1.432 vagas para Agente Censitário de Informática; 558 (quinhentas e cinquenta e oito) vagas para Agente Censitário Administrativo; e 400 vagas para Agente Censitário Regional. O período de contratação previsto no Edital era por 30 dias, prorrogáveis por mais 30. Idêntico período prevê o Edital 05/2010, com 120 vagas de Codificador Censitário. Já o Edital 03/2010, com 2.006 vagas para recenseador, previa que a execução dos trabalhos para essa função fosse de até 4 meses.

intercensitários, a tal ponto de se abrigar na Lei 8.745 a solução para manutenção de pessoal não efetivo e que mediante o seu uso, os objetivos finalísticos, quais sejam a produção de estatísticas e estudos geográficos, pudessem ser realizados por pessoal não efetivo.”

Com o intuito de investigar essa questão do uso do trabalho temporário, o estudo formulado por VIANA SOBRINHO (2016, p. 19-20) aponta que tanto a Constituição Federal de 1988 como a legislação infraconstitucional que regulamenta o tema da contratação temporária no serviço público têm um vácuo no que se refere ao IBGE, uma vez que carecem de apontar especificamente a quais pesquisas de natureza estatística se estaria referindo, que seriam classificadas como de necessidade temporária de excepcional interesse público. O autor procura, então, encontrar definições no contrato de prestação de serviço por tempo determinado, assinado por cada APM ao assumir suas funções no IBGE, que em sua primeira cláusula estabelece que:

“... seu objeto é a prestação de serviço decorrente da necessidade temporária de excepcional interesse público ‘durante a realização de pesquisas sociodemográficas e econômicas’. Essa cláusula não traz contribuição, pois a qualificação ‘pesquisas sociodemográficas e econômicas’ confunde-se com o próprio mister da instituição.”

Voltando-se à segunda cláusula, tampouco ali encontra qualquer delimitação, posto que as atribuições determinadas aos temporários não revelam qualquer distinção entre pesquisas eventuais ou projetos especiais e pesquisas de caráter contínuo. Direciona então sua busca aos aspectos práticos do funcionamento de uma agência, no âmbito da UE/CE. Para tanto, vale-se das informações prestadas pelo chefe da agência em estudo:

“Para a realização das vinte e duas pesquisas, a agência de coleta de Sobral conta com dezoito servidores (quatorze contratados e quatro efetivos). Conforme o chefe da agência, na prática, não há distinção entre APMs e técnicos; ambos realizam o mesmo trabalho. Ou seja, ressalvada as competências formais dos efetivos (como assumir a chefia da agência, por exemplo), as demais tarefas laborativas são executadas por toda a equipe.”

Dessa maneira, a partir da análise de cada uma das pesquisas que compõem o plano de trabalho da agência (p. 21), o autor constata que:

“... os APMs da agência de coleta de Sobral, contratados para atender ‘a necessidade temporária e de excepcional interesse público’, realizam: duas pesquisas não intermitentes, cinco pesquisas mensais, quatro trimestrais, uma semestralmente, e dez pesquisas anuais. Frisa-se que as pesquisas de periodicidade anual são realizadas ao longo de meses, de modo que, é comum haver períodos do ano em que se realizam concomitantemente várias pesquisas de ciclo diferentes”.

Para o caso dos recenseamentos e grandes projetos extraordinários, evidencia-se que os agentes públicos contratados de maneira temporária estão suprimindo uma necessidade temporária que é de interesse público suprir. Para as demais pesquisas tradicionais do instituto, entretanto, tal condição não se verifica. Trata-se não de excepcional interesse, mas de interesse permanente da sociedade na realização de cada um desses projetos e pesquisas de caráter contínuo. Destaque-se que as portarias que autorizam as vagas para contratação por tempo determinado explicitam que os trabalhadores serão contratados “*com vistas à realização de pesquisas econômicas e sociodemográficas de caráter temporário*”, o que não permitiria usar essa força de trabalho em pesquisas de caráter contínuo¹⁶⁴.

Compreendendo então que a mudança na Lei 8.745/1993 acabou abrindo portas para a massificação da contratação temporária no IBGE, ainda que em ferimento ao pressuposto do “excepcional interesse público” e ferindo também o que autorizam as portarias do MP, nos cabe levantar outras questões, a saber: O contrato temporário no IBGE segue estritamente o que diz a Lei? Em caso afirmativo, são os limites impostos por essa Lei que explicam as condições contratuais do trabalho temporário no IBGE? É a previsão dessa Lei que condiciona questões como o expressivo número de contratados, a avaliação de desempenho como pressuposto para aditamento/renovação mensal, ou mesmo a remuneração dos APMs?

Cabe inicialmente fazer referência àqueles artigos da Lei que eventualmente possam estar em confronto com a realidade fática do IBGE, ou as eventuais brechas legais que permitam a ocorrência de situações peculiares que são encontradas no Instituto¹⁶⁵.

O Art. 9 da Lei 8.745/1993 prevê que os temporários não podem exercer quaisquer funções que não estejam explicitadas no seu edital de seleção e contratação, bem como funções de confiança, chefia, supervisão, etc. Ocorre que, no IBGE, muitas vezes a ausência de pessoal efetivo para exercer essas funções provoca situações nas quais os APMs supervisionam os trabalhos dos demais servidores, sejam eles efetivos ou temporários. Além disso, é comum exercerem funções não previstas nos editais dos processos seletivos simplificados. As funções administrativas são parcial ou totalmente desenvolvidas por todos os trabalhadores disponíveis,

¹⁶⁴ A esse respeito, ver as duas últimas portarias do Ministério do Planejamento: portaria nº 256/2013 (<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=217&data=15/07/2013>) e 01/2016 (<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=06/01/2016&jornal=1&pagina=33&totalArquivos=48>). Ambas autorizam o mesmo número de contratações temporárias, 7.825.

¹⁶⁵ A respeito desse tema, sob a ótica do direito, foi feita uma pesquisa participante por um ex trabalhador temporário do IBGE, que pode ser encontrada em KOLLING (2014).

em particular nas pequenas agências, e não estão previstas formalmente para o caso dos temporários. As várias responsabilidades, inclusive materiais, que os APMs assumem, não estão claramente previstas no momento da contratação. Outro exemplo importante é o da função de motorista. Até o último Edital de PSS, não havia qualquer previsão de que os APMs pudessem ser convocados a dirigir carros próprios ou alugados pelo IBGE. Essa previsão foi embutida de maneira discreta no Edital 06/2013, muito provavelmente a partir da constatação de que a previsão legal vinha sendo frontalmente (e cotidianamente) ferida. Os próprios sistemas internos do IBGE foram sendo modificados no período recente, para não permitir mais a caracterização de que os APMs estariam exercendo atividades de supervisão. Ainda que essa condição de desvio de função siga existindo, atualmente é mascarada pelos controles internos.

O Art. 10 da Lei, por sua vez, prevê que eventuais infrações cometidas pelo trabalhador temporário devam ser apuradas mediante sindicância, no prazo máximo de trinta dias, estando assegurados os mecanismos para ampla defesa. Entretanto, um caso concreto de ataque ao direito de contestação e ampla defesa é o das avaliações mensais, pressupostos para renovação ou não dos contratos. Sob critérios como assiduidade, produtividade, qualidade do trabalho, são atribuídas notas aos APMs. Aquelas notas que se situem em limite inferior a 70% motivam o imediato e sumário desligamento, sem possibilidade de contestação ou direito à defesa. Em nenhum caso, há qualquer previsão ou possibilidade de contestar as notas atribuídas pelos gestores aos contratados.

Já o Art. 7º da Lei 8.745/1993 (inciso II) prevê que a remuneração do agente público contratado em caráter temporário seja paga *“em importância não superior ao valor da remuneração constante dos planos de retribuição ou nos quadros de cargos e salários do serviço público, para servidores que desempenhem função semelhante”*. Não prevê, entretanto, qual a remuneração mínima a ser destinada a estes trabalhadores. Assim, possibilita, no caso do IBGE, a existência de salários até 83% inferiores aos dos trabalhadores efetivos, mesmo sabendo-se que, na maior parte dos casos encontrados nas agências, ambos desempenham exatamente as mesmas funções.

Para responder às demais questões, relacionadas à forma como a legislação eventualmente estaria condicionando a forma de utilizar o trabalho temporário no IBGE, uma vez mais, o recurso a exemplos concretos pode ajudar a ilustrar a questão, começando por aqueles de maior impacto, ou seja, aqueles tipos de contrato temporário que têm apresentado maior

proporção de utilização nos últimos anos. É o caso do uso do contrato temporário na educação pública federal. A Portaria 156/2014, do MP (Quadro 42), aponta que, em 2014, 59% dos contratos temporários regidos pela Lei 8.745/2014, registrados no SIAPE, estavam no Ministério da Educação, representando 12.357 contratados. Em segundo lugar aparecia justamente o Ministério do Planejamento, ao qual está vinculado o IBGE (20%, ou 4.125 contratados).

Quadro 42 - Quantitativo de contratados temporários, por órgão, no âmbito do Poder Executivo Federal, constante do SIAPE (Junho de 2014)

ÓRGÃO	Quantitativo	%
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	117	0,56
Ministério da Cultura	182	0,87
Ministério da Defesa	6	0,03
Ministério da Educação	12.357	59,06
Ministério da Fazenda	1	0,00
Ministério da Integração Nacional	10	0,05
Ministério da Justiça	57	0,27
Ministério da Previdência Social	10	0,05
Ministério da Saúde	3.099	14,81
Ministério das Cidades	19	0,09
Ministério das Comunicações	83	0,40
Ministério de Minas e Energia	6	0,03
Ministério de Pesca e Aquicultura	21	0,10
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	9	0,04
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	145	0,69
Ministério do Meio Ambiente	613	2,93
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	4.125	19,72
Ministério do Turismo	27	0,13
Presidência da República	35	0,17
TOTAL	20.922	100,00

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Secretaria de Gestão Pública
 Portaria nº 156/2014 - Considera o pessoal contratado nos termos da Lei nº 8.745/1993
 Nota: Os órgãos essenciais da Presidência da República foram considerados no
 Ministério da Justiça (SDH e SPPIR) e Presidência da República (demais Secretarias).

A mesma legislação que rege os contratos dos APMs do IBGE regulamenta os contratos dos chamados “professores substitutos” ou “professores temporários” das instituições públicas de ensino superior. Há uma diferença conceitual recentemente consolidada entre essas duas situações, ainda que nos dois casos a conceituação se refira a uma caracterização de excepcionalidade das contratações.

Algumas mudanças impactaram fortemente no uso e nas condições contratuais dos professores temporários ou substitutos. A Orientação Normativa nº 2/2009, do MP¹⁶⁶, avançou

¹⁶⁶ Tal orientação pode ser encontrada em <<https://conlegis.planejamento.gov.br/conlegis/legislacao/atoNormativoDetalhesPub.htm?id=6694>>. Acesso em fevereiro/2016.

em relação ao texto previsto na Lei 8.745/1993, estabelecendo como parâmetros mínimos de remuneração, a partir de 20/07/2009, os vencimentos correspondentes ao padrão inicial da classe em que esteja sendo feita a substituição do ocupante de cargo efetivo, levando-se em conta as seguintes parcelas: Vencimento Básico, Retribuição de Titulação e Gratificações, conforme a carreira. Já a Orientação Normativa nº 5/2009¹⁶⁷, que revogou a supracitada, estabeleceu que o pagamento da remuneração deve ser feito em parcela única, composta por: Vencimento Básico - VB; Retribuição por Titulação - RT; e Gratificações, conforme a Carreira ou Plano. Portanto, desde então, dentre os componentes da remuneração atribuídos aos professores efetivos, para cada um dos cargos tomados como paradigma, somente são desconsideradas na remuneração dos professores contratados as vantagens de natureza individual.

A Medida Provisória nº 525/2011, por sua vez, flexibilizou as possibilidades de contratação de professores sob a Lei 8.745/1993, prevendo que o excepcional interesse público abrangesse a instalação de novas unidades de ensino. Passou-se assim a utilizar, para esses casos, a expressão “professor temporário”. Por outro lado, a mesma medida estendeu a possibilidade de contratação dos chamados “professores substitutos”, para hipóteses de vacância de cargo; afastamentos ou licenças, conforme o regulamento; e nomeação para ocupar cargos como o de reitor, vice-reitor, pró-reitor e diretor de campus. Ademais, a Lei, que antes previa um limite máximo de contratação temporária (em caráter de substituição) de *“10% do total de cargos de docentes da carreira”*, passou a prever o limite de *“20% do total de docentes efetivos em exercício na instituição federal de ensino”*¹⁶⁸.

Com base no estudo dessas normas, se apresentam pelo menos duas diferenças fundamentais em relação ao uso do trabalho temporário, regulamentado pela mesma Lei, no IBGE e nas instituições públicas federais de ensino: a) a definição de um limite máximo de trabalhadores contratados sob essa modalidade no caso da educação, o que não ocorre no IBGE; b) a delimitação de remuneração mínima associada ao piso da categoria, no caso dos professores, o que não ocorre para os APMs.

¹⁶⁷ Tal orientação encontra-se disponível em <<https://conlegis.planejamento.gov.br/conlegis/legislacao/atoNormativoDetalhesPub.htm?id=7176>>. Acesso em março/2016.

¹⁶⁸ Ao retirar da Lei a terminologia “total de cargos”, o limite ampliado de 20% passou a considerar o total de professores em exercício, incluindo professores cedidos, estrangeiros, visitantes, etc.

Além do caso das instituições públicas federais de ensino, verificando alguns editais de processos seletivos simplificados para contratação de temporários sob a Lei 8.745/1993, em diferentes órgãos, foi possível visualizar as seguintes situações (Quadro 43):

Quadro 43 - Exemplos de editais de contratação de servidores públicos temporários, regidos pela Lei 8.745/1993

Edital e Data	Órgão(s)	Nº vagas	Jornada de trabalho	Prazo dos contratos	Cargo(s)	Remuneração
Edital ANS 01/2003, de 16/06/2003	Agência Nacional de Saúde (ANS)	115	40h/ semana	N.D.	Nível intermediário	R\$ 500 a R\$ 1.700
					Nível superior	R\$ 1.750 a R\$ 4.900
Edital ESAF nº 40, de 24/07/2008	Ministérios do Turismo (100 vagas NS); do Planejamento, Orçamento e Gestão (42 vagas NS na Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, SLTI; 213 vagas na SPU); do Desenvolvimento Agrário (86 vagas NS); da Integração Nacional (68 vagas NS); e das Cidades (123 NS); Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República (120 vagas NI; 80 vagas NS); Funasa - Fundação Nacional da Saúde (154 NS); Enap - Escola Nacional de Administração Pública (5 NS); Iphan - Autarquia Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (40 vagas NS); e Esaf - Escola de Administração Fazendária (20 NS)	1.051	N.D.	2, 3, ou 4 anos, prorrogáveis, de acordo com a vaga	nível médio ou técnico	R\$ 1.700
					nível superior	R\$ 3.800
					nível superior com exigência de experiência e/ou qualificação diferenciada	R\$ 5.000 (atividades didático-pedagógicas em Escolas de Governo), R\$ 6.130 (experiência superior a três anos ou especialização) ou R\$ 8.300 (cinco anos de experiência profissional ou título de mestre ou doutor)
Edital nº 1/2009 – SECEX, de 21/08/2009	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDIC - Secretaria de Comércio Exterior	32	N.D.	4 anos, prorrogáveis até 5	Nível intermediário	R\$ 2.250
					Nível superior	R\$ 3.800 (suporte); R\$ 6.300 (complexidade intelectual); R\$ 8.300 (complexidade gerencial)
Edital nº 001/2013	Ministério da Cultura	114	40h/ semana	4 anos, prorrogáveis por mais 4	nível superior	R\$ 3.800 (experiência de 3 anos ou especialização/mestrado/doutorado); R\$ 6.130 (complexidade intelectual - experiência de 5 anos ou mestre/doutor); R\$ 8.300 (complexidade gerencial - experiência de 5 anos ou
					nível intermediário	R\$ 1.700
Edital MDA nº 001/2013	Ministério do Desenvolvimento Agrário	150	40h/ semana	1 ano, prorrogável até 5 anos	Nível intermediário	R\$ 1.700 (área Agrimensura, Geoprocessamento, Cartografia, Agrícola) e R\$ 2.250 (área informática)
					Nível superior	R\$ 3.800 (qualquer área); R\$ 6.130 (complexidade intelectual, experiência 3 anos); R\$ 8.300 (experiência superior a 5 anos)
Edital MDA - TI nº 001/2014, de 31/07/2014	Ministério do Desenvolvimento Agrário	40	40h/ semana	1 ano, prorrogável até 5 anos	NS, experiência superior a 3 anos	R\$ 6.130
Edital 01/2015/ ANS, de 02/10/2015	Agência Nacional de Saúde (ANS)	89	40h/ semana	N.D.	Atividades Técnicas de Suporte – Nível Superior	R\$ 3.800
					Atividades Técnicas de Complexidade – Nível Superior	R\$ 6.130 (exigência de especialização, mestrado ou doutorado e experiência mínima de 3 anos)
Edital nº 01/2015/ MP, de 16/10/2015	Departamento de Órgãos Extintos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - DEPEX/MP	28	40h/ semana	N.D.	NS, experiência superior a 3 anos	R\$ 6.130

Fonte: Vários editais. Elaboração própria.

De maneira geral, pode-se dizer que a condição de remuneração dos temporários do IBGE de nível intermediário (APMs) é pior do que a encontrada nos demais editais de PSS.

Em nenhuma das condições contratuais estudadas, se encontrou qualquer exigência no sentido de avaliações mensais, como pressupostos para renovação ou não dos contratos, como no caso do IBGE. A ASSIBGE (2015a, p. 14) alerta a respeito da questão:

“A lei, no entanto, não prevê processo avaliativo. Quando utilizada, a avaliação, ao invés de servir como um instrumento de gestão das competências, passa a ser utilizada como um instrumento formal para justificar uma eventual não renovação de contrato no interesse da administração. Combinada com as renovações periódicas dos contratos (mensalmente, no caso do IBGE), esta medida visa tão-somente a diminuição do gasto do erário com indenizações trabalhistas, mesmo que às custas da instabilidade laboral do trabalhador temporário. Estas condições configuram um quadro de permanente assédio ao trabalhador contratado.”

VIANA SOBRINHO (2016, p. 24) aponta ainda outros problemas decorrentes da renovação mensal dos contratos dos APMs, confrontando essa realidade com o que prevê a Lei 8.734/1993:

“... o artigo 12 descreve três casos em que a extinção do contrato não importa indenização, dessas três hipóteses, duas se aplicam aos APMs, a saber: extinção pelo término do prazo contratual e por iniciativa do contratado. A seu turno, o § 2º, do artigo 12, preceitua que, na hipótese de a entidade extinguir o contrato por iniciativa própria, o contratado deverá receber indenização correspondente à metade do que lhe caberia referente ao restante do contrato. No caso dos APMs, de acordo com a cláusula quarta (Do prazo do contrato) do Contrato de Prestação de Serviço por Tempo Determinado, o contrato vige por trinta dias. Desse modo, não importa se o APM trabalhou seis meses, um ano, ou mesmo dois anos, a eventual indenização será calculada com base em trinta dias. Trata-se, pois, de mais um fator de precariedade para o APM, uma vez que a indenização não leva em conta o efetivo tempo de serviço prestado.”

Em suma, pode-se avaliar com tranquilidade que não são os pressupostos contidos na Lei 8.745/1993 que condicionam a forma como é utilizado o trabalho temporário no IBGE ou o formato dessa relação contratual temporária. Ao não conduzir a limites como no caso dos professores substituídos ou temporários (limites máximos numéricos, de contratados temporários em relação ao quadro próprio, ou limites mínimos de remuneração), é certo que a Lei 8.745/1993 abre brechas para que o uso do trabalho temporário se dê em condições mais ou menos adversas de acordo com o órgão de vínculo. Mas é decisão interna da gestão do IBGE, ou decisão de

governo em relação ao IBGE, ou ainda uma combinação das duas, a dimensão e a forma como ali se estabelecem as condições específicas do contrato de trabalho do servidor temporário.

Após fazer, nas próximas seções, uma breve apresentação de outras formas de contratação flexíveis presentes no instituto, o presente estudo voltará a essa questão, ainda neste capítulo, buscando compreender quais os elementos que contribuem para conferir uma dinâmica em alguma medida atípica, em relação a outros contratos (ou com aspectos mais evidentemente negativos, sob o ponto de vista da precariedade), à contratação temporária no IBGE.

3.2. Outras formas flexíveis de contratação no IBGE

Em 2006, o IBGE apresentou em seu Relatório de Gestão um quadro que discriminava o quantitativo de pessoal por unidade de gestão, segundo os vínculos. Tal representação, que excluía os trabalhadores temporários, abrangia os efetivos, os estagiários e os terceirizados, separados por lotação em áreas meio e fim (Quadro 32).

Quadro 44 - Quantitativo de pessoal, discriminado por unidade de gestão, por área - Servidores efetivos, estagiários e terceirizados - IBGE (2006)

Unidade	Situação funcional											
	Efetivos			Estagiários			Terceirizados			Total		
	área meio	área fim	total	área meio	área fim	total	área meio	área fim	total	área meio	área fim	total
Unidade Central	969	1.809	2.778	60	28	88	288	0	288	1.317	1.837	3.154
Unidades Estaduais	786	4.022	4.808	2	4	6	218	0	218	1.006	4.026	5.032
UE/AC	4	22	26	0	0	0	1	0	1	5	22	27
UE/AL	11	84	95	0	0	0	3	0	3	14	84	98
UE/AP	4	13	17	0	0	0	0	0	0	4	13	17
UE/AM	6	50	56	0	0	0	0	0	0	6	50	56
UE/BA	62	375	437	0	0	0	5	0	5	67	375	442
UE/CE	55	177	232	0	1	1	10	0	10	65	178	243
UE/DF	90	112	202	0	0	0	20	0	20	110	112	222
UE/ES	20	83	103	0	0	0	2	0	2	22	83	105
UE/GO	38	177	215	0	1	1	8	0	8	46	178	224
UE/MA	20	85	105	0	0	0	8	0	8	28	85	113
UE/MG	63	424	487	0	0	0	13	0	13	76	424	500
UE/MS	7	62	69	0	0	0	6	0	6	13	62	75
UE/PA	45	119	164	1	0	1	12	0	12	58	119	177
UE/PB	13	84	97	0	0	0	3	0	3	16	84	100
UE/PE	50	180	230	0	0	0	6	0	6	56	180	236
UE/PI	15	87	102	0	0	0	4	0	4	19	87	106
UE/PR	30	213	243	0	0	0	10	0	10	40	213	253
UE/RJ	75	429	504	0	0	0	13	0	13	88	429	517
UE/RN	15	96	111	0	0	0	4	0	4	19	96	115
UE/RO	3	34	37	0	0	0	2	0	2	5	34	39
UE/RR	9	7	16	0	0	0	0	0	0	9	7	16
UE/RS	31	279	310	1	1	2	11	0	11	43	280	323
UE/SE	13	51	64	0	0	0	2	0	2	15	51	66
UE/TO	2	39	41	0	0	0	1	0	1	3	39	42
UE/SC	15	165	180	0	0	0	54	0	54	69	165	234
UE/SP	78	501	579	0	1	1	17	0	17	95	502	597
UE/MT	12	74	86	0	0	0	3	0	3	15	74	89
TOTAL GERAL	1.755	5.831	7.586	62	32	94	506	0	506	2.323	5.863	8.186
% TOTAL	21,4	71,2	92,7	0,8	0,4	1,1	6,2	0,0	6,2	28,4	71,6	100,0

Fonte: CRH-IBGE, Dezembro 2006. Informações consolidadas no Relatório de Gestão 2006 (IBGE, 2007, p. 109-110)

Naquele momento, havia somente 94 estagiários no IBGE, representando 1,1% do quadro ativo assim considerado. Praticamente não havia estagiários nas Unidades Estaduais (apenas 6). A maioria dos estagiários (66%) estava lotada na chamada “área meio” do instituto, atuando muito provavelmente em áreas administrativas, enquanto os demais estavam nas áreas relacionadas à produção das informações estatísticas e geocientíficas.

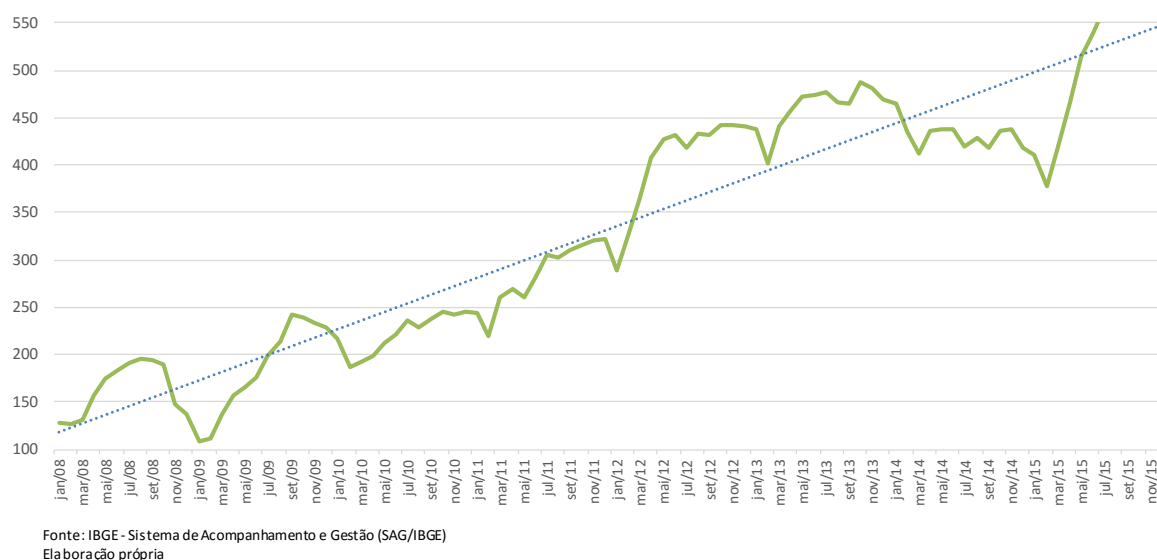
Os 506 terceirizados, por sua vez, representavam 6,2% da força de trabalho, todos alocados em áreas meio e distribuídos entre a Unidade Central (56,9%) e as Unidades Estaduais (43,1%).

Tendo como base esse ponto de partida, as subseções seguintes mostrarão como se deu a evolução recente de cada uma dessas formas contratuais relativamente mais flexíveis no IBGE, de acordo com os raros e dispersos dados disponíveis.

3.2.1. Trabalho Estágio

Em janeiro de 2008, segundo o IBGE, a instituição contava com um contingente total de 128 estagiários. Em dezembro de 2015, esse número atingiu 570, revelando um crescimento dessa força de trabalho, no período, de 345% (Gráfico 16). Lembrando que, no mesmo interstício de tempo, o número de servidores efetivos apresentou redução da ordem de 22% e a contratação temporária se expandiu 146%, pode-se dizer que, ressalvado seu peso menos significativo no total do quadro ativo e suas características muito peculiares, esse foi o componente relativamente mais dinâmico da força de trabalho do Instituto, nos últimos anos.

Gráfico 19 - Estagiários no IBGE - 2008-2015



Os estagiários que atuam no IBGE, tanto de ensino superior como de ensino médio, são absorvidos mediante convênios realizados com o Centro de Integração Empresa Escola – CIEE, tendo como bases legais a Orientação Normativa nº 07/2008, do MP, que regulamenta os

estágios em órgãos vinculados ao governo federal, a Lei nº 11.799/2008 e a portaria MPG nº 467/2007.

De maneira geral, já há alguns anos, o valor da bolsa de estágio atribuída aos estudantes de nível médio é de R\$ 203,00, enquanto a dos estudantes de nível superior é de R\$ 364,00, para uma carga horária de quatro horas diárias e vinte semanais. Ambos recebem ainda um auxílio transporte de R\$ 6,00/dia, proporcionais aos dias efetivamente estagiados¹⁶⁹, e têm o direito a um recesso remunerado de trinta dias para cada doze meses trabalhados.

Trata-se de uma forma de contratação extremamente flexível. Longe de substituir qualquer outro formato de vínculo mais estável, revela-se um componente acessório da força de trabalho que pode fazer a diferença em um contexto de esvaziamento. É forma barata, dado o baixo valor da bolsa-auxílio; imediata, já que é possível elaborar editais rapidamente, sem grandes burocracias associadas ao processo de recrutamento e seleção; qualificada e estimulada, já que se trata de estudantes em formação, de maneira geral dispostos a aprender; e facilmente dispensável.

Segundo o IBGE (2015c, p. 167):

“Atualmente o IBGE possui uma área dedicada à seleção e ao apoio ao estagiário. Todos possuem supervisão prevista em Lei e diversos participam de treinamentos e ações supervisionadas para seu desenvolvimento. A contratação é planejada pelas áreas com um ano de antecedência e consolidada pela área de Recursos Humanos, responsável pela contratação. Os estagiários são avaliados semestralmente e, caso não atendam aos indicadores da área, são submetidos à capacitação ou dispensados.”

A duração mínima prevista para um estágio no IBGE é de um semestre, enquanto a máxima é de quatro semestres letivos. Não há informações disponíveis, entretanto, nos documentos e sistemas investigados, acerca do tempo médio de duração dos estágios, ou mesmo dos motivos para rupturas ou dispensas.

No esforço de buscar alguns elementos que construam um perfil mínimo dos estagiários do IBGE, foram coletadas percepções indicadas no Portal *Indeed*¹⁷⁰, resumidas e sistematizadas no quadro a seguir:

¹⁶⁹ Conforme regulamentos disponíveis em

http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/estagiarios_concluidos.shtm (acesso em agosto/2015).

¹⁷⁰ Disponíveis em <<http://www.indeed.com.br/cmp/Ibge/reviews?fcountry=BR>>. Acesso em setembro/2015.

Quadro 45 - Percepções positivas e negativas atribuídas ao trabalho no IBGE - Estagiários

Aspectos positivos	52
Ambiente de trabalho, trabalho em equipe, relacionamento com os colegas	21
Aprendizado, conhecimento, experiência	20
Importância e seriedade do IBGE, importância das pesquisas	1
Vale-transporte	2
Flexibilidade de horários/carga horária/horário de trabalho	7
Simplicidade e tranquilidade do trabalho	1
Aspectos negativos	25
Temporalidade, fragilidade da relação contratual	5
Remuneração baixa/inadequada/insuficiente	7
Subordinação a pessoas com pouco conhecimento e experiência ou acomodadas	1
Sem acesso a benefícios (destaque: vale-refeição)	10
Problemas administrativos, organizacionais	1
Sobrecarga, metas elevadas, trabalho cansativo, extenuante	1

Fonte: Portal Indeed, 2012 a 2015. Total de 26 estagiários respondentes (5,5% do total).

Elaboração própria a partir das declarações disponíveis

Pela sistematização dos relatos de experiências de trabalho estágio no IBGE, percebe-se que a ampla maioria dos estagiários considerou positivo o ambiente de trabalho, o trabalho desenvolvido em equipe e o relacionamento com os colegas, bem como o aprendizado, o conhecimento e a experiência adquiridos ao longo do estágio. Também foi apontado como um elemento interessante o horário de trabalho, que permitiria, de maneira geral, alguma flexibilidade para conduzir os estudos.

Quanto aos pontos negativos, mencionados em menor número por aqueles que responderam ao Portal, teve especial destaque a falta de acesso a benefícios, em particular o vale-refeição, bem como a remuneração associada ao estágio, considerada baixa. Também a condição de fragilidade e temporalidade da relação contratual do estágio foi apontada como negativa por alguns dos participantes.

Os sistemas internos do IBGE apontam que a maior parte dos estagiários vinculados ao instituto em dezembro de 2015 (Quadro 46) era formada por estudantes de nível superior (393, ou 69%).

**Quadro 46 - Número de estagiários por
Unidade pagadora - IBGE - Dezembro/2015**

Unidade pagadora	Superior	Intermediário	Total
CRH/GEPAG	198	97	295
UE/PR-GRH	2	4	6
UE/SP-GRH	9	5	14
UE/MG-GRH	3	2	5
UE/BA-GRH	23	8	31
UE/PE-GRH	33	1	34
UE/CE-GRH	35	8	43
UE/PA-GRH	23	3	26
UE/DF-GRH	43	18	61
UE/RS-GRH	3	3	6
UE/RJ-GRH	4	18	22
UE/GO-GRH	7	6	13
UE/SC-GRH	10	4	14
Total	393	177	570

Fonte: IBGE/SAG

Elaboração própria

Analisando a distribuição dos estagiários por unidade de gestão (Quadro 47), percebe-se que, em janeiro de 2008, 97% dos estagiários estavam concentrados nas unidades centrais do IBGE (CDDI, DE, DGC, DI, DPE, ENCE e Presidência), que continham 124 dos 128 estagiários do instituto. Apenas as UEs do CE, PA, GO e RS apresentavam um vínculo de estágio cada.

Já em dezembro de 2015, havia um total de 267 estagiários distribuídos pelas 27 unidades estaduais, concentrando praticamente a metade do contingente de estagiários do instituto. No período analisado, afora o incremento diferenciado nas UEs, todas as unidades operacionais apresentaram crescimento do número de estagiários.

Quadro 47 - Número de Estagiários, proporção do total e variação % por unidade de gestão - IBGE - Janeiro/2008 e Dezembro/2015

Unidade de gestão	Janeiro/2008		Dezembro/2015		Var. %
	Nº estagiários	% total	Nº estagiários	% total	
CDDI	9	7,0	29	5,1	222,2
DE	31	24,2	96	16,8	209,7
DGC	41	32,0	69	12,1	68,3
DI	17	13,3	36	6,3	111,8
DPE	10	7,8	30	5,3	200,0
ENCE	7	5,5	10	1,8	42,9
Presidência	9	7,0	23	4,0	155,6
Unidade Estadual	4	3,1	267	46,8	6.575,0
Sem lotação	0	0,0	10	1,8	-
Total	128	100,0	570	100,0	345,3

Fonte: IBGE/SAG

Elaboração própria

Separando da análise as unidades estaduais, percebe-se uma elevada dimensão de estagiários em unidades como a Diretoria Executiva e a Diretoria de Geociências. Em outubro de 2015, quando havia um total de 572 estagiários (dos quais 20 eram contabilizados sem lotação e 261 estavam lotados nas UEs), a distribuição dos estagiários entre as unidades centralizadas (Quadro 48) permitia avaliar que:

- Na Diretoria Executiva, a maior parte dos estagiários está lotada na Coordenação de Recursos Humanos – CRH. Nessa coordenação, em outubro/2015, havia apenas 97 ativos permanentes lotados, mostrando uma relação de um estagiário para cada dois efetivos. A Coordenação de Recursos Materiais – CRM também apresentava uma proporção de estagiários em relação aos efetivos elevada (um estagiário para cada três ativos permanentes). A Gerência de Documentação Administrativa - GEDAD, instituída em 2015, por sua vez, atuava com apenas 4 efetivos e 7 estagiários.

- No caso da Diretoria de Geociências, a maior parcela de estagiários encontra-se lotada na Coordenação de Cartografia – CCAR, na qual, em outubro de 2015, havia apenas 88 servidores efetivos. A proporção, nesse caso, é de um estagiário a cada 2,7 efetivos.

- No Centro de Documentação e Disseminação de Informações, dois departamentos se destacam pela elevada densidade de estagiários em relação aos efetivos: a Gerência de Suporte Tecnológico (GETEC), com 4 efetivos e 3 estagiários (proporção de 1,3); e a Gerência de Biblioteca e Acervos Especiais (GEBIS), com 21 efetivos e 13 estagiários (proporção de 1,6).

Quadro 48 - Número de estagiários, proporção do total e número de efetivos em cada departamento das unidades centralizadas (CDDI, DE, DGC, DI, DPE, ENCE e Presidência) - IBGE - Outubro/2015

Unidade de gestão	CDDI, DE, DGC e DI			Unidade de gestão	DPE, ENCE e Presidência		
	Nº estagiários	% total	Nº efetivos		Nº estagiários	% total	Nº efetivos
CDDI	27	9,3	226	DPE	32	11,0	497
CDDI/Gabinete	1	3,7	22	DPE/CEEC	2	6,3	12
CDDI/COATI	0	0,0	8	DPE/COAGR	2	6,3	41
CDDI/COMAR	4	14,8	29	DPE/COIND	5	15,6	54
CDDI/COPES	0	0,0	9	DPE/COINP	1	3,1	44
CDDI/COPRO	0	0,0	1	DPE/COMEQ	0	0,0	27
CDDI/GEATE	0	0,0	12	DPE/CONAC	3	9,4	54
CDDI/GEBIS	13	48,1	21	DPE/COPIS	11	34,4	65
CDDI/GECOM	0	0,0	16	DPE/COREN	5	15,6	39
CDDI/GEDI	0	0,0	21	DPE/COSEC	2	6,3	55
CDDI/GEDOC	2	7,4	7	DPE/Gabinete	1	3,1	9
CDDI/GEGRAF	3	11,1	47	DPE/GCC	0	0,0	18
CDDI/GEON	1	3,7	19	DPE/GDI	0	0,0	8
CDDI/GETEC	3	11,1	4	DPE/GPO	0	0,0	14
CDDI/GPO	0	0,0	10	DPE/GTA	0	0,0	24
DE	94	32,3	376	DPE/GTD	0	0,0	33
DE/COF	0	0,0	42	ENCE	10	3,4	90
DE/CPS	3	3,2	18	ENCE/CEGRAD	1	10,0	26
DE/CRH	44	46,8	97	ENCE/CTA	5	50,0	18
DE/CRM	26	27,7	80	ENCE/Gabinete	2	20,0	7
DE/Gabinete	1	1,1	12	ENCE/GEAD	0	0,0	10
DE/GAT1	2	2,1	16	ENCE/GERINF	1	10,0	6
DE/GAT2	1	1,1	19	ENCE/GPG	0	0,0	14
DE/GAT3	2	2,1	32	ENCE/GRC	1	10,0	5
DE/GAT4	6	6,4	36	ENCE/SP01	0	0,0	4
DE/GSURE	2	2,1	6	Presidência	24	8,2	92
DE/GEPAD	0	0,0	5	PR/AUD	1	4,2	17
DE/GEDAD	7	7,4	4	Proc./COACON	0	0,0	2
DE/GSA	0	0,0	9	Proc./COACONT	7	29,2	0
DGC	68	23,4	385	Proc./DIRUD	0	0,0	0
DGC/CCAR	33	48,5	88	PR/Gabinete	2	8,3	22
DGC/CETE	3	4,4	44	PR/GAD	0	0,0	1
DGC/CGED	6	8,8	35	PR/PF	9	37,5	8
DGC/CGEO	6	8,8	44	PR/CCS	4	16,7	10
DGC/CREN	10	14,7	53	PR/COC	0	0,0	24
DGC/Gabinete	7	10,3	20	PR/Rel. Internac.	0	0,0	8
DGC/GDI	2	2,9	35	Procur./SEACO	0	0,0	0
DGC/GPS	0	0,0	49	PR/SEJUR	1	4,2	0
DGC	1	1,5	17	PR/PF/SEPPEC	0	0,0	0
DI	36	12,4	273	PR/PGE	0	0,0	0
DI/COADS	10	27,8	79	PGE/DICOT	0	0,0	0
DI/COBAD	1	2,8	45				
DI/COINF	17	47,2	114				
DI/Gabinete	8	22,2	28				
DI/GEDCE	0	0,0	0				
DI/GPS	0	0,0	7				
TOTAL					291	100,0	1.939

Fonte: IBGE/SAG
Elaboração própria

Muito provavelmente, essa elevada relação entre número de estagiários e número de servidores efetivos demonstra muito mais uma carência de pessoal nas áreas em questão, do que propriamente uma política de estímulo ao aprendizado em relação ao trabalho estágio. Nos setores em que o número de estagiários excede ou se aproxima do número de efetivos, é possível avaliar que tal proporção conflita com os pressupostos contidos na Lei do Estágio, tais como a orientação e supervisão adequada ou a observação de proporcionalidade máxima em relação ao número de servidores.

A carência de pessoal também ajuda a explicar o crescimento em maior densidade do trabalho estágio nas unidades estaduais, justamente em um período no qual tais unidades sofreram um processo de evasão por meio de aposentadorias, chegando ao quase esvaziamento do quadro próprio em algumas unidades.

O Quadro 49 apresenta o número de estagiários em cada unidade estadual, em outubro de 2015. Naquele momento, somente a UE/ES não contava com nenhum estagiário em seu quadro. No outro extremo, destacam-se as UEs da BA (10,3%), CE (8,8%), DF (8,8%), RJ (6,5%) e MT (6,1%), com um número mais expressivo de estagiários, em relação ao total das unidades estaduais.

Já as que expressam uma maior proporção de estagiários em relação aos servidores efetivos (Quadro 49) são RR (20,0%), MT (20,0%), TO (17,9%), AC (17,6%), DF (17,3%) e AM (15,8%). Aparentemente, a intensificação da incorporação do trabalho estágio ao cotidiano da instituição foi mais uma forma de as unidades lidarem com a falta de pessoal efetivo. Afinal, provavelmente, não é por acaso que algumas das unidades estaduais que apresentam uma maior proporção de estagiários em relação ao quadro efetivo, figuram também entre as que mostram elevada proporção de trabalhadores temporários em relação aos estáveis, conforme foi explicitado na primeira seção deste capítulo.

Quadro 49 - Número de estagiários por Unidade Estadual, proporção sobre o total e proporção sobre o número de servidores RJU - IBGE - outubro/2015

Unidade Estadual	Nº estagiários	Nº servidores RJU	% estagiários sobre total das UEs	% estagiários sobre RJU
UE/AC	6	34	2,3	17,6
UE/AL	11	75	4,2	14,7
UE/AM	9	57	3,4	15,8
UE/AP	2	30	0,8	6,7
UE/BA	27	310	10,3	8,7
UE/CE	23	177	8,8	13,0
UE/DF	23	133	8,8	17,3
UE/ES	0	92	0,0	0,0
UE/GO	15	150	5,7	10,0
UE/MA	13	96	5,0	13,5
UE/MG	6	342	2,3	1,8
UE/MS	4	73	1,5	5,5
UE/MT	16	80	6,1	20,0
UE/PA	10	137	3,8	7,3
UE/PB	9	88	3,4	10,2
UE/PE	2	170	0,8	1,2
UE/PI	6	69	2,3	8,7
UE/PR	7	192	2,7	3,6
UE/RJ	17	358	6,5	4,7
UE/RN	8	84	3,1	9,5
UE/RO	5	39	1,9	12,8
UE/RR	5	25	1,9	20,0
UE/RS	5	240	1,9	2,1
UE/SC	13	144	5,0	9,0
UE/SE	3	59	1,1	5,1
UE/SP	9	433	3,4	2,1
UE/TO	7	39	2,7	17,9
Total	261	3.726	100,0	7,0

Fonte: IBGE/SAG

Elaboração própria

Corroborando essas informações, os dados presentes no relatório de gestão 2014 do IBGE (Tabela 22) atestam que, ao contrário de 2006, quando a maior parte dos estagiários estava alocada na área meio, em 2014, a maioria estava na área fim. No 4º trimestre de 2014, 286 estagiários desempenhavam suas funções na área fim (68,4% do total) e 132 na área meio (31,2%), invertendo a relação presente em 2006.

Tabela 22 - Trabalho Estágio no IBGE - 2014

Nível de escolaridade	Quantativo de contratos de estágios vigentes					Despesa do exercício (em R\$ 1,00)	Despesa média anual (em R\$ 1,00)
	1º Trimestre	2º Trimestre	3º Trimestre	4º Trimestre	Média		
Nível Superior (NS)	274	293	279	280	282	544.030,16	1.932,61
Área fim	201	225	222	220	217	420.731,69	1.938,86
Área meio	73	68	57	60	65	123.298,47	1.911,60
Nível Intermediário (NI)	138	145	139	138	140	180.229,96	1.287,36
Área fim	56	66	61	66	62	80.466,03	1.292,63
Área meio	82	79	78	72	78	99.763,93	1.283,14
Total (NS+NI)	412	438	418	418	422	724.260,12	1.718,29

Fonte: IBGE - Relatório de Gestão 2014 (Quadro 55)

Elaboração própria

Em 2014, segundo esse relatório, o IBGE teria despendido, em média, R\$ 1.932,61 com cada estagiário de NS e R\$ 1.287,36 com cada estagiário de NI. Considerou-se mais adequado verificar essa informação, que pareceu destoante da realidade, nos dados orçamentários disponíveis no sistema. Ao segmentar as despesas do orçamento por subitem em cada ação/grupos de ações, separando o subitem 33903607 – Estagiários (parte do elemento Outros serviços de terceiros – Pessoa Física), foi elaborada a série de valores liquidados¹⁷¹ contida no Quadro 50, referente ao período 2007-2014.

¹⁷¹ Valores liquidados são aqueles que passaram pelo estágio de liquidação da despesa, ou seja, cujo direito adquirido do credor obteve verificação, tendo como base para tanto os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

Quadro 50 - Valores liquidados referentes ao subitem 33903607 - Estagiários, em cada ação do orçamento - IBGE - 2007 a 2014

Ações do Orçamento	Valor Liquidado (R\$ correntes)			
	2007	2008	2009	2010
Administração da Unidade / Gestão e Administração do Programa	0,00	182.178,09	381.744,00	493.140,45
Capacit. Serv. Públ. Fed. em Proc. de Qualif. e Requalif.		19.459,77	33.944,84	27.340,02
Ensino / Pesquisa de Grad.e Pós-Graduação em Estatíst.e Geociências	276.480,02	393.067,85	393.373,35	281.983,57
Gestão da Documentação e Disseminação de Informações	0,00	60.153,68	81.469,01	102.118,50
Pesquisas, Estudos e Levantamentos Estatísticos e Geocientíficos	0,00	317.850,98	453.655,54	524.203,41
TOTAL DO SUBITEM 33903607 – Estagiários (2007-2011)	276.480,02	972.710,37	1.344.186,74	1.428.785,95
Número médio de estagiários no ano (quantitativo)	n.d.	163	184	222
Despesa média por estagiário/ano (em R\$)	n.d.	5.970,60	7.298,75	6.433,56
Ações do Orçamento	Valor Liquidado (R\$ correntes)			
	2011	2012	2013	2014
Administração da Unidade / Gestão e Administração do Programa	612.726,64	1.270.980,16	1.296.898,57	1.217.109,09
Capacit. Serv. Públ. Fed. em Proc. de Qualif. e Requalif.	44.147,65	33.600,66	0,00	0,00
Ensino / Pesquisa de Grad.e Pós-Graduação em Estatíst.e Geociências	255.999,00	188.211,13	297.127,35	212.346,59
Gestão da Documentação e Disseminação de Informações	101.250,54	99.913,91	158.294,98	132.009,23
Pesquisas, Estudos e Levantamentos Estatísticos e Geocientíficos	688.199,88	667.023,67	677.174,09	807.562,32
TOTAL DO SUBITEM 33903607 – Estagiários (2012-2014)	1.702.323,71	2.259.729,53	2.429.494,99	2.369.027,23
Número médio de estagiários no ano (quantitativo)	284	405	461	432
Despesa média por estagiário/ano (em R\$)	5.987,07	5.586,48	5.271,01	5.487,03

Fonte: IBGE/SAG

Elaboração própria

A evolução dos valores constantes do orçamento, com essa rubrica específica, parece consistente. Ressalvadas as especificidades do vínculo, que contém jornada de trabalho diferenciada, o montante gasto ano a ano configura uma despesa média mensal extremamente baixa, vis-à-vis indicadores como o salário mínimo vigente; porém, como foi visto no capítulo inicial, trata-se de condição comum ao conjunto dos estagiários do serviço público federal, sob a regulamentação atual por meio das portarias do MP.

3.2.2. Terceirização nas chamadas “áreas-meio”

Assim como a contratação temporária para atender a excepcional interesse público, há previsão constitucional de contratação de terceirizados no serviço público, desde que essa se dê por tempo determinado, para a realização de atividade meio, e que não tenha relação com a natureza objetiva do órgão que está contratando/terceirizando.

A terceirização ocorre quando há contratação de um determinado trabalho intermediada por empresa (pessoa jurídica), que, mediante contrato de prestação de serviços, aparece no meio da relação entre o tomador de serviços e o(s) trabalhador(es) que efetivamente

presta(m) o serviço. Ainda que, de maneira geral, a terceirização no IBGE esteja de fato associada à execução de atividades meio¹⁷², não se pode dizer que ela opera por tempo determinado, uma vez que os contratos são renovados permanentemente, e o que eventualmente muda é a empresa que está intermediando a força de trabalho. Os mesmos trabalhadores, por vezes, chegam a migrar de uma empresa intermediadora para outra, sem que, com isso, deixem de atuar na instituição.

A terceirização na chamada área meio do IBGE surgiu como alternativa à extinção de cargos vinculados à área administrativa da carreira do instituto, tal como aparece no Relatório de Gestão do IBGE (2004a, p. 89):

“O IBGE, devido à extinção de diversos cargos de serviços administrativos de seu quadro permanente, utiliza atualmente a Lei 8.666, em seu Decreto 2.271/97, para a contratação de forma terceirizada desses tipos de serviço, tais como: Limpeza e Conservação, Serviços de Apoio Geral, Guarda e Vigilância Ostensiva, Recepção, Portaria, Transporte, Manobra, Telefonia e Serviço de Motoboy. (...) Sob essa base legal, o IBGE pratica, hoje em dia, o processo de terceirização na área de apoio administrativo, o que, por outro lado, apresenta como desvantagem a rotatividade dos técnicos terceirizados.”

O acesso a informações recentes que retratam o contingente de trabalhadores terceirizados no IBGE permite avaliar a sua distribuição pelas diferentes categorias ou funções (Tabela 23) e pelas diferentes unidades operacionais (Tabela 24). Conforme os dados disponíveis¹⁷³, em 2015, havia 718 trabalhadores terceirizados no IBGE, dos quais 371 (52%) eram mulheres. Em relação aos números apontados pelo Instituto em 2006, mencionados no início desta seção, entre 2006 e 2015 houve um crescimento de 42% no número de trabalhadores terceirizados.

Como pode ser avaliado a partir das informações constantes da Tabela 23, em 2015, a maior parte dos trabalhadores terceirizados ocupava as categorias/funções de servente (218, ou 30,4%); auxiliar de serviços gerais (201, ou 28,0%); e motorista (78, ou 10,9%).

¹⁷² A próxima subseção deste capítulo tratará do que pode ser considerada uma importante exceção.

¹⁷³ Necessário ressaltar que os dados contidos na planilha disponível no Portal de acesso à informação foram depurados, buscando retirar nomes/CPF que estavam duplicados e outras situações específicas, que destoavam evidentemente da condição de trabalhadores terceirizados. Cabe mencionar também que alguns números de CPF idênticos estão associados a diferentes trabalhadores, o que demonstra alguma inconsistência nos dados fornecidos. Há, ainda, casos de mesmo nome e CPF associados a duas funções distintas ou a duas unidades de lotação diferentes. Nesses dois últimos conjuntos de situações, mais pontuais, os dados foram preservados.

Tabela 23 - Número de trabalhadores terceirizados no IBGE e % de força de trabalho feminina, segundo função - 2015

Categoria/ função	Nº de trabalhadores	% Feminino	% total
Servente	218	89,9	30,4
Auxiliar de Serviços Gerais	201	52,2	28,0
Motorista	78	0,0	10,9
Porteiro	71	9,9	9,9
Vigilante	68	0,0	9,5
Recepcionista	18	100,0	2,5
Copeira	15	100,0	2,1
Ajudante de Operador	15	53,3	2,1
Secretária	13	100,0	1,8
Encarregado	5	40,0	0,7
Inspetor (ENCE)	4	50,0	0,6
Ascensorista	4	75,0	0,6
Manobrista	2	0,0	0,3
Telefonista	2	100,0	0,3
Motoboy/Motociclista	2	0,0	0,3
Jardineiro	1	0,0	0,1
Pedreiro	1	0,0	0,1
Total	718	51,7	100,0

Fonte: <http://acessoainformacao.ibge.gov.br/#>

Acesso em setembro/2015

Elaboração própria

A maior parcela dos terceirizados encontra-se vinculada à Direção Executiva – GAT (335, ou 46,7%), atendendo a várias unidades operacionais do Rio de Janeiro; ou distribuída pelas Unidades Estaduais (366, 51,0%). Em média, a proporção de trabalhadores terceirizados em relação ao quadro próprio é significativa, atingindo 13,3% (Tabela 24).

Tabela 24 - Trabalhadores terceirizados no IBGE, segundo lotação, e proporção sobre servidores efetivos - Setembro/2015

Lotação	Terceirizados	% sobre total	Servidores RJU na Unidade	% terceirizados sobre RJU
DE/GAT*	335	46,7	1.631	20,5
CDDI	13	1,8	227	5,7
DE/ENCE	4	0,6	89	4,5
UE/AC	3	0,4	34	8,8
UE/AL	2	0,3	76	2,6
UE/BA	15	2,1	311	4,8
UE/CE	13	1,8	177	7,3
UE/DF	37	5,2	134	27,6
UE/ES	3	0,4	92	3,3
UE/GO	9	1,3	150	6,0
UE/MA	7	1,0	95	7,4
UE/MG	88	12,3	347	25,4
UE/MS	3	0,4	73	4,1
UE/MT	2	0,3	80	2,5
UE/PA	15	2,1	138	10,9
UE/PE	7	1,0	170	4,1
UE/PI	4	0,6	69	5,8
UE/PR	74	10,3	194	38,1
UE/RJ	28	3,9	358	7,8
UE/RN	11	1,5	85	12,9
UE/RS	11	1,5	240	4,6
UE/SC	4	0,6	143	2,8
UE/SP	29	4,0	435	6,7
UE/TO	1	0,1	39	2,6
Total	718	100,0	5.387	13,3

<http://acessoainformacao.ibge.gov.br/#>. Acesso em set/2015

Elaboração própria

(*) Refere-se às várias unidades do Rio de Janeiro, exceto CDDI e ENCE, e não somente à DE.

Chamam a atenção os casos de unidades estaduais como as do PR, do DF e de MG, nas quais a proporção de terceirizados em relação ao quantitativo do quadro próprio se apresenta particularmente elevada (respectivamente, 38,1%, 27,6% e 25,5%). É difícil imaginar quais seriam as situações específicas nessas localidades, que poderiam eventualmente condicionar, ou pelo menos ajudar a explicar, uma utilização mais intensa do trabalho terceirizado, com uma proporção de um terceirizado para cada 3 ou 4 efetivos. Um olhar específico para essas três unidades permite somente verificar que a maior parte dos trabalhadores terceirizados ocupa as funções de servente ou motorista (Quadro 51).

**Quadro 51 - Trabalhadores terceirizados nas UEs PR, MG e DF - IBGE -
Setembro/2015**

Trabalhadores terceirizados	UE/PR	%	UE/MG	%	UE/DF	%
Ajudante de operador	1	1,4	1	1,1	-	-
Auxiliar de serviços gerais	2	2,7	-	-	-	-
Copeira	-	-	-	-	3	8,1
Motorista	17	23,0	6	6,8	8	21,6
Porteiro	3	4,1	-	-	4	-
Recepcionista	-	-	2	2,3	-	-
Servente	50	67,6	75	85,2	22	59,5
Vigilante	1	1,4	4	4,5	-	-
Total	74	100,0	88	100,0	37	100,0

<http://acessoainformacao.ibge.gov.br/#>

Acesso em Setembro/2015

Elaboração própria

Vale mencionar que há muitas controvérsias em torno do processo de terceirização no IBGE, mesmo no que se menciona como área meio, particularmente para alguns cargos específicos. Há uma sensibilidade diferenciada em relação a casos como o do motorista, por exemplo. Em uma instituição que opera cotidianamente o trabalho de coleta, envolvendo, muitas vezes, deslocamentos com veículos oficiais do instituto, poderia ter muito sentido incorporar a função de motorista (tal como outrora) a um quadro de trabalhadores especializados e permanentemente à disposição do instituto. Funções como as de secretária ou recepcionista, por sua vez, tampouco apresentam uma temporalidade distinta ou atípica, e podem ser consideradas absolutamente essenciais ao trabalho cotidiano de algumas unidades de gestão. Esses cargos, porém, desapareceram da carreira do instituto.

O quadro geral de esvaziamento e de ausência de concursos para a área técnica ou administrativa da instituição aparecem como argumento para uma suposta inexorabilidade do uso do trabalho terceirizado. Porém, tal como aponta MARCELINO (2008), a terceirização surge como uma “forma de exploração renovada”, já que a empresa precisa de trabalho e pode, por esse meio, utilizá-lo de maneira relativamente mais barata, motivo pelo qual passa a terceirizar tudo aquilo que pode, em especial as atividades que podem ser consideradas, aos olhos externos, acessórias.

Nesse caso, portanto, como aparece de modo geral no mercado de trabalho, a terceirização é simplesmente uma forma de assegurar a redução de custos com a força de

trabalho, já que desresponsabiliza o contratante pelos encargos trabalhistas. A instituição contrata trabalhadores terceirizados por salários mais baixos e mínimas garantias em relação ao que pagaria a servidores públicos. Em geral, esses terceirizados recebem como salário um valor cerca de três vezes inferior ao que é pago pela empresa contratante à intermediária. Quem organiza e gerencia essa forma de trabalho, dentro do instituto, é o próprio IBGE, e não a empresa contratada, que apenas intermedia uma relação contratual da qual se beneficia largamente.

Trata-se de trabalhadores muitas vezes apartados dos demais, ou que se sentem servindo aos demais, e, assim, os fundamentos da relação de trabalho são encobertos por certa invisibilidade. Portanto, o que ocorre para o caso dos serviços públicos federais, e também para o caso do IBGE, é que se insiste em uma forma aviltante e precária de trabalho, tratando-a como se fosse natural ou inevitável.

Importa lembrar que o Decreto nº 2.271/1997 delimitou em alguma medida os condicionantes da implementação de processos de terceirização nos órgãos da administração pública federal. Seu texto permitiria a aplicabilidade da terceirização àquelas “*atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou entidade*”. Assim, haveria uma aplicação dessa forma flexível de contratação a atividades como limpeza, conservação, copeiragem, vigilância, segurança, transporte, manutenção de prédios, equipamentos e instalações, reprografia, telecomunicações, bem como à área de informática.

Sob o ponto de vista orçamentário, no que toca aos elementos de despesa vinculados de maneira mais evidente ao processo de terceirização no instituto (tais como a locação de mão de obra), estes tiveram expressivo crescimento no período recente. Entre 2004 e 2015, em termos reais, as despesas com locação de mão de obra no IBGE cresceram 1.101% (Quadro 52).

Quadro 52 - Despesas com locação de mão de obra (elemento de despesa 37) no IBGE - 2004 a 2015

Exercício	Outras despesas correntes	Var. % em relação ao ano anterior	Valores atualizados (dez/2015)	Var. % em relação ao ano anterior
2004	1.244.881,66	-	2.331.687,25	-
2005	4.779.820,20	283,96	8.470.797,36	263,29
2006	6.061.380,00	26,81	10.414.663,12	22,95
2007	8.100.307,23	33,64	13.324.195,36	27,94
2008	9.450.437,84	16,67	14.678.420,05	10,16
2009	11.771.790,50	24,56	17.528.196,05	19,41
2010	13.948.595,61	18,49	19.610.330,57	11,88
2011	16.086.861,29	15,33	21.236.265,59	8,29
2012	16.841.656,53	4,69	21.006.598,19	-1,08
2013	20.761.708,21	23,28	24.448.987,59	16,39
2014	23.856.763,33	14,91	26.402.279,98	7,99
2015	28.000.969,42	17,37	28.000.969,42	6,06
Var. %	2.149,29	-	1.100,89	-

Fonte: CGU - Portal da Transparência - Governo Federal

Ao desmembrar os subitens que compõem esse elemento de despesa, em 2014¹⁷⁴ (Tabela 25), percebe-se que as despesas com locação de mão de obra se referem a apoio administrativo, técnico e operacional (42,2%); limpeza e conservação (38,8%); vigilância ostensiva (12,7%); manutenção e conservação de bens imóveis (4,3%); e serviços de copa e cozinha (1,7%).

Tabela 25 - Subitens de despesa relativos a locação de mão-de-obra - IBGE - 2014 (em R\$ correntes)

Subitem de Despesa	Descrição do subitem	Despesa liquidada - 2014	% total
<i>339037</i>	<i>Locação de mão-de-obra</i>		
33903701	Apoio administrativo, técnico e operacional	10.386.083,40	42,23
33903702	Limpeza e conservação	9.540.957,25	38,79
33903703	Vigilância ostensiva	3.117.132,04	12,67
33903704	Manutenção e conservação de bens imóveis	1.065.129,14	4,33
33903705	Serviços de copa e cozinha	405.845,68	1,65
33903736	Multas indedutíveis	146,63	0,00
33903737	Juros	117,31	0,00
<i>339092</i>	<i>Despesas de exercícios anteriores</i>		
33909237	Locação de mão-de-obra	77.966,63	0,32
TOTAL		24.593.378,08	100,00

Fonte: SAG/IBGE

Elaboração própria

¹⁷⁴ A série orçamentária consolidada no SAG/IBGE, que permite esse nível de desmembramento, até o fechamento deste estudo abrangia somente os exercícios compreendidos entre 2007 e 2014.

Um olhar mais atento aos subitens orçamentários desse mesmo exercício, no entanto, permite verificar que, sob a mesma denominação ou variações próximas, encontram-se despesas classificadas como Outros serviços de terceiros – Pessoa Física e Outros serviços de terceiros – Pessoa Jurídica, como mostra a Tabela 26:

Tabela 26 - Subitens de despesa semelhantes aos relativos a locação de mão-de-obra - IBGE - 2014 (em R\$ correntes)

Subitem de Despesa	Descrição do subitem	Despesa liquidada - 2014	% total
<i>339036</i>	<i>Outros serviços de terceiros - Pessoa Física</i>		
33903619	Vigilância ostensiva	520,00	0,01
33903622	Manutenção e conserv. de bens imóveis	199.738,21	3,83
33903625	Serviços de limpeza e conservação	1.143.303,71	21,91
33903635	Serv. de apoio admin., técnico e operacional	65.645,15	1,26
<i>339039</i>	<i>Outros serviços de terceiros - Pessoa Jurídica</i>		
33903916	Manutenção e conserv. de bens imóveis	2.041.785,19	39,13
33903977	Vigilância ostensiva/monitorada/rastreamento	696.811,72	13,36
33903978	Limpeza e conservação	178.315,98	3,42
33903979	Serv. de apoio admin., técnico e operacional	131.420,89	2,52
<i>449039</i>	<i>Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica</i>		0,00
44903916	Manutenção e conserv. de bens imóveis	759.871,28	14,56
TOTAL		5.217.412,13	100,00

Fonte: SAG/IBGE

Elaboração própria

Tal pulverização de elementos e subitens de despesas, que aparentemente se referem a situações similares de uso de força de trabalho sob vínculos precários, evidencia as dificuldades de abordar as questões orçamentárias e relacioná-las com certeza a processos de terceirização nos órgãos públicos. Esse limite foi mencionado no primeiro capítulo da dissertação.

As despesas referentes a Outros serviços de terceiros – Pessoa Física no IBGE cresceram, em termos reais, 51,1% no período 2004-2015 (Quadro 53).

Quadro 53 - Despesas com Outros serviços de terceiros - Pessoa Física (elemento de despesa 36) no IBGE - 2004 a 2015

Exercício	Outras despesas correntes	Var. % em relação ao ano anterior	Valores atualizados (dez/2015)	Var. % em relação ao ano anterior
2004	2.654.843,71	-	4.972.573,24	-
2005	2.976.216,41	12,11	5.274.450,72	6,07
2006	3.201.559,85	7,57	5.500.920,13	4,29
2007	4.370.462,30	36,51	7.188.973,44	30,69
2008	3.622.747,39	-17,11	5.626.851,25	-21,73
2009	3.904.570,84	7,78	5.813.905,98	3,32
2010	5.869.831,96	50,33	8.252.396,75	41,94
2011	4.626.564,07	-21,18	6.107.527,23	-25,99
2012	5.430.066,82	17,37	6.772.922,34	10,89
2013	5.739.004,47	5,69	6.758.251,66	-0,22
2014	6.344.821,82	10,56	7.021.814,31	3,90
2015	7.514.620,26	18,44	7.514.620,26	7,02
Var. %	183,05	-	51,12	-

Fonte: CGU - Portal da Transparência - Governo Federal

Apesar de parte das despesas com esse elemento compreenderem a absorção de trabalho por meio de vínculos atípicos, sua composição envolve também muitos subitens que destoam desse perfil (Tabela 27). A maior parte das despesas com Outros serviços de terceiros – Pessoa Física, em 2014, referiu-se à locação de imóveis (53%). Em seguida, apareceram as despesas com estagiários (23%), também representando um componente importante desses gastos. Em terceiro, despontaram os serviços de limpeza e conservação (11%).

Tabela 27 - Subitens de despesa relativos a outros serviços de terceiros - Pessoa Física - IBGE - 2014 (em R\$ correntes)

Subitem de Despesa	Descrição do subitem	Despesa liquidada - 2014	% total
339036	<i>Outros serviços de terceiros - Pessoa Física</i>		
33903601	Condomínios	184.263,68	1,81
33903602	Diárias a colaboradores eventuais no País	19.787,29	0,19
33903603	Diárias a colaboradores eventuais no exterior	2.845,00	0,03
33903605	Direitos autorais	570,00	0,01
33903606	Serviços técnicos profissionais	21.265,83	0,21
33903607	Estagiários	2.369.027,23	23,28
33903613	Conferências, exposições e espetáculos	2.000,00	0,02
33903615	Locação de imóveis	5.390.823,69	52,97
33903616	Locação de bens móveis e intangíveis	200,00	0,00
33903617	Tributos à conta do locatário ou cessionário	142.477,44	1,40
33903618	Manutenção e conservação de equipamentos	11.521,00	0,11
33903619	Vigilância ostensiva	520,00	0,01
33903620	Manutenção e conserv. de veículos	18.559,59	0,18
33903621	Manut. e cons. de b.móveis de outras naturezas	1.741,00	0,02
33903622	Manutenção e conserv. de bens imóveis	199.738,21	1,96
33903623	Fornecimento de alimentação	8.784,00	0,09
33903625	Serviços de limpeza e conservação	1.143.303,71	11,23
33903627	Serviços de comunicação em geral	200,00	0,00
33903628	Serviço de seleção e treinamento	466.383,33	4,58
33903630	Serviços médicos e odontológicos	1.892,99	0,02
33903635	Serv. de apoio admin., técnico e operacional	65.645,15	0,65
33903636	Serv. de conserv. e rebenefic. de mercadorias	500,00	0,00
33903638	Confecção de uniformes, bandeiras e flâmulas	346,00	0,00
33903639	Fretes e transportes de encomendas	14.283,20	0,14
33903642	Juros	2.723,03	0,03
33903643	Encargos financeiros indedutíveis	4,26	0,00
33903644	Multas indedutíveis	67,31	0,00
33903647	Serviços de estacionamento de veículos PF	76.469,53	0,75
33903654	Manut.cons.equip.de processamento de dados	180,00	0,00
33903669	Seguros em geral	131,74	0,00
33903696	Outros serv.de terceiros PF- pagto antecipado	1.726,49	0,02
339092	<i>Despesas de exercícios anteriores</i>		0,00
33909236	Outros serviços de terceiros - Pessoa Física	29.478,50	0,29
TOTAL		10.177.459,20	100,00

Fonte: SAG/IBGE

Elaboração própria

O elemento outros serviços de terceiros – PJ é ainda mais “poluído” de subitens não atinentes a vínculos atípicos de trabalho. Seu crescimento real entre 2004 e 2015 foi de 74,5% (Quadro 54).

Quadro 54 - Despesas com Outros serviços de terceiros - Pessoa Jurídica (elemento de despesa 39) no IBGE - 2004 a 2015

Exercício	Outras despesas correntes	Investimentos	Total	Var. % em relação ao ano anterior	Total - Valores atualizados (dez/2015)	Var. % em relação ao ano anterior
2004	30.407.452,55	0,00	30.407.452,55	-	56.953.742,45	-
2005	37.260.094,17	0,00	37.260.094,17	22,54	66.032.338,89	15,94
2006	45.989.277,46	0,00	45.989.277,46	23,43	79.018.776,53	19,67
2007	82.025.914,00	0,00	82.025.914,00	78,36	134.924.425,94	70,75
2008	57.319.270,44	0,00	57.319.270,44	-30,12	89.028.290,85	-34,02
2009	66.496.495,48	480,00	66.496.975,48	16,01	99.013.996,49	11,22
2010	144.446.173,10	4.649,97	144.450.823,07	117,23	203.083.412,15	105,11
2011	86.161.017,51	121.646,07	86.282.663,58	-40,27	113.901.744,19	-43,91
2012	88.472.720,20	328.382,22	88.801.102,42	2,92	110.761.615,05	-2,76
2013	86.161.017,51	1.051.884,54	87.212.902,05	-1,79	102.701.913,45	-7,28
2014	98.603.231,37	1.187.668,29	99.790.899,66	14,42	110.438.588,65	7,53
2015	98.424.362,42	979.748,05	99.404.110,47	-0,39	99.404.110,47	-9,99
Var. %	223,68	-	226,91	-	74,53	-

Fonte: CGU - Portal da Transparência - Governo Federal

Também nesse campo do orçamento têm posição relevante os gastos com locação de imóveis (Tabela 28). Porém, aparecem várias despesas importantes de serem levadas em consideração no presente estudo. Há tanto gastos que podem ser caracterizados como pertinentes ao processo de terceirização na área de apoio ou área meio, como também outros vinculados a fatores que requerem uma atenção diferenciada. É o caso das despesas que dizem respeito à utilização de força de trabalho contratada de forma precária na área de tecnologia de informação do Instituto, tema da subseção seguinte.

Tabela 28 - Subitens de despesa relativos a outros serviços de terceiros - Pessoa Jurídica - IBGE - 2014 (em R\$ correntes)

Subitem de Despesa	Descrição do subitem	Despesa liquidada - 2014	% total	Subitem de Despesa	Descrição do subitem	Despesa liquidada - 2014	% total
339039	<i>Outros serviços de terceiros - Pessoa Jurídica</i>			33903957	Serviços técnicos profissionais de T.I.	10.653.332,96	10,34
33903901	Assinaturas de periódicos e anuidades	89.863,00	0,09	33903958	Serviços de telecomunicações	4.346.595,06	4,22
33903902	Condomínios	6.682.224,03	6,48	33903959	Serviços de áudio, vídeo e foto	57.691,50	0,06
33903903	Comissões e corretagens	286.777,89	0,28	33903961	Serviços de socorro e salvamento	21.691,96	0,02
33903904	Direitos autorais	450,00	0,00	33903962	Serviços de produção industrial	9.048,00	0,01
33903905	Serviços técnicos profissionais	451.152,09	0,44	33903963	Serviços gráficos e editoriais	308.498,16	0,30
33903907	Descontos financeiros concedidos	0,00	0,00	33903966	Serviços judiciários	1.713,22	0,00
33903908	Manutenção de software	4.503.442,01	4,37	33903969	Seguros em geral	228.308,71	0,22
33903909	Armazenagem	12,00	0,00	33903971	Confecção matl de acondic.e embalagem	1.350,00	0,00
33903910	Locação de imóveis	16.817.678,32	16,32	33903974	Frete e transp.de encomendas	373.460,46	0,36
33903911	Locação de softwares	7.202.407,13	6,99	33903975	Serviço de incineração, destr. e demolição	70.056,82	0,07
33903912	Locação de máquinas e equipamentos	414.465,70	0,40	33903977	Vigilância ostensiva/monitorada/rastream.	696.811,72	0,68
33903914	Locação bens mov.out.naturezas e intangíveis	24.952,00	0,02	33903978	Limpeza e conservação	178.315,98	0,17
33903915	Tributos à conta do locatário ou cessionário	610.608,25	0,59	33903979	Serv.de apoio admin., técnico e operacional	131.420,89	0,13
33903916	Manutenção e conserv.de bens imóveis	2.041.785,19	1,98	33903980	Hospedagens	4.587,46	0,00
33903917	Manut.e conserv.de máquinas e equipamentos	752.416,60	0,73	33903981	Serviços bancários	1.490,21	0,00
33903918	Serviços de estacionamento de veículos	249.807,20	0,24	33903982	Serviços de controle ambiental	3.404,00	0,00
33903919	Manutenção e conserv.de veículos	3.530.454,25	3,43	33903983	Serviços de cópias e reprod.documentos	337.536,29	0,33
33903920	Manut.e cons.de b.móveis de outras naturezas	212.110,07	0,21	33903990	Serviços de publicidade legal	120,00	0,00
33903922	Exposições, congressos e conferências	950.972,20	0,92	33903993	Serviços de publicidade de utilidade pública	0,00	0,00
33903923	Festividades e homenagens	16.790,00	0,02	33903995	Manut.cons.equip.processamento de dados	1.350.366,26	1,31
33903924	Vistos consulares	315,83	0,00	33903996	Outros serv.de terceiros PJ- Pagto antecipado	707,41	0,00
33903925	Taxa de administração	181.106,61	0,18	33903997	Comunicação de dados	11.498.995,12	11,16
33903926	Desenvolvimento de software	3.460.246,12	3,36	33903999	Outros serviços de terceiros-Pessoa Jurídica	1.098,43	0,00
33903927	Suporte de infraestrutura de T.I.	1.679.957,64	1,63	339092	<i>Despesas de exercícios anteriores</i>		
33903931	Locação de equipamentos de proces.dados	1.903.049,18	1,85	33909239	Outros serviços de terceiros - PJ	177.587,63	0,17
33903935	Multas dedutíveis	0,00	0,00	339139	<i>Outros serv.terceiros-Pes.Jurid-Op.intra-orç.</i>		
33903936	Multas indedutíveis	78.408,68	0,08	33913901	Assinaturas de periódicos e anuidades	1.044,00	0,00
33903937	Juros	31.652,41	0,03	33913902	Condomínios	4.059,24	0,00
33903938	Encargos financeiros dedutíveis	0,76	0,00	33913910	Locação de imóveis	54.201,66	0,05
33903939	Encargos financeiros indedutíveis	3.817,92	0,00	33913935	Multas dedutíveis	0,00	0,00
33903941	Fornecimento de alimentação	44.137,90	0,04	33913936	Multas indedutíveis	3.915,89	0,00
33903943	Serviços de energia elétrica	6.300.494,94	6,11	33913948	Serviço de seleção e treinamento	40.000,00	0,04
33903944	Serviços de água e esgoto	1.553.384,41	1,51	33913990	Serviços de publicidade legal	823.272,47	0,80
33903946	Serviços domésticos	560,00	0,00	339192	<i>Despesas de exercícios anteriores</i>		
33903947	Serviços de comunicação em geral	1.798.162,76	1,74	33919239	Serviços de terceiros - Pessoa Jurídica	7.730,97	0,01
33903948	Serviço de seleção e treinamento	7.471.021,83	7,25	449039	<i>Outros serviços de terceiros- Pessoa Jurídica</i>		0,00
33903950	Serv.médico-hospital.,odontol.e laboratoriais	18.419,06	0,02	44903916	Manutenção e conserv.de bens imóveis	759.871,28	0,74
33903952	Serviços de reabilitação profissional	30,00	0,00	44903993	Aquisição de software	275.665,00	0,27
33903956	Serviços de tecnologia da informação	1.267.669,51	1,23	TOTAL		103.054.752,25	100,00

Fonte: SAG/IBGE
Elaboração própria

Como pôde ser visto na presente subseção, as informações que são disponibilizadas publicamente pelo IBGE como afeitas ao processo de terceirização no instituto aparentemente se referem ao conjunto das atividades previstas no Decreto nº 2.271/1997, motivo pelo qual se costuma visualizar menor resistência e contestação. Porém, independente de sua conformidade legal, mostram a dependência cada vez maior desse formato precário de absorção de força de trabalho, que configura uma tentativa de superar as restrições impostas pela legislação atinente à chamada “responsabilidade fiscal”¹⁷⁵; de repassar para outrem as responsabilidades e problemas referentes aos direitos trabalhistas e a eventuais conflitos; e é apontado por vários especialistas do tema como um modo espúrio de contratar trabalhadores, pela brutal diferenciação de suas

¹⁷⁵ Trata-se de elementos de despesa que são contabilizados como “Outras despesas correntes”, e não como despesas de pessoal.

condições de trabalho, remuneração e organização coletiva, sobretudo em comparação aos servidores efetivos.

Ressaltada essa questão da aparente adequação legal do processo de terceirização na chamada área de apoio (ou meio) do IBGE, o próximo ponto deste estudo pretende destacar o que se considera uma importante exceção: a área de informática, para a qual não são encontradas informações transparentes sobre o processo de flexibilização em curso, o que deixa entrever que se trata de uma área com particularidades que, a princípio, destoariam do contexto geral previsto legalmente como “propício” ou “adequado” à efetivação da terceirização. Esse caso, pelas suas características, será analisado separadamente.

3.2.3. Diretoria de Informática: terceirização na “atividade-fim” do instituto?

Em janeiro de 2008, havia 385 servidores lotados na Diretoria de Informática. Em dezembro de 2015, apenas 271, representando uma queda de 30% no número total de servidores no período, acima da verificada para o conjunto do quadro próprio do IBGE (-23,2%). Assim, entre 2008 e 2015, a Diretoria de Informática perdeu participação relativa, em relação às demais unidades operacionais do instituto, com relação ao número total de servidores efetivos. Em 2008, detinha 5,2% do total de servidores efetivos da instituição, e em 2015 apenas 4,8% (Quadro 55).

Quadro 55 - Servidores efetivos na Diretoria de Informática do IBGE - 2008 e 2015

Período	Nº servidores/Participação	Nível Intermediário	Nível Superior	Total
jan/08	Quantitativo	225	160	385
	Part.% no total de servidores	3,9	10,2	5,2
dez/15	Quantitativo	119	152	271
	Part.% no total de servidores	3,0	9,0	4,8
Variação % 2015/2008		-47,1	-5,0	-29,6

Fonte: IBGE - Sistema de Acompanhamento e Gestão (SAG)

Elaboração própria

O Quadro 55 mostra que a perda recente de servidores efetivos na diretoria foi muito mais significativa para o caso dos trabalhadores de nível intermediário (-47,1%) do que para servidores de nível superior (-5,0%). Tal situação leva a crer que a opção administrativa feita para a área foi de substituir, em particular nas áreas de suporte técnico e manutenção, os servidores do

quadro efetivo por trabalhadores contratados de forma mais flexível. Assim, teria se constituído um processo de terceirização na área de TI que, a um só tempo, enfrentaria as dificuldades resultantes da perda do quadro efetivo, ampliaria a flexibilidade organizacional do Instituto e, eventualmente, proporcionaria ainda uma redução de seus custos operacionais.

Para a análise deste tema, porém, cabe destacar preliminarmente que, nos sistemas ou documentos consultados, não há qualquer informação mais sistematizada que permita conhecer com exatidão o que ocorre na Diretoria de Informática, em relação a trabalhadores que desempenham suas funções dentro do IBGE, mas não pertencem ao quadro técnico da Instituição. Em seu Relatório de Gestão de 2003 (IBGE, 2004a, p. 89), a direção do Instituto apontava que:

“No início de 2003 foi implantada a terceirização na área de informática, de mão-de-obra para as atividades de suporte e consultoria técnica, através de um banco de horas, cuja vantagem observada se dá na medida em que os recursos humanos com determinado perfil são utilizados somente quando necessários, e nas próprias instalações do IBGE.”

Essa passagem possibilita compreender o provável momento histórico em que se passaria a adotar ou intensificar um processo de terceirização da área de informática, ainda que não se disponha de dados que permitam avaliar o seu percurso. Em 2012, o IBGE sistematizou um quadro de avaliação da gestão da Tecnologia da Informação no instituto (IBGE, 2012, p. 152). Este quadro indica que, em fevereiro de 2012, havia um conjunto de 409 servidores efetivos e terceirizados atuando nessa área¹⁷⁶. Considerando-se que os dados do SAG apontam, para a mesma data, 338 servidores efetivos lotados na Diretoria de Informática, pode-se avaliar que havia pouco mais de 70 trabalhadores terceirizados na área de TI, ou cerca de 20% dos trabalhadores do setor. Porém, o mesmo documento aponta um nível de participação de terceirização de bens e serviços de TI, em relação ao desenvolvimento interno do próprio IBGE, da ordem de 37,5% (Quadro 56).

¹⁷⁶ A passagem nos andares nos quais funciona a Diretoria de Informática do IBGE, na unidade da Avenida Chile (centro do Rio de Janeiro) é um exercício importante de prospecção a respeito do tema, que a autora vem tendo a oportunidade de realizar desde 2006. Quando se distribui algum material aos servidores dos andares, que diga respeito às suas condições de trabalho ou remuneração ou à sua organização sindical, é comum ouvir na maioria das baías de trabalho: “*Não sou do quadro, sou consultor*”. Nesses momentos, a curiosidade em torno do tema se acirra, sem encontrar, porém, nos dados disponíveis, uma explicação exata para os vínculos destes trabalhadores que se autodenominam “consultores”.

Quadro 56 - Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

Quesitos a Serem Avaliados	Avaliação				
	1	2	3	4	5
Planejamento da Área					
1. Há planejamento institucional em vigor ou existe área que faz o planejamento da UJ como um todo.					X
2. Há Planejamento Estratégico para a área de TI em vigor.					X
3. Há comitê que decide sobre a priorização das ações e investimentos de TI para a UJ.					X
Perfil dos Recursos Humanos Envolvidos					
4. Quantitativo de servidores e de terceirizados atuando na área de TI. (quantidade)					409
5. Há carreiras específicas para a área de TI no plano de cargos do Órgão/Entidade.	X				
Segurança da Informação					
6. Existe uma área específica, com responsabilidades definidas, para lidar estrategicamente com segurança da informação.				X	
7. Existe Política de Segurança da Informação (PSI) em vigor que tenha sido instituída mediante documento específico.				X	
Desenvolvimento e Produção de Sistemas					
8. É efetuada avaliação para verificar se os recursos de TI são compatíveis com as necessidades da UJ.				X	
9. O desenvolvimento de sistemas quando feito na UJ segue metodologia definida.				X	
10. É efetuada a gestão de acordos de níveis de serviço das soluções de TI do Órgão/Entidade oferecidas aos seus clientes.			X		
11. Nos contratos celebrados pela UJ é exigido acordo de nível de serviço.			X		
Contratação e Gestão de Bens e Serviços de TI					
12. Nível de participação de terceirização de bens e serviços de TI em relação ao desenvolvimento interno da própria UJ. (% de participação)					37,5%
13. Na elaboração do projeto básico das contratações de TI são explicitados os benefícios da contratação em termos de resultado para UJ e não somente em termos de TI.					X
14. O Órgão/Entidade adota processo de trabalho formalizado ou possui área específica de gestão de contratos de bens e serviços de TI.				X	
15. Há transferência de conhecimento para servidores do Órgão/Entidade referente a produtos e serviços de TI terceirizados?					X
14. O Órgão/Entidade adota processo de trabalho formalizado ou possui área específica de gestão de contratos de bens e serviços de TI.				X	
15. Há transferência de conhecimento para servidores do Órgão/Entidade referente a produtos e serviços de TI terceirizados?					X
Considerações Gerais: Os números e respostas constantes no quadro foram obtidos pelo Sistema de Acompanhamento e Gestão (SAG), bem como, compilado dos documentos do Plano Diretor de TIC do IBGE, desenvolvido por todas as áreas da UJ, sob a presidência do Diretor de Informática.					
LEGENDA Significado dos níveis de avaliação: (1) Totalmente inválida: a afirmativa é integralmente NÃO aplicada ao contexto da UJ. (2) Parcialmente inválida: a afirmativa é parcialmente aplicada ao contexto da UJ, porém, em sua minoria. (3) Neutra: não há como afirmar a proporção de aplicação do fundamento descrito na afirmativa no contexto da UJ. (4) Parcialmente válida: a afirmativa é parcialmente aplicada ao contexto da UJ, porém, em sua maioria. (5) Totalmente válida: a afirmativa é integralmente aplicada ao contexto da UJ.					

Fonte: DI – fev 2012 - Dados sistematizados no Relatório de Gestão 2011 (IBGE, 2012), p. 152.

Essa participação elevada de terceiros no desenvolvimento de sistemas de proteção e armazenamento de informações oficiais não pode ser considerada adequada. Para outros setores do serviço público federal, faz-se uma crítica aos problemas gerados com a terceirização na área de tecnologia de informação, já que, ao considera-la como meramente acessória, se estaria

inibindo a produção criativa nessa área interna ao setor público (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2011, p. 21-35). Porém, no caso do IBGE é mais grave, pois a “criatividade interna”, ou seja, a capacidade de desenvolver internamente os sistemas, tem uma relação direta com a capacidade de assegurar internamente o cumprimento do compromisso com a segurança e o sigilo dos dados.

A questão da terceirização, de maneira geral e nos serviços públicos, é extremamente complexa e fonte permanente de discussões públicas e demandas judiciais. Entretanto, discorrer sobre as especificidades de cada órgão e de cada área parece ser um bom caminho para ajudar a construir um escopo teórico para o tema, nas mais diversas áreas do conhecimento.

Cabe mencionar, portanto, em que pesem as polêmicas, que entre as várias dúvidas, há algumas questões mais evidentes e consolidadas sobre a terceirização no campo do direito e da economia. Primeiramente, é certo que terceirizar serviços ligados à finalidade estatal descumpre os preceitos dispostos no art. 37, II e 2º, da CF/88, bem como o enunciado/súmula 331, do TST, que delimita a aplicação da terceirização às atividades meio do contratante. E se, tal como mencionado na seção anterior, o Decreto 2.271/1997 inclui a área de informática entre aquelas para as quais se admitiria processos de terceirização no serviço público federal, o mesmo decreto, entretanto, permite a aplicabilidade desses instrumentos somente a atividades de caráter acessório ou instrumental para a execução das competências legais do órgão. Ademais, restringe a terceirização nos casos em que as atividades repassadas a terceiros se confundam com atribuições de cargos permanentes, em uníssono com posição também consagrada pelo Tribunal de Contas da União.

Diante dessas afirmações, é válido então, para os fins deste estudo, compreender quais os papéis desempenhados pela Diretoria de Informática dentro do IBGE, bem como avaliar quais seriam as atribuições dos técnicos efetivos que nela cumprem suas funções. As competências da Diretoria de Informática, delimitadas pelo Decreto 4.740/2003 (Art. 20 do Anexo I), são as seguintes:

“I - planejar, organizar, coordenar e supervisionar as atividades de processamento de dados e de informações científicas e administrativas, apoiando, promovendo e desenvolvendo os processos de informatização da Fundação IBGE;

II - administrar o parque central de equipamentos e a infraestrutura básica de informática;

III - administrar e zelar pela preservação e garantia da integridade das informações contidas na base de dados da Fundação IBGE, proporcionando apoio técnico para o acesso a essas informações; e

IV - promover a prospecção de novas tecnologias, difundi-las e assessorar os demais órgãos da Fundação IBGE em sua utilização.” **(grifo nosso)**

É nessa diretoria que são desenvolvidos os sistemas de armazenamento, transmissão, processamento e controle de acesso aos chamados “ativos de informação” do IBGE¹⁷⁷. Tal como prevê o Decreto Lei nº 5.534/1968, o conjunto das informações coletadas e tratadas pelo IBGE deve estar protegido por sigilo estatístico, e não se pode utilizá-las para qualquer outra finalidade, senão a da formulação de estatísticas. Portanto, para garantir o cumprimento desse compromisso legal, a preocupação com o resguardo dos dados é contínua na instituição.

A possibilidade de quaisquer aspectos de natureza natural/acidental ou proposital constituírem ameaças à confidencialidade ou ao processo oficial de construção e disseminação das informações estatísticas e geocientíficas, prejudicando em alguma medida a execução dos trabalhos, a relação com os informantes ou a credibilidade pública, está incluída como elemento importante considerado no planejamento estratégico da organização.

Dessa forma, todos os sistemas de armazenamento e gerenciamento dos projetos e pesquisas do IBGE somente podem ser acessados por meio de credenciais, atribuídas de maneira absolutamente controlada, tão somente àquele restrito grupo dos trabalhadores envolvidos diretamente nas suas fases de operacionalização. Estes, por sua vez, só têm acesso (local ou remoto) às áreas virtuais e ao conjunto de dados estritamente necessários ao desempenho de suas funções e atribuições, e respondem por qualquer eventual problema eventualmente vinculado ao uso de suas credenciais¹⁷⁸.

Segundo o IBGE (2014g, p. 5):

“Atualmente toda informação está exposta a um grande número de ameaças e vulnerabilidades, em virtude da grande conectividade, e disponibilidade das informações na rede. Por isso, torna-se imprescindível que as organizações se preocupem com o estabelecimento de controles, como as políticas, que protejam as informações da Instituição e em casos mais graves que garantam a continuidade dos negócios.”

¹⁷⁷ Conforme o IBGE (2012e, p. 8), ativos de informação são “dados, informações e conhecimentos obtidos, gerados, tratados e/ou armazenados no IBGE. Exemplos desses ativos: base de dados, arquivos, contratos, acordos, documentação de sistema, informações sobre pesquisa, manuais de usuário, material de treinamento, procedimentos e planos institucionais, processos de trabalho entre outros”.

¹⁷⁸ No caso das pesquisas econômicas, por exemplo, cada servidor (efetivo, temporário, estagiário, etc.) que atua na área pode acessar as informações econômicas e financeiras individualizadas por empresa, mediante consulta pelo número da raiz do CNPJ. Muitas dessas informações, por vezes envoltas em segredo empresarial, pela sua relevância poderiam gerar impactos no mercado setorial ou na economia, caso sua preservação fosse rompida e ocorresse divulgação indevida.

Com essa preocupação, permanentemente são desenvolvidos e atualizados sistemas internos que buscam, entre outras metas, aperfeiçoar os controles sobre o acesso à produção do instituto. Assim, tanto as áreas vinculadas à produção e tratamento de dados, como as próprias áreas internas de desenvolvimento ou de execução de sistemas de tecnologia de informação, devem pressupor ainda uma condição de serem ambientes controlados e de acesso limitado.

Portanto, é evidente que a Diretoria de Informática e suas diferentes áreas vinculadas constituem unidades operacionais extremamente estratégicas, tanto para o armazenamento e disseminação dos dados construídos pela instituição, como do ponto de vista da garantia da segurança e do sigilo das informações, pressuposto para a continuidade da credibilidade ou mesmo da existência do instituto. Não se pode, portanto, tratar as funções aí desempenhadas como “acessórias”, intermediárias ou laterais para garantir o cumprimento da missão ou das competências legais do IBGE. Como decorrência dessa constatação, é preciso também supor que a confiabilidade e a confidencialidade das informações está, em grande medida, relacionada aos servidores que planejam, constroem e operam os sistemas internos do IBGE.

Revela-se inadequada a utilização expressiva de servidores não efetivos em área tão estratégica e associada à construção ou minimização de vulnerabilidades e riscos institucionais. Entretanto, essa condição de uso de força de trabalho terceirizada – muitas vezes disfarçada sob terminologias como “contratos” ou mesmo “consultorias especializadas” – vem sendo tratada como um processo natural e indispensável por parte dos gestores institucionais.

Por outro lado, ainda que o Plano de Carreiras e Cargos do IBGE não preveja nenhum cargo específico para a área de tecnologia de informação¹⁷⁹, vários concursos para provimento efetivo foram feitos com o intuito de direcionar servidores para a DI, distribuindo vagas específicas por área de conhecimento. A título de exemplificação, tanto o Edital nº 02/2002, como o Edital nº 01/2004, previam vagas para a área de conhecimento de “Análise de Sistemas”. No primeiro caso, as vagas estavam destinadas a compor o cargo de Analista em Ciência e Tecnologista Júnior I; no segundo caso, destinavam-se ao cargo de Tecnologista Jr. I. Ambos editais descreviam as seguintes atribuições para a área de conhecimento de Análise de Sistemas:

¹⁷⁹ O Plano de Carreiras e Cargos do IBGE prevê apenas cinco carreiras e cargos, sendo três respectivas a cargos de nível superior (Pesquisador, Analista e Tecnologista em Informações Geográficas e Estatísticas) e duas correspondentes ao nível intermediário (Técnico de Planejamento e Técnico em Informações Geográficas e Estatísticas).

“Análise de Sistemas – participar de atividades voltadas ao desenvolvimento de sistemas, modelagem de dados, administração de gerenciadores de banco de dados e suporte a banco de dados; prestar suporte técnico a sistemas operacionais e de redes de comunicação; ministrar treinamento técnico-operacional”.

Mais recentemente, já sob um novo formato de carreira, o Edital nº 06/2009 previa 61 vagas destinadas à área de conhecimento de Análise de Sistemas, para o cargo de Analista de Planejamento, Gestão e Infra-estrutura em Informações Geográficas e Estatísticas. As seguintes descrições sumárias eram apontadas para essa área, de acordo com a subárea para a qual estavam previstas as vagas:

“1.5.1.1 - Análise de Sistemas / Desenvolvimento de Aplicações - Participar de atividades voltadas ao desenvolvimento de sistemas e aplicações web, modelagem de dados, administração e suporte a sistemas gerenciadores de banco de dados; desenvolver aplicações orientadas a serviços (SOA); e executar outras atividades compatíveis com o cargo.

1.5.1.2 - Análise de Sistemas / Suporte à Comunicação e à Rede - Prestar suporte técnico aos serviços de redes, incluindo aplicações distribuídas e/ou que possuem requisitos mínimos de segurança, qualidade, disponibilidade e desempenho da infraestrutura de redes e comunicação, além de desenvolver atividades de prospecção, planejamento, implantação, suporte e supervisão de serviços de gerência e monitoração de redes; e executar outras atividades compatíveis com o cargo.

1.5.1.3 - Análise de Sistemas / Suporte - Prestar suporte técnico aos sistemas operacionais, bem como ao sistema de armazenamento e à biblioteca automatizada de fitas magnéticas; e executar outras atividades compatíveis com o cargo.

1.5.1.4 - Análise de Sistemas / Suporte de Produção e Rede - Desenvolver as atividades relativas à manutenção da infraestrutura tecnológica e de comunicações, bem como às atividades de implantação e suporte aos sistemas em produção; e executar outras atividades compatíveis com o cargo.”

Portanto, tanto a previsão contida no Decreto 2.271/1997, de que a terceirização não deve incluir casos nos quais as atividades terceirizadas se confundam com atribuições de cargos permanentes, como posição semelhante consagrada pelo TCU, estão sendo frontalmente descumpridas no caso da terceirização dessa área finalística e vital do Instituto, na qual deveriam estar sendo repostas as vagas em aberto para provimento efetivo, com previsão de atribuições semelhantes. Somente assim se garantiria a necessária estabilidade e segurança à produção dessa área.

Segundo informações do IBGE (Anexo 2) ¹⁸⁰, reunidas por meio de consulta ao Portal da Transparência, em 2015 havia três contratos em vigor na Diretoria de Informática, referentes ao período 2015-2018, nas modalidades de “Fábrica de *Software*”.

Conforme foi visto na seção anterior deste capítulo, sob os elementos de despesa referentes a “Outros serviços de terceiros – Pessoa Jurídica” (Tabela 28), é possível encontrar alguns subitens de despesa que têm relação com essa forma de absorção de trabalho na área de tecnologia de informação. Para esse caso, igualmente é importante analisar a trajetória recente das despesas com consultorias, que para alguns exercícios também abarcam contratos na área de informática, além de outras situações nas quais, muitas vezes, se poderia estar utilizando um servidor efetivo e não um “consultor”.

Como pode se visualizado no Quadro 57, não se trata de despesas com trajetória ascendente. Pelo contrário: embora tenham se ampliado no período inicial, desde 2012 as despesas com serviços de consultoria no IBGE têm decrescido significativamente.

**Quadro 57 - Despesas com Serviços de consultoria (elemento de despesa 35)
no IBGE - 2004 a 2015**

Exercício	Outras despesas correntes	Var. % em relação ao ano anterior	Total - Valores atualizados (dez/2015)	Var. % em relação ao ano anterior
2004	880.512,13	-	1.649.216,13	-
2005	1.144.921,52	30,03	2.029.029,92	23,03
2006	2.106.976,12	84,03	3.620.206,37	78,42
2007	4.228.654,96	100,70	6.955.714,54	92,14
2008	5.332.082,29	26,09	8.281.790,21	19,06
2009	7.355.191,11	37,94	10.951.879,56	32,24
2010	3.981.917,34	-45,86	5.598.177,59	-48,88
2011	3.305.675,10	-16,98	4.363.821,70	-22,05
2012	4.729.304,10	43,07	5.898.861,00	35,18
2013	902.234,81	-80,92	1.062.471,71	-81,99
2014	998.850,00	10,71	1.105.427,30	4,04
2015	165.473,00	-83,43	165.473,00	-85,03
Var. %	-81,21	-	-89,97	-

Fonte: CGU - Portal da Transparência - Governo Federal

A queda inicial nos valores dos serviços de consultoria pode ser explicada pela saída, a partir de 2013, da contabilização do contrato com a Cyberlynxx S.A. do âmbito desse elemento

¹⁸⁰ Em busca de informações mais concretas sobre o tema, buscou-se via Portal da Transparência reunir dados sobre o número de trabalhadores que atuam na Diretoria de Informática, além dos efetivos. A trajetória dessa busca pode ser acompanhada através do Anexo II deste estudo.

de despesa (R\$ 4.465.206,08 em 2012). Essa empresa, que desde o início da série constava entre as despesas nesse elemento, presta serviços técnicos em sistemas de informação, mediante a contratação por pontos de função. A partir de 2013, a mesma empresa figurou entre as contratadas pelo IBGE (R\$ 3.849.941,90 em 2013 e R\$ 35.227,50 em 2014), mas as despesas referentes a esse contrato deixaram de constar como consultoria e passaram a ser contabilizadas como outros serviços de terceiros – PJ.

No processo de terceirização associado à área de TI do IBGE, de maneira geral, contrata-se uma empresa (ou um consultor que opera por meio de pessoa jurídica) para prestar um determinado serviço, que funciona através dos chamados “pontos de função”. Ao planejar e descrever quais os pontos de função necessários para executar um determinado projeto demandado pelo Instituto, a empresa contratada dimensiona quantos trabalhadores serão necessários para cumprir o que foi contratado, e é isso o que vai determinar quantos trabalhadores, vinculados a essa empresa, estarão desempenhando funções nas áreas de tecnologia de informação do IBGE, naquele período de que trata o respectivo contrato. Dada essa condição, torna-se praticamente impossível projetar quantos trabalhadores estarão trabalhando, em cada momento, na Diretoria de Informática, revelando-se uma situação de complexa instabilidade, dado o caráter estratégico da área.

Trata-se, portanto, de mais um exemplo em que o uso de formas flexíveis de contratação no IBGE impõe uma condição de extrema instabilidade e fragilidade, inadequada ao processo de trabalho que prevê o resguardo das informações que possibilitam a construção dos dados oficiais do País.

3.3. O que pode explicar as condições específicas do trabalho precário no IBGE?

Após a exposição desses formatos relativamente mais residuais ou localizados de contratação precária existentes no IBGE, pretendeu-se deixar mais explícito que o principal problema, em termos de dimensão de força de trabalho precária no instituto, está na contratação por tempo determinado, ainda que também sejam preocupantes as demais formas contratuais atípicas existentes. Assim, a presente seção volta-se novamente a tentar buscar as razões da grande dependência dos trabalhadores contratados e da intensa precariedade que se manifesta, com componentes particulares, nos contratos temporários firmados pela instituição.

No Relatório de Gestão referente ao exercício de 2003 (IBGE, 2004a, p. 82), encontra-se um breve histórico do início da contratação temporária no instituto, nos termos previstos pela Lei 8.745/1993. Nessa retrospectiva, o Relatório conta como inicialmente (de fato) o trabalho temporário esteve alocado em pesquisas às quais era atribuída uma condição de sazonalidade da coleta, e como posteriormente foi sendo estendido para pesquisas contínuas:

“(...) desde 1997 o IBGE vem adotando nova estratégia para a área de recursos humanos através da realização de Processos Seletivos Simplificados-PSS, com o propósito de suprir a necessidade de pessoal na realização das coletas de pesquisas sazonais como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, a Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF, entre outras. Essa prática foi estendida, mais recentemente, às pesquisas contínuas como o Sistema Nacional de Índice de Preços ao Consumidor - SNIPC e à Pesquisa Mensal de Emprego - PME, antes realizadas exclusivamente por pessoal do quadro permanente. Portanto, hoje, uma parte significativa do trabalho de coleta é realizada por pessoal temporário.”

Em 2001, o IBGE realizou um estudo que buscava, entre outros objetivos, dimensionar a adequação dos seus recursos materiais, financeiros e humanos. Em seu 4º volume, que tratava dos recursos humanos, analisados sob o ponto de vista numérico, o estudo apontava a insuficiência do quadro próprio e alertava que (IBGE, 2001a, p. 13):

“Com as restrições legais à contratação de pessoal permanente, o IBGE praticamente só tem admitido mão de obra em caráter temporário, através de contratos definidos com base na Lei 8745/93. Desta forma, as Unidades Regionais contam com um percentual expressivo de pessoal temporário. Ao longo do ano 2000, trabalhamos com uma média de 1.300 contratos temporários por mês, exceto pessoal censitário, o que significa cerca de 30% do quadro das UR¹⁸¹.”

No 5º volume do mesmo estudo (IBGE, 2001a), que apontava questões sobre o relacionamento entre as diferentes unidades de gestão do IBGE, foram sistematizadas as principais vantagens e desvantagens associadas à formação de equipes mistas entre trabalhadores efetivos e temporários, do ponto de vista de gerentes da Sede e das unidades (Quadro 58). Como pontos positivos, apareciam questões como a possibilidade de compensar a escassez de servidores efetivos; a faixa etária e a formação dos trabalhadores temporários, vistas como vantagens comparativas em relação aos servidores efetivos que realizavam trabalho de campo, com idades superiores e escolaridade formal muitas vezes inferior à dos temporários; e a possibilidade de ampliar a produtividade do trabalho. Como aspectos negativos, surgiam pontos como a inexperiência e a elevada rotatividade.

¹⁸¹ À época, a designação do que seria equivalente às Unidades Estaduais do IBGE era “Unidades Regionais”.

Quadro 58
Composição das equipes de campo no IBGE: vantagens e desvantagens de equipes mistas (efetivos + temporários)

VANTAGENS	
Sede	UR
Possibilidade de trabalhar com a quantidade o mais próximo do ideal para a tarefa da coleta diante da escassez do quadro de técnicos do efetivo permanente.	Complementação do QP que se encontra muito reduzido, possibilitando o cumprimento do Cronograma de Coleta.
Aumento da Produtividade tendo em vista que o pessoal temporário, muitas vezes, é até mais estimulado.	Incorporação de técnicos (temporários) mais jovens, renovando as Equipes.
Possibilidade de corrigir distorções gerenciais, de forma mais efetiva, com o envolvimento quase contínuo dos supervisores em treinamentos técnicos e acompanhamento de campo/ com vistas a aprimorar o Pessoal temporário.	Troca de experiências e maior motivação, acarretando aumento de produtividade.
Possibilidade de facilitar os deslocamentos em algumas áreas de difícil acesso, uma vez que a faixa etária de técnicos contratados normalmente é mais nova do que a do quadro permanente.	Nível de formação e interesse pelo trabalho maior, possibilitando maior qualificação.
DESVANTAGENS	
Sede	UR
Limite máximo de 2 anos de manutenção do contrato.	Dificuldade de lidar com os processos de coleta de informações.
A rotatividade oriunda dos rompimentos de contratos em alguns casos.	Dificuldade de gerenciar equipes mistas, com diferenças de comportamento entre técnicos do QP e contratados
	Alta rotatividade nas equipes, pois os contratados saem em busca de melhores oportunidades no mercado de trabalho.
	Restrição legal de contratação por mais de 2 anos, tendo como consequência um período muito curto na Instituição, o que leva à demissão de pessoal que alcança a qualificação exigida.
	Necessidade de treinamentos diferenciados entre técnico do QP e contratados, pela inexperiência dos últimos, o que acarreta desgaste nas equipes gerenciais.

Fonte: IBGE (2001a). Projeto Presença - Vol. 5 - Relacionamento Sede - UR (p. 21-22)

Naquele momento, quando o IBGE ainda contava com uma proporção muito inferior à atual (e com um número pelo menos quatro vezes menor) de trabalhadores contratados, já aparecia nitidamente uma crítica institucional à utilização indiscriminada do trabalho temporário em todas as pesquisas, explicitando uma compreensão de que esse tipo de trabalho seria adequado àqueles projetos e pesquisas atípicos ou específicos, desde que dispensado tão logo essas situações tivessem o seu encerramento. Para os projetos tradicionais ou típicos do instituto, a força de trabalho mais adequada, sob essa visão, seria a do servidor efetivo, pelo seu acúmulo de conhecimento e experiência (IBGE, 2001a, p. 13):

“Embora a contratação de pessoal temporário atenda prioritariamente às necessidades de projetos e/ou pesquisas específicos que, uma vez concluídos, dispensam a mão-de-obra utilizada, para cobrir as lacunas evidenciadas pelo esvaziamento do quadro, as UR vêm, mais e mais, aproveitando o pessoal temporário para exercer atividades que, por demandarem experiência e conhecimentos específicos, deveriam ser exercidas pelo pessoal permanente. Esta tem se comprovado ser uma solução paliativa, não atendendo às reais necessidades das UR, uma vez que, face ao período de duração dos contratos temporários - máximo de 2 anos - quando o contratado está plenamente capacitado para a execução do trabalho, é desligado ou está em vias de desligamento. É importante salientar que a mão de obra temporária, que tem se mostrado uma boa alternativa para determinadas situações, não se constitui em solução para todas as atividades do IBGE.”

Ainda na mesma década, mas com uma nova presidência à frente do instituto, ao atentar para uma variabilidade do número de trabalhadores temporários, se atribuía um menor ou maior quantitativo de trabalhadores temporários ao longo do ano às necessidades sazonais das pesquisas (IBGE, 2004a, p. 82):

“Nos últimos 36 meses, a média mensal de contratos temporários na Rede de Coleta do IBGE foi de 1.685. Vale ressaltar que o quantitativo de servidores contratados varia conforme a sazonalidade do cronograma de coleta das pesquisas do IBGE. Atenta-se que no segundo semestre de cada exercício ocorre uma concentração do processo de coleta maior do que durante o primeiro semestre, o que requer um quantitativo de mão-de-obra mais expressivo naquele período, acarretando maior número de contratos temporários na Rede de Coleta.”

O mesmo Relatório de Gestão, assim como o do ano posterior, seguia mostrando os limites da utilização do trabalho temporário, ainda que em caráter emergencial, para “suprir a necessidade de pessoal”, diante da redução do quadro próprio. Aparecia uma defesa de que o

ideal seria recompor o quadro permanente, operando em sentido contrário, da substituição de trabalhadores temporários por efetivos (IBGE, 2004a, p. 82; IBGE, 2005b, p. 96-97):

“A utilização cada vez maior de mão-de-obra temporária atuando na Rede de Coleta evidencia a necessidade urgente de abertura de concurso público para recompor o quadro permanente de servidores de nível intermediário - responsáveis pelo levantamento das informações em âmbito nacional, como também de nível superior - responsáveis pelo planejamento, gerenciamento e análise destas pesquisas.”

Em outros momentos dessa mesma gestão, apareceu publicamente, de maneira mais explícita, o discurso da inadequação da força de trabalho temporária aos projetos de caráter contínuo da instituição, tal como em ALMEIDA (2004):

“(...) não dá pra usar o quadro temporário numa pesquisa permanente. Este ano estamos preparando o projeto [da Pesquisa Mensal do Emprego] e em 2005 faremos os testes. Em 2006, os pesquisadores vão coletar os dados para apresentar os resultados em 2007”.

À época, o presidente do IBGE referia-se a questionamentos quanto ao cenário de perda significativa de pessoal efetivo e de restrições para o Instituto. Falava da implementação de uma pesquisa conjuntural que nos últimos anos utilizou, largamente, a força de trabalho temporária nas suas etapas iniciais; mas em sua retórica não aparecia uma avaliação positiva sobre o que se consolidaria posteriormente como uma situação absolutamente corriqueira na instituição.

Portanto, o incremento da absorção de força de trabalho temporária no IBGE, em todas as pesquisas, foi acompanhado em grande medida por uma mudança no discurso em relação à adequação desse formato de contratação à produção do Instituto. Foi nos anos mais recentes que se consolidou, assim, uma visão gerencial de que seria ponto pacífico a necessidade de combinar força de trabalho efetiva e temporária, com a supremacia dessa última nas UEs, em todos os projetos e pesquisas.

Essa visão passou a estar presente tanto nos documentos do IBGE como nos documentos do Governo, revelando assim não só representar atualmente uma política interna, mas uma política de governo em relação ao Instituto¹⁸². Nesse sentido se manifesta o Ministério do Planejamento (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2014):

¹⁸² Como pôde ser visto no capítulo inicial, também se trata de política aplicada pelo governo a outros órgãos, com particular destaque para a área da educação, onde proliferou um maior número de contratações precárias, vinculadas à Lei 8.745/1993.

“...ao contrário do que foi publicado em várias matérias jornalísticas, o aumento do percentual de trabalhadores temporários, no IBGE, não é resultado da falta de concursos públicos para reposição da força de trabalho da instituição. Na verdade, é o resultado de uma política institucional, decorrente do processo de modernização tecnológica que levou à adequação do instituto com menos trabalhadores contratados de forma permanente.

Há consenso entre os que conhecem o IBGE que o mix entre servidores efetivos e temporários é o melhor para a instituição. Devem ser efetivos os servidores que conduzem a formulação e a análise das pesquisas. (...)

Grande parte da coleta de campo hoje é feita com instrumentos informatizados e por trabalhadores temporários, sem prejuízo para a qualidade dos dados – ao contrário – e não justifica a realização de ingresso de novos servidores ao corpo permanente.”

Compreendendo a construção das pesquisas como um projeto que inclui pelo menos cinco grandes etapas essenciais – de planejamento, de coleta, de tratamento ou crítica, de análise e de disseminação -, sob a lógica apresentada pelo Ministério, seria dispensável pelo menos o conjunto dos servidores efetivos associados aos procedimentos de coleta e também de tratamento dos dados. Entretanto, tal como já foi mencionado, sabe-se que cada um dos argumentos se confronta com uma realidade na qual:

a) O aumento da proporção de trabalhadores temporários ocorre ao mesmo tempo e em função da falta de concursos públicos para reposição das vagas efetivas em aberto. O conhecimento técnico acumulado ao longo do desempenho nas tarefas do instituto, por parte dos servidores efetivos, revela-se incomensuravelmente superior e, portanto, não passível de substituição, mesmo diante de processos de modernização tecnológica, aos quais inclusive os servidores têm se adaptado. Nesse movimento, mesmo os antigos servidores desempenham novas funções, adequadas ao novo desenho institucional. O processo de modernização tecnológica, por sua vez, tem limites no que se refere aos ganhos de produtividade e à eliminação de trabalho, diante das novas demandas que se impõem.

b) O *mix* entre servidores efetivos e contratados só é consenso entre aqueles que defendem formas de contratação precárias no serviço público como uma questão natural e seu alastramento como um objetivo a ser alcançado. Não por acaso, no mesmo documento, o Ministério reforça a visão de “*instituto moderno*”, associada a poucos servidores permanentes (e os demais contratados de forma precária), que fora explanada por Schwartzman, avaliando que “*o modelo de ‘uma grande repartição formada em sua maioria por servidores de nível médio espalhados por todo o Brasil, está obsoleto’*” (LIMA e NEUMANN, 2014). É uma visão totalmente contraposta à ideia de que deveriam ser estáveis os trabalhadores que conduzem todas

as etapas do processo produtivo da instituição que são operadas de maneira permanente, e não deveria haver temporários em qualquer conjunto de funções ou operações que se revelem continuamente necessárias, ou seja, que firmam a condição de excepcional interesse público. Os servidores efetivos, devidamente treinados, qualificados e garantindo estabilidade técnica, devem atuar no planejamento, na coleta, na supervisão, no tratamento, na análise e na disseminação dos dados, a fim de contribuir para sua maior consistência e qualidade.

c) A coleta das informações, mesmo contando nos últimos anos com instrumentos informatizados que a apoiam e otimizam, não prescinde, em nenhum momento, da necessidade de conhecimento técnico pleno de questões possíveis de gerar convencimentos ou evitar recusas, por parte dos informantes, nas mais distintas áreas.

Ainda assim, os argumentos mais recentemente utilizados para validar o uso massivo do trabalho temporário no IBGE por vezes são contraditórios, ou mudam de acordo com a ocasião. Ao apontar os limites para a consecução de projetos como a PNAD Contínua ou para a implantação de um novo modelo para os Sistemas de Índices de Preços ao Consumidor ou ao Produtor, em 2009 ou em 2010, sem um quadro próprio em número adequado, os gestores do instituto apontavam que, *“por motivos de restrição do quadro efetivo de pessoal, bem como a incompatibilidade de execução das tarefas com contratos temporários para agentes de coleta, o projeto apresenta execução aquém do previsto”* (IBGE, 2010, p. 82, 84 e 90 e IBGE, 2011, p. 79, 81 e 86).

Mais recentemente (IBGE, 2012, p. 29), os relatórios de gestão do instituto apontam ainda uma visão crítica sobre a ineficácia da política de contratação massiva de temporários no longo prazo:

“Outro fator impactante no desempenho das Ações é a sucessiva redução no quadro de pessoal por conta do elevado número de aposentadorias, concomitante ao ingresso reduzido de novos servidores efetivos incorporados à Instituição. Cabe ressaltar que, embora haja contratação de servidores temporários, essa medida não se mostra eficaz a longo prazo, uma vez que esse tipo de servidor não substitui o pessoal especializado do quadro permanente da Instituição.”

Ao se dirigir ao governo para solicitar mais vagas por concurso, os dirigentes do instituto também apontam os limites da política que aplicam largamente, tal como em IBGE (2015i, p. 1), alertando que:

“Atualmente, nossas atividades encontram-se severamente ameaçadas face à situação atual do quadro de pessoal permanente, a qual sugere fortemente que, na ausência de autorização de concurso para a incorporação de novos quadros estaremos sujeitos ao não cumprimento de nosso programa de trabalho, à ocorrência de erros nos resultados divulgados, a riscos concretos de cortes nas pesquisas do corrente ano e à perda de precisão e agilidade na coleta e disseminação dos dados. Nesse contexto dramático, os avanços institucionais e técnicos alcançados até aqui, como também a credibilidade institucional, podem ficar profundamente prejudicados.”

Entretanto, quando respondem política ou juridicamente aos questionamentos da representação dos trabalhadores acerca do mesmo tema, assumem uma retórica um tanto distante dessa. Assim ocorre na resposta aos questionamentos previstos no Inquérito Civil Público PR-RJ nº 1.30.001.003339/2012-13, na qual novamente aparece o argumento da sazonalidade (IBGE, 2014f):

“O objetivo das contratações temporárias, no caso em exame, tem relevante razão de interesse público: evitar o inchaço dos quadros de servidores para atividade que, por sua especificidade, tem volume e intensidade variáveis no tempo e no espaço geográfico. (...) as pesquisas que o IBGE ora realiza pressupõem a coleta de dados em campo com diferentes periodicidades e com uma carga de trabalho desigual ao longo do ano. Atualmente, existem pesquisas que são mensais, trimestrais, semestrais, anuais, quinquenais e até decenais, além de outras com periodicidade irregular que podem vir a ser realizadas de três em três ou de cinco em cinco anos, dependendo da necessidade da informação e/ou da disponibilidade orçamentária.”

Em outras passagens do mesmo processo, a concentração da coleta em alguns meses do ano, para pesquisas como a PNAD Anual, aparece como justificativa para a “forma responsável” como os administradores do Instituto utilizam força de trabalho contratada em caráter temporário, já que o uso de trabalho permanente levaria a uma condição de ociosidade. Os gestores apresentam as denúncias da entidade sindical como revestidas de conteúdo “político” e não jurídico, já que o IBGE estaria tão somente cumprindo a lei¹⁸³. A respeito do exemplo da PNAD, contra argumenta a ASSIBGE (2015a, p. 16), mostrando a pertinência de seu questionamento quanto à forma como é utilizado o trabalho temporário no IBGE:

¹⁸³ O fato de os gestores do IBGE responderem defensivamente aos questionamentos acerca do uso massivo do trabalho temporário na instituição, avaliando como positiva a forma como este se opera no instituto, dificulta encontrar saídas tais como a de um termo de ajustamento de conduta (TAC), que possibilitaria construir um caminho seguro de substituição paulatina de trabalhadores temporários, por meio do preenchimento das vagas existentes para servidores efetivos. Cabe o destaque de que os TACs não estão sujeitos a contingenciamentos orçamentários por parte do Poder Executivo, que é obrigado a cumpri-los. Um processo formal como esse, tal como foi operado em outros órgãos públicos, poderia conduzir a uma situação mais favorável e estável de ingresso de novos quadros estáveis ao instituto.

“Uma vez que o período de coleta da PNAD se concentra nos três últimos meses de cada ano, a presidente do IBGE chega a afirmar em resposta ao Ministério Público Federal que é *‘desprovido de qualquer racionalidade o IBGE manter pessoal permanente para realizar tal trabalho (...), deixando uma ampla equipe de coleta parada nos outros nove meses’*. Seguindo este raciocínio, seria de se esperar que, findo o período de coleta da PNAD, os trabalhadores temporários fossem desligados, uma vez que a necessidade da contratação temporária se extinguiu.

A presidente do IBGE, contudo, deliberadamente omite o fato de que isto não ocorre, pois, ao fim da coleta da PNAD, os trabalhadores temporários são redirecionados para outras pesquisas. Portanto, ao contrário do que ela afirma, a PNAD não é um exemplo para *‘explicar e justificar a necessidade técnica e gerencial de utilização de mão de obra temporária em uma pesquisa regular’*.”

O argumento de que, ao final do período de coleta de uma pesquisa, os trabalhadores ficariam ociosos, como já foi analisado, não encontra qualquer respaldo na realidade, dada a distribuição para cada trabalhador, em todas as agências, das rotinas associadas aos vários projetos em andamento, a cada momento, na Instituição.

Também a retórica da necessidade menor de pessoal mediante a incorporação de novas tecnologias volta no documento de resposta às denúncias: *“Quanto à forma de levantamento, deve-se registrar que a evolução tecnológica tem permitido a adoção de novos métodos, que incluem levantamentos por telefone, internet etc. que requerem, em geral, um número menor de pessoas”*.

Mas o que mais chama a atenção na construção argumentativa da direção do IBGE é como esta usa de uma lógica especulativa como se estivesse diante de fatos consumados ou em vias de consumação, para tentar justificar a utilização de pessoal temporário. Ao citar uma série de *“mudanças metodológicas”* que reduziriam *“sobremaneira a necessidade de pessoal da Instituição nos próximos anos”*, refere-se a questões que não estão dadas - algumas por conta justamente de restrições orçamentárias e de pessoal - e a outras que em boa medida dependem de um amplo esforço de negociação e convencimento entre representações do Poder Público, que muitas vezes enfrenta dificuldades para se consolidar, a saber:

“1. O IBGE deixará de coletar, a partir de 2013, junto às Prefeituras Municipais, as informações das Pesquisas Estatísticas Econômicas da Administração Pública (APU); as estatísticas associadas a esta pesquisa continuarão a existir e a serem objeto de trabalho do IBGE, sem mais haver necessidade de coleta de dados em campo, que passarão a ser obtidos via registros administrativos junto à Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

2. O IBGE e a Secretaria da Receita Federal estão celebrando convênio visando ao fornecimento de informações econômico-fiscais relacionadas à arrecadação da receita federal, constante da base de dados desidentificados do Imposto de Renda Pessoa Jurídica – IRPJ, com periodicidade anual; note-se que a partir do momento que o IBGE tiver acesso a essas informações, os levantamentos atualmente feitos junto a estas

empresas para obter os mesmos dados deixam de ser necessários, o que reduzirá em grande parte a atividade de coleta.

3. O IBGE também descontinuará duas de suas mais importantes pesquisas, a PME e a PNAD tradicional, substituindo-as pela PNAD Contínua.

4. A coleta do Registro Civil deverá acabar em breve com a informatização dos cartórios. Mas as estatísticas vitais continuarão a serem produzidas pelo IBGE, sem coleta direta.

5. Na PNAD Contínua, a cada ano, cerca de 10% dos setores são trocados, por meio de seleção probabilística, espalhados em todo o território nacional. Com isso, muda o conjunto de municípios na amostra da PNAD Contínua.

6. Há uma tendência de que as coletas domiciliares venham a ser feitas por telefone e as pesquisas econômicas pela internet.

Dessa forma, importa destacar que o quantitativo atualmente contratado reflete uma necessidade atípica, que será, em curto espaço de tempo, substancialmente alterado pela introdução progressiva de novas tecnologias e metodologias de pesquisas.

Como já foi dito anteriormente, é notório que este tipo de alternativa tem se mostrado bastante adequado em termos de resultados obtidos até aqui, em função dessa sazonalidade de nossas atividades de campo, com as necessidades de mão de obra oscilando ao longo do tempo, como neste momento em particular, em que a necessidade de temporários cresceu devido às atividades preparatórias da Contagem da População 2015 e do Censo Agropecuário 2016.”

A questão da “tendência” à redução progressiva do trabalho temporário e seu caráter meramente “acessório” já aparecia em 2013, compondo o rol de argumentos utilizados para justificar a prorrogação dos contratos para até três anos no IBGE¹⁸⁴. Assim coloca a Exposição de Motivos nº 00285/MP (SDH-MJ-MD)¹⁸⁵:

“1. Importante destacar que, embora fundamental para a entrega dos resultados das pesquisas realizadas IBGE, a atividade desenvolvida por esse pessoal temporário possui caráter acessório. As atividades de produção, análise, pesquisa e disseminação de informações de natureza estatística (demográfica e sócio-econômica), geográfica, cartográfica, geodésica e ambiental, são realizadas pelos servidores do quadro efetivo da entidade, responsáveis, inclusive, por monitorar e acompanhar o trabalho de campo dos contratados temporariamente.

2. Ademais, a tendência é de diminuição progressiva do quantitativo de pessoal dedicado a essas tarefas, em função da modificação rápida dos processos de trabalho de coleta de dados. Institutos de outros países têm instituído formas de coleta de dados por meio telefônico ou eletrônico que tem modificado rapidamente o perfil de contratação de pessoal. Em razão disso, não se justifica a contratação de pessoal efetivo para essas atividades.

3. Como argumento adicional, é importante frisar que a Lei em tela impõe limitações ao IBGE, que dificultam e oneram a gestão desse pessoal. O custo do processo seletivo atualmente é estimado em cerca de R\$ 1.300.000,00 para o IBGE. Esse custo diz respeito, principalmente, à ampliação de isenções de taxas de inscrição. Além disso, há o custo associado ao treinamento dos contratados. Levando-se em conta apenas a média de

¹⁸⁴ O prazo máximo dos contratos temporários no IBGE foi alterado pelo artigo 19º da Medida Provisória nº 632, de 24 de dezembro de 2013.

¹⁸⁵ Disponível em <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Exm/EM-00285-MP-SDH-MJ-MD-Mpv-632-13.doc>. Acesso em junho/2015.

5.500 contratados a partir de 2014, estima-se em cerca de R\$ 3.910.000,00 ao ano a redução de custos com treinamento, caso o período máximo de duração contratos possa ser estendido para 36 meses.

O prazo máximo de dois anos para a prorrogação desses contratos, conforme expresso no inciso I do parágrafo único do art. 4º da Lei nº 8.745, de 1993, obriga a renovação quase total do quadro de temporários nesse período, gerando os custos diretos acima relatados, além de custos indiretos vinculados à interrupção de pesquisas em produção e à redução da produtividade. Por isso, entende-se que a proposta em tela, que altera o prazo máximo do contrato de dois para até três anos, vai ao encontro dos princípios administrativos da eficiência e da economicidade.”

Nem as condições apontadas pelo IBGE no início de 2014 se concretizaram até o momento; nem mesmo se justificaria a maior absorção de pessoal temporário naquela ocasião citada como “*particular*”, por conta das “*atividades preparatórias da Contagem da População 2015 e do Censo Agropecuário 2016*”, pesquisas que, tal como já foi apontado, até o momento não ocorreram. Ademais, como já foi visto, trata-se de projetos que requerem outro nível de absorção de trabalhadores temporários, sob condições específicas. Ainda que avancem essas mudanças no sentido da incorporação de novos mecanismos e métodos, o período recente trouxe lições de que isso não implicaria, necessariamente, dispensar o uso de força de trabalho, face às necessidades crescentes apontadas pela sociedade, no sentido da construção de informações sobre novas temáticas e sob novos formatos. Se os trabalhadores do IBGE não estiverem coletando dados de empresas, certamente podem estar alocados na construção de informações sobre meio ambiente ou recursos naturais; ou podem voltar-se à retomada de projetos complexos e instigantes como a pesquisa sobre economia informal; ou garantir com periodicidade mais adequada a mensuração das mudanças nos hábitos de consumo das famílias, que se traduz em possibilidade de reponderar e adequar os retratos da inflação brasileira; ou avançar mais na construção de notas metodológicas e explicativas, ou nas formas de disseminação, promovendo maior democratização do acesso e da compreensão das informações pela sociedade; e assim por diante. Sempre haverá demanda social pela construção de mais e novos indicadores.

Ademais, nem sempre o que é planejado, mesmo que formalmente, através dos planos plurianuais do IBGE, ou mesmo negociado entre diferentes órgãos do governo federal, é possível de executar¹⁸⁶. O acesso a registros fiscais, por exemplo, frequentemente esbarra na concepção de

¹⁸⁶ O IBGE sequer se encontra entre as várias instituições gestoras do sistema do E-Social, algo que, caso venha a se consolidar, de fato pode gerar registros administrativos capazes de apoiar a construção de informações dinâmicas e abrangentes para a área econômica.

que o sigilo estatístico difere do sigilo fiscal, tal como menciona a Presidente do IBGE em entrevista (CARNEIRO e ALMEIDA, 2016):

“O desafio é o sigilo. Nós somos detentores do sigilo estatístico. Na nossa história, não tem qualquer reclamação de que um dado vazou. Mas a Receita Federal diz que o que vale é o sigilo dela, o sigilo fiscal. E a gente acha que o sigilo estatístico prevalece sobre o sigilo fiscal. O que entra aqui não pode ser usado como prova ou num processo de Justiça. O Brasil precisa enfrentar essa questão porque, em alguns casos, significa um ônus para o Estado, porque tem informações que mais de um órgão está levantando.”

No que toca ao acesso e uso de registros administrativos, trata-se de algo que enfrenta limites e deve ser cercado de cuidados, dado que estes não estão voltados inicialmente à construção de estatísticas. Portanto, a discussão da qualidade das informações assume peso relevante. Há precisão nas conceituações envolvidas na construção de pesquisas realizadas com o objetivo de gerar informações estatísticas; isso não necessariamente ocorre na formulação dos sistemas de registros administrativos. Assim também menciona a questão, na mesma entrevista, a Presidente do IBGE:

“Conseguimos incluir no Plano Plurianual 2016-2019 uma ação para aprimorar a gestão da informação estatística, geocientífica e os registros administrativos em geral. Qualquer ação pública gera um registro. Pessoas, empresas, entidade, justiça, segurança, meio ambiente. Precisamos que os registros estatísticos definam padrões e orientações. Tem uns dados que não são divulgados ou não são sistematizados. Por exemplo, a área de segurança é um dos maiores desafios, porque são dados que estão a nível estadual, cada estado usa sua própria classificação do que é crime. Então, mesmo que os estados liberem os dados, vai demorar tanto tempo compatibilizando as informações que quando divulgarmos o resultado final estaremos fazendo história, não dando informação. Estaremos fazendo arqueologia.”

Por outro lado, formas como a coleta por internet e por telefone também esbarram em limites importantes, recorrentemente tratados na produção de estatísticas. Além de sua inadequação a determinados tipos de pesquisas, no mínimo, envolvem abordagens complementares, como o contato presencial, buscando contornar dificuldades e resistências¹⁸⁷. Ao relativizar de maneira contundente a questão da realização de pesquisas econômicas pela

¹⁸⁷ Na Pesquisa das Entidades de Assistência Social sem Fins Lucrativos (PEAS), por exemplo, na edição 2013 foi utilizada a coleta de dados por telefone, através do Sistema ETAC (Entrevista Telefônica Assistida por Computador). Entretanto, “*complementarmente à opção metodológica da coleta por telefone, as representações do IBGE espalhadas nas unidades da federação cumpriram o papel de, em caso de dificuldades reportadas pelos supervisores da pesquisa telefônica, contornar estas dificuldades e resistências por meio de contato presencial com as unidades ofertantes de serviços socioassistenciais*” (JANUZZI e MONTAGNER, 2016, p. 112).

internet como um formato que dispensaria trabalho e conhecimento técnico no processo de coleta, a ASSIBGE (2015a, p. 24) fornece pistas importantes sobre os exageros atribuídos à tecnologia:

“Durante todo o período da coleta, os servidores permanecem em contato com as empresas e/ou escritórios de contabilidade constantemente renegociando prazos para que se atinja aquele índice indicado pela direção do IBGE. Além disso, diante da resistência de muitos informantes em prestar as informações e das pressões gerenciais para terminar a pesquisa, é muito comum que os trabalhadores do IBGE preencham eles mesmos estes questionários, contrariando, inclusive, orientação normativa exarada pela procuradoria do IBGE em 2010. Ignorar todo este esforço de trabalho despendido é converter a tecnologia em fetiche, que tem como característica a atribuição de caracteres humanos ao instrumento ao mesmo tempo em que reifica o trabalho humano.”

Também um documento formulado como subsídio aos debates do Grupo Rede - grupo de trabalho interno do IBGE sobre o qual se discorrerá no próximo capítulo - contribui com o argumento da mistificação dos possíveis impactos do processo de inserção de novas tecnologias e processos sobre o trabalho de coleta (FREIRE e BLAVATSKY, 2014, p. 3):

“Entendemos que, no futuro, a coleta de dados do IBGE se dará pelos seguintes canais principais: a) a coleta direta pelos pesquisadores do IBGE; b) a *internet* e o *call center*; c) os registros administrativos; d) imagens de satélite e aéreas. Nesse cenário terão presenças cada vez mais marcantes a internet, os registros administrativos e as imagens espaciais. Todavia, nem por isso a importância das agências será diminuída. A mesma continuará sendo relevante, sobretudo nas pesquisas domiciliares, na relação direta com os informantes e instituições locais, na disseminação de informações e no acompanhamento das modificações das estruturas territoriais locais. Como ponto relevante da presença do IBGE os papéis das agências como instâncias de coleta, de relações com os informantes e de disseminação de informações devem ser fortalecidos.”

Nada indica, portanto, que as habilidades e o conhecimento técnico dos servidores do IBGE seriam dispensáveis, ou facilmente substituíveis, mesmo com mudanças ainda mais significativas do que as implementadas até o momento no processo produtivo do IBGE.

Reunindo todos os elementos até aqui expostos, pressupõe-se, portanto, que as decisões referentes ao uso do trabalho no IBGE, tanto no que diz respeito ao quantitativo de servidores contratados em caráter temporário; ou à sua alocação em todas as pesquisas, de caráter eventual ou contínuo, desempenhando funções semelhantes às dos trabalhadores efetivos nas agências; bem como à forma específica como se estabelece essa relação contratual no instituto, de maneira extremamente instável e precária, com possibilidade de ruptura mensal, e com salários

extremamente baixos; não têm a ver com a Lei 8.745 ou com necessidades associadas à excepcional interesse público.

Nem a absorção significativamente crescente de trabalho contratado, nem tampouco o acirramento do uso de outras formas também flexíveis de contratação (trabalho estágio, terceirizações, etc.), relacionadas a uma maior condição de precariedade em relação ao quadro próprio, estão associadas, em qualquer medida, às necessidades de um processo produtivo flexível ou com descontinuidades expressivas ao longo do tempo.

Tais decisões estão relacionadas tão somente aos limites e contenções enfrentadas no instituto e à forma como seus gestores (e o governo federal) respondem a este contexto de restrições, em particular nos últimos anos. As relações causais, ainda que muitas vezes permaneçam ocultas ou esmaecidas por análises parciais e descoladas da realidade, parecem um tanto óbvias neste sentido:

i) Convivendo com um processo contínuo de esvaziamento do quadro próprio, concomitante com a ampliação do plano de trabalho da instituição, mesmo com intensas mudanças metodológicas, técnicas e tecnológicas, o instituto precisa de cada vez mais força de trabalho disponível.

ii) Não contando com a possibilidade de absorção significativa por meio de concursos públicos de provimento efetivo, a instituição lança mão, largamente, do subterfúgio da contratação temporária e precária, bem como de outras formas flexíveis, em franca substituição do trabalho efetivo, ainda que esses formatos atípicos de trabalho não estejam associados, nem à condição de estabilidade, nem à condição de pleno conhecimento e qualificação do corpo técnico, ambas essenciais para garantir a continuidade com qualidade da produção de dados estatísticos e geocientíficos oficiais.

iii) Assim, em parte, essa realidade de absorção de força de trabalho precária e mal remunerada poderia ser explicada por questões orçamentárias e de falta de pessoal: dadas as restrições, os gestores se veriam diante de escolhas possíveis, entre *“fazer menos, e fazer adequadamente”*, o que significaria cancelar cada vez mais projetos ou pesquisas; ou *“fazer mais com menos”*, o que tem sido a realidade do instituto, ainda que com muitos projetos mesmo assim sendo dispensados. Na prática, ocorre uma fusão das duas condições: *“fazer o que der, do jeito que puder, com o que tiver”*.

iv) Porém, para tanto, contribui outra explicação, que foge dos condicionantes estruturais do instituto, e que tem a ver com opções ideológicas que norteiam sua condução pelo governo e pelos seus gestores. O discurso daqueles que compõem a direção central do instituto se repete e é validado pelos representantes do governo federal, ressaltando o caso de “sucesso” relativo ao uso do trabalho temporário em pesquisas de caráter contínuo e defendendo que sua remuneração não teria porque ser idêntica a dos servidores efetivos, apesar da Lei 8.745/1993 estabelecer tal condição para outros segmentos do funcionalismo e prever apenas o limite de que a remuneração do temporário não ultrapasse a do efetivo. Assim, não revela somente uma escolha diante do restrito orçamento disponível, entre contratar menos trabalhadores, com uma remuneração melhor, ou contratar mais trabalhadores, na dimensão necessária para substituir a perda de trabalhadores efetivos, com uma remuneração baixa. Mostra também uma opção consciente pelo uso do trabalho precário nessas condições, o que ajuda a explicar não somente os baixíssimos salários, componente específico e característico da relação contratual temporária no IBGE, como a restrição de outros direitos, que será explanada no capítulo seguinte.

v) Ao contar com um número crescente de servidores temporários mal remunerados e submetidos a condições contratuais instáveis e, por força dessa instabilidade, submetidos também a pressões constantes, o instituto passa a enfrentar uma resistência e uma luta do corpo técnico por melhores condições de trabalho e remuneração. Na tentativa de frear essas movimentações no lado mais frágil dos manifestantes, cai “como uma luva” o pressuposto de revalidar ou não os contratos dos temporários mediante avaliações mensais de desempenho. A extrema flexibilidade e precariedade faz com que a metade da força de trabalho do instituto se sinta absolutamente intimidada e passe a tomar como inviável a sua busca por valorização, como será visto mais adiante, no capítulo final desta dissertação.

4. As várias dimensões de precarização encontradas no IBGE e suas expressões

Os capítulos anteriores buscaram mostrar como as contenções orçamentárias e de pessoal encontradas no IBGE têm repercutido sobre a organização do trabalho no instituto. Como uma das principais consequências do ambiente geral de restrições, são adotadas formas mais flexíveis de contratação, dentre as quais ganha particular destaque a contratação temporária por meio da Lei 8.745/1993. A intensidade do uso dessa força de trabalho, em evidente substituição ao trabalho efetivo que se esvai, provoca uma constatada mudança no perfil do quadro em atividade no IBGE. A maior vulnerabilidade dos vínculos laborais, associada a direitos muito distintos entre trabalhadores que, muitas vezes, desempenham exatamente as mesmas funções, nos mesmos locais de trabalho, constitui exemplo inegável de precarização.

Há, entretanto, muitas diferentes (e entrelaçadas) dimensões de precarização a serem consideradas no debate sobre o contexto recente do IBGE. Será abordada, portanto, uma concepção mais ampla de precarização do trabalho, tal como a explicitada por THÉBAUD-MONY e DRUCK (2007, p. 31):

“Considerado um processo social constituído pela amplificação e institucionalização da instabilidade e da insegurança, expressa nas novas formas de organização do trabalho - onde a terceirização/subcontratação ocupa um lugar central - e no recuo do papel do Estado como regulador do mercado de trabalho e da proteção social através das inovações da legislação do trabalho e previdenciária. Um processo que atinge todos os trabalhadores, independentemente de seu estatuto, e que tem levado a crescente degradação das condições de trabalho e saúde (e da vida) dos trabalhadores e da vitalidade da ação sindical.”

Partindo da tipologia multidimensional proposta por FRANCO e DRUCK (2008) e retomada/atualizada por DRUCK (2011)¹⁸⁸, e levando em conta essa multiplicidade de temas que podem ser levantados, propositadamente, este capítulo não se atém somente à abordagem da precarização do trabalho, ainda que, sob vários aspectos, tal dimensão esteja presente em todas as divisões propostas para o estudo. Tenta, adicionalmente, ao longo do desenvolvimento dos argumentos, e de maneira mais incisiva na parte final da dissertação, conduzir a uma reflexão

¹⁸⁸ Em resumo, para as autoras, os vários aspectos/tipos envolveriam a precarização dos vínculos e das relações contratuais; da organização e das condições de trabalho; a intensificação do trabalho; a precarização das condições de saúde e segurança no trabalho; a fragilização das identidades individual e coletiva, bem como das condições de representação e de organização sindical; e a condenação e descarte do direito do trabalho.

mais geral acerca da possível precarização do próprio instituto, bem como do serviço público por ele concebido à sociedade.

4.1. A vulnerabilidade nas formas de inserção e a construção da desigualdade

À diferença da conceituação histórica de precariedade, tratada como traço constitutivo do capitalismo, ou das abordagens que buscavam relacioná-la centralmente à condição de exclusão, contemporaneamente o termo “precarização” tem sido utilizado mais largamente em comparação a situações consideradas padrões de proteção (que teriam como característica uma regulamentação mais favorável aos trabalhadores), tomando-o, então, como um processo corrosivo dos direitos. Neste processo, a precariedade assume *“lugar estratégico e central na lógica da dominação capitalista, deixando de ser algo residual ou periférico, para ir se institucionalizando em todas as regiões do mundo”* (DRUCK e FRANCO, 2007, p. 2). Assim menciona LEITE (2008, p. 10):

“...é importante levar em conta que as práticas associadas à precariedade não são novas; ao contrário, como as novas formas de informalidade, elas constituem em geral velhas práticas ressignificadas, que se generalizam a partir dos anos de 1970, promovendo um processo de regressão social.”

Como parte do processo de precarização, ou como um de seus efeitos, foi também em *“contraposição às formas de trabalho regulamentadas e relativamente estáveis, vigentes durante o período de prevalência da indústria fordista”* (VASAPOLLO, 2006) que passou a se caracterizar como “trabalho atípico” as “novas” formas de contratação (terceirização, contratação temporária, cooperativas de mão de obra, empreendedorismo, trabalho voluntário e tantas outras expressões) que se massificam, associadas a maior efemeridade e instabilidade nos contratos e, portanto, formas mais flexíveis e precárias em relação a determinados modelos contratuais. Com a ampliação dessas formas flexíveis de contratação, que geraram desemprego e insegurança entre os ocupados, em particular a partir dos anos 80, os estudos sobre o tema passaram a considerar os múltiplos estatutos existentes entre assalariados que se encontram inseridos em um mesmo mercado de trabalho ou até em uma mesma organização empresarial.

Nesse sentido, o termo precarização passou a fazer referência a um processo que envolveria trabalhadores que, sob condições de trabalho comparativamente mais fragilizadas e

instáveis, em relação a outros núcleos de trabalhadores, seriam considerados precários, ou em condição de maior precariedade. Ao estarem submetidos a condições desiguais em relação a outros formatos pré-concebidos, seriam marcados por maior vulnerabilidade¹⁸⁹.

Esse aspecto da precarização, portanto, se refere às formas menos seguras de inserção no mercado de trabalho, que são classificadas como precárias no que se refere aos direitos garantidos ao trabalho assalariado, segundo a regulamentação legal existente. Para o caso geral do mercado de trabalho brasileiro, seriam exemplos mais evidentes de trabalhadores em condições precárias aqueles ocupados sem carteira assinada e, portanto, sem os direitos trabalhistas associados ao emprego formal tradicional; e aqueles que não contribuem para a previdência social, ou seja, que estão sem nenhuma proteção social e trabalhista. Além do desemprego e da informalidade, avaliar a precarização nas formas de inserção no mercado de trabalho requereria ainda analisar aspectos tais como os níveis de rendimento, a rotatividade, a desigualdade e a discriminação entre grupos de trabalhadores (DRUCK, 2011, p. 47-48).

Do ponto de vista das relações de trabalho no setor público, BORGES (2004, p. 257), analisando as políticas de contrarreforma adotadas no Estado brasileiro “*mais metodicamente, a partir de 1995*”, avalia que a busca por aproximar os padrões de gestão aos do mercado privado envolveu duas estratégias interligadas. Uma delas teria sido a de redução dos custos por meio do enxugamento do quadro de pessoal efetivo, da redução real dos salários e do corte nos benefícios, que teriam levado “*à proletarianização de vários segmentos de servidores públicos*”. A outra estratégia teria abrangido:

“... a flexibilização das relações de trabalho, a qual ocorreu principalmente por intermédio da generalização de formas de contratação atípicas, sem recurso ao concurso público e com remuneração fora dos parâmetros estabelecidos nos planos de cargos e salários (...) – são os contratos por prazo determinado, temporários, por prestação de serviços e/ou associados a um determinado projeto, a exemplo dos ‘bolsistas’, ‘consultores’, substitutos, estagiários, etc. Com isso, aumenta enormemente o grau de arbítrio (e de poder) dos que detêm o controle político da máquina pública, tanto nos processos de seleção dos novos contratados, como na determinação da sua remuneração

¹⁸⁹ Mostrando a relevância de distinguir trabalho precário ou precariedade (condição) de precarização (processo de deterioração das condições de trabalho, comparando ou relacionando uma situação a outra), LEITE (2008, p. 9-10) lembra as dimensões de precariedade apontadas por Gery Rodgers em 1989: “(i) o grau de instabilidade; (ii) o grau de controle dos trabalhadores sobre as condições de trabalho, salários, ritmo, etc...; (iii) a proteção do trabalho seja por meio da legislação, seja a partir de contratos coletivos de trabalho e; (iv) o rendimento associado ao trabalho. O conceito de precariedade envolve, pois, para o autor, instabilidade, falta de proteção, insegurança no que se refere à proteção social e vulnerabilidade econômica ou social. Mas, adverte o autor, a identificação dessas dimensões não elimina a ambigüidade, dado que ‘é a combinação desses fatores que identifica o trabalho precário’ (Rodgers, 1989:3)”.

e na avaliação do seu desempenho, enfraquecendo e marginalizando os servidores públicos de carreira, em muitos casos desvalorizados e tratados como ocupantes de cargos ‘em extinção’, situação da qual, a rigor, está a salvo apenas a pequena parcela de funcionários que ocupa as chamadas ‘carreiras típicas’¹⁹⁰.”

No IBGE, tal como foi visto nos capítulos anteriores, a redução do núcleo estável de trabalhadores é um processo ainda em curso, que ocorre de forma intensa e contínua desde o início dos anos 90, afetando todas as áreas do instituto. A substituição desse núcleo estável que se esvai, ao mesmo tempo em que se ampliam as necessidades de trabalho, mediante novas demandas da sociedade por informações oficiais, vem se dando através de opções gerenciais por formas mais flexíveis de contratação, que são internalizadas de maneira diferenciada (sob formatos e dimensões distintas) nas várias áreas.

Nas chamadas “áreas meio”, desaparecem cargos do plano de carreiras, cedendo espaço à terceirização de funções como a de motorista, secretária, servente, segurança, etc. Na área de informática, responsável pelo resguardo, sigilo e adequada disseminação de informações e, portanto, área fim da instituição, processam-se também outras formas de terceirização, que muitas vezes se escondem sob denominações tais como “consultorias por projeto”. O trabalho estágio, por sua vez, antes muito residual e inserido preponderantemente em áreas administrativas, concentrado nas unidades centrais, toma uma nova dimensão e é pulverizado pelas áreas técnicas de todas as unidades operacionais. E, por fim, nas agências de coleta e disseminação, onde por necessidade sempre deve haver um maior número de trabalhadores, implementa-se de maneira massiva aquele formato que se destaca dentre todas as formas flexíveis de contratação existentes no instituto: a contratação por tempo determinado, que já representa a metade da força de trabalho em atividade no IBGE.

Os trabalhadores contratados pelo IBGE em caráter temporário podem ser considerados precários (ou em inserção mais vulnerável) em triplo sentido relativo ou comparativo:

i) Relativamente às condições gerais de regulamentação do mercado de trabalho brasileiro, uma vez que não são celetistas, nem estatutários. Ao não dispor de direitos previstos

¹⁹⁰ O autor refere-se à segmentação dos serviços públicos típica da Nova Administração Pública, na qual se destacam núcleos que seriam considerados “exclusivos de Estado”, que seriam então relativamente mais preservados (em detrimento dos demais) e aos quais corresponderia a construção de carreiras diferenciadas, inclusive sob o ponto de vista da forma de remuneração (por subsídio ou parcela única, em contraposição à remuneração por composição de rubricas, que envolve parcelas flexíveis, na maior parte das vezes dependentes de critérios avaliativos).

aos trabalhadores regidos pela CLT (tais como o FGTS ou o seguro-desemprego), nem acessar direitos previstos aos trabalhadores regidos pelo RJU (tais como a estabilidade, o auxílio saúde ou o auxílio creche), esses trabalhadores são marcados pela desproteção.

ii) Relativamente às condições de regulamentação do trabalho no IBGE, posto que estão submetidos a condições contratuais absolutamente distintas dos trabalhadores do quadro próprio. Assim se divide a força de trabalho do IBGE, praticamente à metade: de um lado, o trabalhador estável, com acesso a uma série de direitos associados à sua condição; do outro, o trabalhador instável, praticamente sem direitos, sob condições de extrema insegurança jurídica, com seu contrato podendo ser rompido a qualquer momento, dependendo da conjuntura econômica ou política, do “clima” interno das relações de trabalho ou dos humores e vontades dos gestores da instituição, superiores ou imediatos.

iii) Relativamente às condições de regulamentação do uso do trabalho temporário regido sob a Lei 8.745/1993 em outras instituições públicas, já que a mesma lei prevê formatos distintos. Como foi mostrado no capítulo anterior, para algumas situações de utilização dos contratos por tempo determinado, há certa proteção diferenciada, devida à regulamentação de uma remuneração mínima a ser percebida por trabalhadores nessa condição, como também de uma proporção máxima de temporários em relação ao quadro efetivo. À contratação temporária no IBGE, entretanto, não está atribuído a priori nenhum desses mecanismos legais de proteção, proporcionando a essa relação contratual flexível algumas peculiaridades, que a tornam ainda mais precária em comparação a contratos encontrados em outros órgãos públicos.

A extrema heterogeneidade proporcionada pela segmentação do corpo funcional do IBGE apresenta muitas funcionalidades, que serão tratadas ao longo deste capítulo. Primeiramente, a condição desigual dos trabalhadores no tocante aos seus direitos propicia significativas economias de recursos. Para avaliar essa questão, basta comparar, no período mais recente (em que o quantitativo de efetivos e de temporários se aproxima, com tendência a igualar-se), a despesa anual com ativos do quadro próprio, *versus* as despesas com contratação por tempo determinado. Essa informação foi disponibilizada no capítulo 3, por meio da Tabela 17, que comparou apenas as despesas com vencimentos e vantagens fixas do pessoal civil com as despesas com contratação por tempo determinado. Os dados mostram que a proporção média de despesas com efetivos é cerca de 6,3 vezes superior aos recursos despendidos com temporários.

Daí a defesa dos conservadores de que vale a pena efetuar tal troca e a insistência do governo em expandir esse formato de contrato.

A questão reveste-se de maior gravidade porque, na maior parte das vezes, pelo menos no tocante ao trabalho nas agências - onde está lotada a maior parte dos trabalhadores contratados (e onde estes já são maioria em relação aos efetivos) -, se está destinando direitos e remunerações diferenciados a sujeitos com atribuições cotidianas semelhantes, algo que em uma visão mais cautelosa não encontraria respaldo moral, nem legal.

Analisando o documento “Gestão de pessoas por competências” (IBGE, 2010), percebe-se que praticamente os mesmos “conhecimentos, habilidades e atitudes” (reconhecidos no linguajar gerencialista como “CHA”) requeridos de um técnico de pesquisa efetivo são esperados de um agente de pesquisa e mapeamento temporário, como pode ser visto na transcrição das respectivas partes de um quadro contido no documento (Quadro 59). Com exceção dos conhecimentos dos “clientes externos e internos”, dos “produtos da casa” e dos “canais de comunicação da instituição”; das habilidades de síntese ou de definir prioridades; e da atitude de “apresentar opiniões e sugestões para a melhoria do trabalho”; todas as demais “competências” são igualmente desejáveis de serem demonstradas por um APM.

Quadro 59 - Competências requeridas - IBGE - Coleta de dados

Papel funcional	Competências	Conhecimento(s)	Habilidade(s)	Atitude(s)
Técnico de coleta/ entrevistador	Comunicação	Conhecer os clientes interno e externos	Relacionamento interpessoal	Criar empatia
		Conhecer os produtos da casa	Habilidade de Argumentar	Ouvir atentamente
		Conhecer os canais de comunicação da instituição	Habilidade de se comunicar de forma clara e objetiva	Disposição para dialogar
	Domínio técnico	Dominar o vocabulário técnico pertinente	Habilidade de interpretação	Apresentar opiniões e sugestões para a melhoria do trabalho
		Conhecer os procedimentos técnicos e metodológicos pertinentes aos projetos	Cadastra corretamente as informações no sistema	Proatividade
		Domínio dos sistemas de TI	Dominar os recursos tecnológicos	Amplitude de interesses
	Qualidade do trabalho	Conhecer técnicas de entrevistas	Ser organizado	Ser direto e convincente
		Conhecer as tecnologias específicas da área	Capacidade de síntese	Persistência
			Ser objetivo	Lidar com adversidade
	Administração do tempo	Conhecer as atividades e seus prazos	Negociar prazos	Agir no momento correto
		Conhecer as expectativas e as demandas do cliente	Lidar com múltiplas atividades	Objetividade ao atender as demandas
			Habilidade de definir prioridades	Estar atento
Agente de Pesquisa e Mapeamento (APM), contratado temporariamente	Comunicação	Conhecer técnicas de entrevistas	Relacionamento interpessoal	Criar empatia
		Dominar o vocabulário técnico pertinente	Habilidade de Argumentar	Ouvir atentamente
			Habilidade de se comunicar de forma clara e objetiva	Disposição para dialogar
	Domínio técnico	Conhecer os procedimentos técnicos pertinentes aos projetos	Habilidade de interpretação	
		Domínio dos sistemas de TI	Cadastrar corretamente as informações no sistema	Proatividade
			Dominar os recursos tecnológicos	Amplitude de interesses
	Qualidade do trabalho		Ser organizado	Ser direto e convincente
		Conhecer as tecnologias específicas da área		Persistência
			Ser objetivo	Lidar com adversidade
	Administração do tempo	Conhecer as atividades e seus prazos	Negociar prazos	Agir no momento correto
		Conhecer as expectativas e as demandas do cliente	Lidar com múltiplas atividades	Objetividade ao atender as demandas
				Estar atento

Fonte: Gestão de pessoas por competências (IBGE, 2010, p. 143/144)

Comparando os editais dos últimos processos seletivos simplificados, no que toca à função de Agente de Pesquisa e Mapeamento, percebe-se que a descrição das atribuições envolve uma série muito ampla de atividades, justamente as que constituem o cerne do trabalho no dia-a-dia das agências de coleta e disseminação do IBGE. A sistematização dessas descrições presentes em cada Edital permite destacar as principais mudanças detectadas na redação, entre 2007 e 2013 (Quadro 60). Uma breve comparação com as principais atribuições do cargo de Técnico em

Informações Geográficas e Estatísticas, a partir do Edital 02/2013¹⁹¹, permite verificar a similaridade de várias tarefas desenvolvidas e responsabilidades assumidas.

O último edital (06/2013, para 7.600 vagas de Agentes de Pesquisa e Mapeamento, entre outras funções temporárias) foi particularmente ousado ao ampliar significativamente o escopo das atribuições dos APMs. De maneira extremamente discreta, em separado do campo tradicional composto pelo subitem 1.2.1.1, trouxe a “novidade” da possibilidade dos APMs serem convocados a dirigir. Em realidade, trata-se “apenas” de colocar no edital algo que o IBGE vinha sendo acusado de exigir dos temporários, sem que houvesse qualquer previsão formal nesse sentido (nos editais dos PSS ou nos contratos assinados pelos temporários no momento do ingresso). Na prática, os APMs já eram obrigados, na rotina de trabalho, a dirigir carros próprios ou alugados pelo instituto, responsabilizando-se materialmente por um bem extremamente caro¹⁹², que comumente não se encontra protegido por seguro no caso do IBGE, algo que se revela extremamente inadequado diante da sua condição precária de contratação.

¹⁹¹ A saber: “a) coletar dados em diversas fontes, organizar, criticar, corrigir, lançar, tratar e manter os dados garantindo a sua integridade, confidencialidade, disponibilidade, atualização e fidedignidade; b) realizar entrevistas em domicílios e estabelecimentos informantes para obtenção de dados conforme metodologia e plano de supervisão da pesquisa; c) realizar levantamentos topográficos/geográficos/cartográficos com vistas a manter atualizada a base territorial dos municípios; d) proceder à compilação, montagem e organização dos elementos cartográficos, segundo as especificações e normas adotadas; e) executar e apoiar as tarefas ligadas à manutenção e atualização da rede física dos marcos geodésicos do IBGE; f) atuar nas diversas modalidades de disseminação de dados e informações, prestando suporte e orientações aos usuários; g) executar de acordo com instruções e/ou orientações, as rotinas administrativas necessárias à manutenção da Unidade de Trabalho, desde o recebimento, a organização, a guarda e o encaminhamento de documentos institucionais e de interessados, bem como efetuar registros administrativos, orçamentários e financeiros, utilizando os recursos de informática disponibilizados pela Instituição e os sistemas corporativos e federais; h) dirigir veículo próprio do IBGE, ou locado pela Instituição, para a execução dos trabalhos; i) operar e utilizar equipamentos de informática necessários à sustentação e apoio à coleta de dados, às áreas técnica e de suporte administrativo, à cartografia e geodésia e à disseminação de informações e j) e executar outras atividades compatíveis com o cargo. Edital disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/edital_02_2013.pdf>.

¹⁹² Destaque-se que a autorização para dirigir, documento que cada servidor, efetivo ou temporário, é obrigado a preencher ao utilizar carro do instituto (ou locado por este) para deslocamento, parece um pedido do servidor para utilizar o veículo, e prevê penalidades em caso de qualquer eventual avaria no bem. Entretanto, em boa parte dos casos, não se trata de uma solicitação do trabalhador, e sim de uma condição a ele imposta.

Quadro 60 - Descrição das atribuições nos Editais de PSS para APMs (2007, 2009, 2011 e 2013)

Edital 06/2013	Edital 02/2011	Edital 03/2009 (semelhante ao Edital 01/2007)
a) visitar domicílios e estabelecimentos de qualquer natureza, tais como comerciais, industriais, agropecuários, de serviços e órgãos públicos, em locais selecionados de acordo com o tema a ser pesquisado, para a coleta de dados visando a realização de pesquisas de natureza estatística;	Descrição semelhante aos editais anteriores	p) visitar domicílios e estabelecimentos (comerciais, industriais, agropecuários, de serviços e órgãos públicos) em locais selecionados de acordo com o tema a ser pesquisado,
b) realizar entrevistas, registrando os dados em questionários impressos ou em meio eletrônico, de acordo com as instruções recebidas e dentro do prazo pré-estabelecido;		k) realizar entrevistas, registrando os dados em questionários impressos ou em meios eletrônicos, de acordo com as instruções recebidas e dentro do prazo pré-estabelecido;
c) entregar ao seu superior os questionários preenchidos ou transmitir por meio eletrônico os dados coletados, de acordo com as instruções recebidas e segundo normas técnicas;	c) entregar ao seu superior os questionários ...	l) entregar ao supervisor os questionários preenchidos ou transmitir em meios eletrônicos os dados coletados, de acordo com as instruções recebidas;
d) dar suporte à realização e/ou à atualização dos levantamentos geográficos que estruturam a execução das pesquisas de natureza estatística, identificando, quando necessário, as alterações da divisão político-administrativa;	Descrição semelhante aos editais anteriores	d) identificar na documentação de mapeamento topográfico e censitário as alterações da divisão político-administrativa;
e) coletar feições cartográficas ou temáticas do território, próprios dos levantamentos geográficos necessários à realização das pesquisas de natureza estatística, utilizando processos analógicos ou digitais disponibilizados;	Não consta	e) identificar os diversos tipos de acidentes representados nas cartas e mapas; j) proceder à leitura de coordenadas que definem o posicionamento de acidentes em documentos cartográficos; m) selecionar documentação cartográfica para atualização; n) transferir ou transcrever acidentes geográficos de um documento cartográfico para outro a partir de suas coordenadas / posicionamento;
f) coletar nomes geográficos e elementos afins necessários aos levantamentos cartográficos para a realização das pesquisas de natureza estatística;		
g) preparar em gabinete ou em campo insumos de imagens de satélites e fotografias aéreas para as atividades de coleta;		
h) dar suporte à coleta de coordenadas geográficas próprias dos levantamentos cartográficos e geodésicos necessários à realização das pesquisas de natureza estatística;		
i) transferir ou transcrever os limites definidores dos setores rurais e urbanos para o mapeamento censitário e de um documento cartográfico para outro, a partir de suas coordenadas/posicionamento, quando necessário à realização das pesquisas de natureza estatística;	Descrição semelhante aos editais anteriores	o) transferir ou transcrever os limites definidores dos setores rurais e urbanos para o mapeamento censitário e de um documento cartográfico para outro, a partir de suas coordenadas/posicionamento;
j) converter para meio digital as informações de formulários de dados referentes a cadastros específicos, quando necessário à realização das pesquisas de natureza estatística;		b) converter para meio digital as informações de formulários de dados referentes a cadastros específicos;
k) operar equipamentos/aplicativos/sistemas de informática necessários à realização das pesquisas de natureza estatística, bem como dos levantamentos geográficos que as estruturam;		f) operar aplicativos de banco de dados; g) operar microcomputador com sistema operacional Windows ou Linux;
l) participar de treinamentos específicos, ministrados por técnicos do IBGE, objetivando a capacitação para o desenvolvimento de pesquisas de natureza estatística, bem como dos levantamentos geográficos;		h) participar de treinamentos específicos, ministrados por técnicos do IBGE, objetivando a capacitação para o desenvolvimento de atividades específicas de pesquisa e mapeamento;
m) elaborar relatórios, quando solicitado, contendo tabelas e gráficos, de modo a apoiar as pesquisas de natureza estatística, e levantamentos geográficos que as estruturam;	Mantém a descrição dos anteriores, com diferenças	c) emitir relatórios;
e n) assumir a responsabilidade pela segurança e uso de equipamentos eletrônicos (computador de mão, GPS, bateria, carregador, memória, etc.) de sua área de trabalho, de acordo com o artigo 11 da Lei nº 8.745, de 09 de dezembro de 1993, e artigo 116, inciso VII, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, podendo, em alguns casos, ser responsabilizado civilmente conforme previsto no Código Civil.	Descrição semelhante aos editais anteriores	e; q) assumir a responsabilidade pela segurança e uso dos equipamentos eletrônicos (computador de mão, GPS, bateria, carregador, memória, etc.) de sua área de trabalho.
1.2.1.1 - Além das atribuições definidas no subitem 1.2.1, o Agente de Pesquisas e Mapeamento poderá ser solicitado a dirigir veículo próprio do IBGE ou locado pela Instituição, desde que seja necessário para a realização dos levantamentos sob sua responsabilidade, uma vez que possua habilitação.	Não consta	Não consta
Previstas nos demais itens, com outra redação		a) avaliar documentação interna e/ou externa com a finalidade de subsidiar a atualização do Mapeamento Censitário; i) preencher formulários segundo normas técnicas;

Fonte: Editais dos Processos Seletivos Simplificados
Elaboração própria

Há uma questão que pode passar despercebida na discreta mudança de redação do item referente à entrega de questionários. Até 2009, entre as atribuições dos APMs constava: “*entregar ao **supervisor** os questionários...*”; a redação foi modificada em 2011, para: “*entregar ao **seu superior** os questionários...*”. Isso pode ter relação com o fato de que, na prática, não há qualquer garantia de existência de algum supervisor, dado o esvaziamento do quadro próprio do instituto. A etapa de supervisão dos dados coletados pelo IBGE está extremamente prejudicada pelo reduzido número de trabalhadores efetivos disponíveis para cumprir essa função. Justamente por isso, muitas vezes são os próprios APMs que supervisionam os trabalhos uns dos outros, ou até mesmo os trabalhos de servidores efetivos.

O vídeo “Depoimento de um Temporário”, disponível na perfil da ASSIBGE-SN em rede social¹⁹³, ilustra uma situação de sobrecarga de trabalho e acúmulo de funções a qual os APMs podem estar submetidos ao desempenhar suas funções. Abaixo, segue a transcrição do conteúdo do seu depoimento:

“... eu passei no concurso do IBGE de 2012, para Agente de Pesquisa e Mapeamento. Eu iria para as agências de Belo Horizonte para exercer a função de coleta de dados de pesquisas. Porém, ao analisarem o meu currículo, e ver que eu era formado, eles acharam que eu iria ser mais útil dentro da Unidade Estadual, onde fui lotado. Porém, ao chegar lá, eu estava exercendo funções que não estavam no edital. Eu estava exercendo função de coordenação e supervisão de CNEFE. Além disso, comecei a dar suporte para as agências, por erros e problemas que o programa vinha passando, e também a servidores que não tinham sido bem treinados e não sabiam ainda mexer nos programas e no PDA. Depois disso eu passei a dar treinamento. Eu estava dando treinamento tanto para servidores temporários, quanto para servidores efetivos. Então, eu estava acumulando essas várias funções.”

Mencionando os papéis desempenhados por aqueles que trabalham em agências do IBGE, complementares à atuação nos macroprocessos de produção de informações geocientíficas, estatísticas e de disseminação, FREIRE e BLAVATSKY (p. 2) alertam que:

“Aos servidores das agências é exigido, além dos papéis tradicionalmente relacionados aos processos acima citados, que sejam capazes de realizar outras atividades estratégicas. Quais sejam: a) *gerenciar pessoas* (sobretudo no caso dos chefes de agências); b) *planejar as atividades de coleta*, sobretudo no que se refere à logística e custos; c) *ministrar treinamentos*; d) *representar o IBGE* perante outras instituições e atores sociais e econômicos.”

¹⁹³ Disponível em <<https://www.facebook.com/assibgesn.executivanacional/videos/vb.100002216689782/673351426082074/?type=2&theater>>. Acesso em julho/2015.

Cabe lembrar que, segundo as informações da direção do IBGE, 66% das agências do IBGE contam com, no máximo, três servidores efetivos; algumas (4) operam sem nenhum servidor efetivo; e várias (23) contam com apenas um servidor que, a qualquer momento, pode sair definitivamente do instituto ou mesmo se ausentar temporariamente. Na ausência de servidores efetivos que respondam pela instituição, que a representem, quem então assume essa responsabilidade, nas localidades abrangidas pelas agências do IBGE? A única resposta possível a essa questão é que os trabalhadores temporários muitas vezes assumem responsabilidades materiais e com nuances gerenciais sobre as agências, condição que pode se agravar consideravelmente, diante do fato de que 40% dos servidores lotados nas UEs já recebem abono permanência¹⁹⁴. Em uma agência que, por contingência conjuntural ou condição estrutural, esteja atuando sem nenhum servidor efetivo, os trabalhadores contratados por tempo determinado podem chegar a assumir a totalidade das funções.

Logo, com maior evidência para o trabalho nas agências de coleta, os tipos de vínculos empregatícios não exercem influência sobre a definição das atribuições de cada um dos trabalhadores, efetivos ou temporários. Dessa forma, dois segmentos com diferentes contratos podem realizar exatamente as mesmas tarefas; porém, sob condições completamente distintas.

De maneira geral, é possível avaliar que os temporários coletam dados, codificam, tratam, supervisionam pesquisas, atuam em tarefas administrativas, se responsabilizam por equipamentos que utilizam ou que ficam sob seus cuidados e por veículos que dirigem, assumindo funções, portanto, ao longo de várias etapas do processo produtivo, em muitos locais de trabalho. Várias dessas funções não figuram entre suas já amplas atribuições formais. Outro depoimento, que discorre sobre a questão das atribuições e também sobre a fragilidade dos contratos, foi fornecido por uma trabalhadora temporária lotada em Roraima, por ocasião do II Encontro de Trabalhadores Temporários do IBGE no Piauí:

“... Tem que cobrir tudo e são várias vilas, vários aglomerados que a gente tem que visitar. Quanto às viaturas... basicamente 99,9% dos carros que tem no IBGE são dirigidos por temporários. É uma coisa que eu vi, que eu não acho bacana, porque a gente não tem seguro de nada. A gente viu o que aconteceu recentemente com um colega temporário de Fortaleza, que faleceu e não teve apoio nenhum¹⁹⁵. Então, a partir disso,

¹⁹⁴ Essa questão foi explicitada no capítulo 2.

¹⁹⁵ A trabalhadora refere-se ao servidor temporário Domingos Euzébio Albuquerque Neto, estudante de Direito que faleceu aos 21 anos, em acidente envolvendo um carro do IBGE, no Município de Massapê, no Ceará, em setembro de 2013. No momento do acidente, Domingos se deslocava a serviço do IBGE, para efetivar seu trabalho de campo. Ele não estava dirigindo o veículo. Em homenagem a esse jovem que teve sua vida ceifada no trabalho, o Anexo III

desse pensamento, eu comecei a ver de uma outra maneira. As viagens em carros que são totalmente precários, carros sem condições... (...) Como o nosso contrato é bem frágil, quando eles querem te intimidar, eles procuram um meio de tentar achar alguma brecha que consiga te pressionar, pra ti sair dali.”

A característica de extrema e peculiar fragilidade dos contratos, com avaliações de desempenho que atribuem notas aos temporários, com base em critérios como produtividade e assiduidade, configurando pressupostos para renovar ou não, a cada mês, sucessivamente, os contratos¹⁹⁶, torna-se um mecanismo facilitador do processo de dispensa. Constrói-se, dentro do IBGE, uma condição diferenciada de flexibilidade no uso do trabalho, em relação aos demais órgãos públicos que se utilizam dessa mesma forma contratual. Criam-se, por esse instrumento, relações de dependência e subordinação às chefias que avaliam os temporários, construindo um ambiente extremamente propício à intimidação e ao assédio moral.

Frases como *“não faça compras à prestação, porque você não sabe o que pode acontecer amanhã”* ou *“se não dirigir viatura, não me interessa”* costumam aparecer nos relatos dos temporários, usadas como exemplos de formas de pressão exercidas pelas chefias. A condição de vulnerabilidade, portanto, intimida qualquer resistência às formas de gestão ou à cobrança indevida do cumprimento de atribuições que eventualmente destoem daquelas previstas nos editais dos PSS ou nos contratos.

Em DANTAS NETO (2010), que analisa os impactos da flexibilização no IBGE utilizando o caso da Unidade Estadual da Paraíba e vale-se, entre outros procedimentos, de investigação por meio de entrevistas a servidores efetivos e temporários, encontram-se algumas passagens esclarecedoras, nesse sentido (p. 34):

“O medo do desemprego fica nítido no depoimento de uma servidora temporária que afirma não se sentir segura em relação ao trabalho, uma vez que o contrato firmado com o IBGE é por tempo determinado.

‘o medo do desemprego acaba sendo consequência desse tipo de contrato. No meu caso tenho uma boa relação com o meu chefe, mas existem casos que eu conheço que o pessoal faz terror com a extensão de contrato. Isso é horrível.’

desta dissertação contém a carta enviada por um de seus familiares ao IBGE, e repassada posteriormente à ASSIBGE-SN, peça fundamental na compreensão das dores associadas ao trabalho precarizado.

¹⁹⁶ Vale lembrar que, tal como mencionado no capítulo anterior, as avaliações de desempenho e aditamentos mensais não são condicionados pela previsão legal, mas sim uma decisão interna do IBGE em relação à forma de gerir esses contratos. Recentemente, ao invés de atribuir notas a cada mês, a direção resolveu passar a atribuir notas trimestralmente, repetindo a nota nos demais meses. Entretanto, isso não muda em nada a forma de aditamento, que continua sendo mensal.

Assim esse é um tema que os temporários precisam aprender a conviver e lidar, porque o medo do desemprego também atua como disciplinador, aumentando o grau de subordinação dos trabalhadores.”

Dessa maneira, em meio a um contexto de restrições orçamentárias, o trabalhador temporário, convenientemente flexível, é tratado como uma mercadoria adequadamente barata, facilmente descartável, correspondendo a uma forma capaz de, sob lógica dos dirigentes do instituto, gerar eficiências administrativas na gestão “responsável” dos recursos disponíveis.

4.2. “Desestabilização dos estáveis?”: perda de direitos, intensificação do trabalho e insegurança

Analizando o tema sob outra ótica, boa parte das referências bibliográficas atinentes ao tema caracteriza que o processo de precarização também remete à construção de novos parâmetros, relativamente mais flexíveis, de uso do trabalho, o que conduziria o conjunto dos trabalhadores, independente de seu estatuto (mais ou menos estável), a uma situação de maior fragilidade e insegurança.

FRANCO e DRUCK (2008, p. 2) afirmam que a precarização está relacionada à perda “*do corolário da proteção social do trabalho*” construída na fase anterior do capitalismo, levando à “*desestabilização dos estáveis*”, termo cunhado por Castel. Portanto, a perda da proteção, ainda que se manifeste de maneiras distintas nos vários segmentos do mercado de trabalho, e que construa peculiaridades e diferenciais entre os setores público e privado, atinge o conjunto dos trabalhadores, também exercendo seus efeitos negativos sobre aqueles trabalhadores que (a priori) têm acesso a um núcleo mais amplo de direitos.

Ao discorrer sobre essa temática, preliminarmente, cabe fazer uma mediação entre abordagens sobre o processo de precarização no mercado de trabalho privado e no serviço público, ou associadas a formas contratuais mais ou menos flexíveis. Inicialmente, porque as formas de intimidar um servidor público estável são diferenciadas em relação à intimidação possível sobre um trabalhador em condição de maior instabilidade, que pode ser demitido a qualquer momento, esteja ele no mercado de trabalho privado ou a serviço do Estado.

No serviço público, cujos trabalhadores, apesar de venderem sua força de trabalho, são considerados não-produtivos, não há a priori exploração sob o ponto de vista conceitual marxista, baseada na extração de mais-valia. Ou seja, não se trata de trabalhadores geradores de

excedente originário da relação de exploração especificamente capitalista, dado que não existe produção de valor de troca, de mais-valia e de capital. Portanto, a relação de trabalho, mesmo assalariada, é de natureza distinta em relação aos trabalhadores do setor privado. Ainda assim, o servidor, sem produzir mercadorias ou valor de troca, ou seja, em um processo simples de trabalho, produz valor de uso (no caso, para satisfação das necessidades sociais); e, nesse processo de produção, o seu trabalho pode espelhar aumentos de produtividade, ou pode ser intensificado através da imposição de maiores controles e/ou exigências.

As condições de alienação também são diferenciadas. A alienação é pressuposto do trabalho na relação tipicamente capitalista (já que o trabalho é a “negação do humano”, na visão marxista) e, tal como alerta LEMOS (2011, p. 105-106), tem sido aprofundada pela precarização do trabalho, “*na medida em que instrumentos cada vez mais sofisticados têm sido desenvolvidos pelo capital para subordinar o trabalhador*”. Porém, pode-se afirmar que no serviço público potencialmente é mais possível uma identificação entre o trabalhador e o processo produtivo, um processo de “autorrealização” ou de “remuneração social”¹⁹⁷. Ao mesmo tempo, fatores como a perda de autonomia, a inviabilidade de participação, a desvalorização ou a ausência a priori de um julgamento social favorável sobre o trabalho no serviço público, assim como a busca do emprego público apenas como forma de fugir à instabilidade do mercado de trabalho, podem limitar ou breçar esse processo de identificação/reconhecimento e recompor os espaços de alienação, tal como alertam RIBEIRO e MANCEBO (2013, p. 205):

“A falta de um espaço de reconhecimento e de valorização interfere no sentido atribuído pelos servidores públicos à sua vida profissional. Torna-se motivo de preocupação o fato, cada vez mais comum, de o trabalho para essa categoria assumir apenas o sentido de porto seguro para o atendimento de suas necessidades financeiras frente à instabilidade do mercado.”

Ademais, ampliar salários, benefícios e destinar boas condições e um bom ambiente de trabalho aos servidores não implica uma tradução automática em melhores serviços públicos prestados à sociedade. Porém, os vários estudos pertinentes ao tema da precarização nos serviços públicos indicam que operá-los no limiar das condições de trabalho e remuneração, e em meio à insegurança, impacta negativamente, em alguma medida, sobre suas condições de oferta.

¹⁹⁷ A alienação como conceito multidimensional construído por Marx diz respeito, como aborda LEMOS (2006), à “*relação do trabalhador com o produto do seu trabalho, com o trabalho em si, a relação com o ser genérico, com o outro trabalhador e finalmente consigo mesmo*”, revelando, entre outras facetas, a condição de sofrimento/sacrifício no trabalho, ou de sentir-se feliz somente fora do trabalho, sem encontrar satisfação na execução de suas tarefas laborais, dado “*que o trabalho é imposto pela força das circunstâncias externas*”.

Feitas essas relativizações iniciais, vale considerar, então, os possíveis aspectos e efeitos da precarização sobre os servidores públicos estáveis. LANCMAN et al. (2007) alertam que, mesmo vivenciando relações menos instáveis de trabalho, ou estando menos sujeitos ao risco de demissões sumárias, os servidores públicos seriam expostos a outras formas de instabilidade e precarização do trabalho, que viriam por meio de processos de privatização seguidos de demissão; da terceirização ou subcontratação de setores dentro da organização; da deterioração das condições de trabalho; da degradação da imagem do trabalhador do serviço público; da responsabilização do servidor por eventuais debilidades no serviço prestado e pelas crises das instituições públicas; entre outras questões.

Já BOSI (2006, p. 45), que discorre sobre a precarização do trabalho nos serviços públicos, analisando-a sob diferentes dimensões, aponta que esse processo envolveria não somente a mudança jurídica dos contratos, mas elementos como *“a intensificação do trabalho, a flexibilização e estagnação dos salários, a subtração de direitos sociais (ou sua relativização) e o aumento da produtividade e dos níveis de exigência institucionais”*.

Considerando cada um dos aspectos levantados pelo autor, ainda que a condição de fragilidade e vulnerabilidade associada aos contratos temporários no IBGE evidencie sua precariedade, pretende-se, nas subseções seguintes, analisar até que ponto também os servidores estáveis do instituto, sob formas diversas e em outra dimensão, podem estar sofrendo os efeitos das transformações em curso. Parte-se do pressuposto de que, tendo como origem fatores explicitados anteriormente - como a não reposição do quadro efetivo, ao mesmo tempo em que se amplia o plano de trabalho da instituição -, foram construídas condições que levaram a um aumento da carga de trabalho sob a responsabilidade de cada trabalhador, sem que isso fosse acompanhado por valorização salarial ou pela implementação de novos direitos. Pode-se dizer exatamente o contrário: a inserção de um nível mais elevado de exigências é concomitante à redução de direitos.

4.2.1. Flexibilização e desvalorização salarial acompanhadas da perda de direitos

Ao final do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, o Ministério do Planejamento lançou um documento com a síntese da “política de recursos humanos do período FHC” (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2002). Sobre a política remuneratória

empreendida no período – e mantida em certos aspectos no período subsequente – o documento afirmava (p. 27) que as *“ações de criação ou reestruturação de carreiras foram complementadas pela revisão dos padrões remuneratórios e com a instituição de incentivos associados ao desempenho do servidor”*, com ampliação seletiva dos salários. Uma das ideias centrais presentes no período era:

“... de que uma parcela da remuneração do servidor deve ser variável e vinculada ao desempenho do indivíduo e da unidade para cujos resultados contribui. A implantação de um complexo sistema de gratificações associadas ao desempenho tornou possível a concessão de reajustes não-lineares e específicos a grupos de servidores considerados como prioritários.”

Assim, embora já existissem parcelas variáveis na remuneração dos servidores públicos federais antes do governo FHC, estavam presentes em poucas carreiras, e foi a partir de 1995 que se estenderam para praticamente todo o funcionalismo federal, como o próprio texto apontava ao relatar as principais mudanças nesse campo (p. 27-28):

“a) o valor da gratificação a ser pago depende do desempenho institucional e individual, introduzindo assim a necessidade da definição de metas institucionais e fatores e/ ou competências individuais desejadas para o ocupante do cargo e processos avaliativos para os dois aspectos; b) extensão da sistemática de gratificações a praticamente todas as carreiras (antes estavam circunscritas a um número reduzido); c) rompimento da cultura do valor único de gratificação para todos os servidores de um mesmo grupamento; d) redução da participação da gratificação no valor total da remuneração a cerca de 30%, possibilitando avaliações mais realistas; e) vinculação de ações de capacitação corretivas para situações de desempenho insatisfatório; f) foi introduzido o conceito de ajuste forçado para evitar a ocorrência do fenômeno conhecido como ‘complacência’ tendo em vista a falta de cultura avaliativa individual e a conseqüente repercussão financeira da avaliação efetuada. Para tanto, ou definiu-se um percentual de servidores passíveis de receberem pontuação máxima ou estabeleceu-se as figuras da média e desvio-padrão das pontuações para avaliação de um grupo de servidores.”

Reforçando a dimensão da extensão das gratificações variáveis, o texto indicava as raras exceções que até 2002 não estavam ainda permeadas por esse formato remuneratório na administração pública federal (p. 40):

“Com as medidas adotadas ao longo dos últimos anos, com exceção dos cargos da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal, dos Técnicos Administrativos das Instituições Federais de Ensino e dos cargos da carreira do Meio Ambiente (cuja remuneração é composta de parcela única - apenas o VB), todos os demais servidores da APF contam com gratificações atreladas a avaliações de desempenho institucional e individual em suas estruturas remuneratórias.”

Mais adiante, expunha os principais motivos para a adoção do sistema de gratificações variáveis como mecanismo prioritário de mudanças salariais, elencando o fato de *“possibilitarem a concessão de reajustes diferenciados”* e também de representar *“um instrumento disponível aos gerentes que possibilita a gestão de seus servidores, juntamente com objetivos claros e aferição dos resultados”* (p. 39).

O documento explicitava ainda que, no período, foi levada a cabo uma política de alargamento da amplitude remuneratória, ou seja, de ampliação da diferença entre os níveis remuneratórios iniciais e finais de cada carreira, e que essa política foi efetivada justamente através da concessão seletiva de revisões na remuneração por meio das gratificações de desempenho, somente *“para as atividades das carreiras e cargos considerados essenciais para o desempenho das novas funções do núcleo estratégico”* (p. 38-39).

Ao final, em sua *“proposta de atualização da política de recursos humanos do poder executivo federal”* (p. 87-108), o Ministério apontava uma série de princípios e metas agrupados por tema, no sentido de reforçar o perfil aqui exposto e dentre os quais figuravam, para a política remuneratória, princípios como a *“[d]esindexação dos salários em relação à inflação passada”* ou a *“[e]liminação do vínculo integral entre o salário na atividade e os proventos na aposentadoria, a fim de elevar os graus de liberdade da política salarial”*.

Analisando as opções adotadas com maior intensidade a partir de 1995, em estudo sobre a política de pessoal da União para seus servidores, o DIEESE (2005, p. 4-5) apontava que:

“É bem verdade que os servidores acabaram tendo incrementos salariais em suas remunerações entre 1995 a 2004. No entanto, estes aumentos foram bastante diferenciados e resultantes de uma política de Recursos Humanos adotada pelos sucessivos governos que privilegiou a elevação, ou mesmo modificação, das gratificações específicas das carreiras (institucionais, individuais ou ambas).

Vale notar que, em linhas gerais, tais gratificações têm como característica o estabelecimento de pontuações que estão relacionadas ao desempenho institucional e individual. Nesse aspecto, em muitos casos, a atribuição das pontuações ocasiona remunerações diferenciadas dos servidores até mesmo dentro de uma mesma carreira.

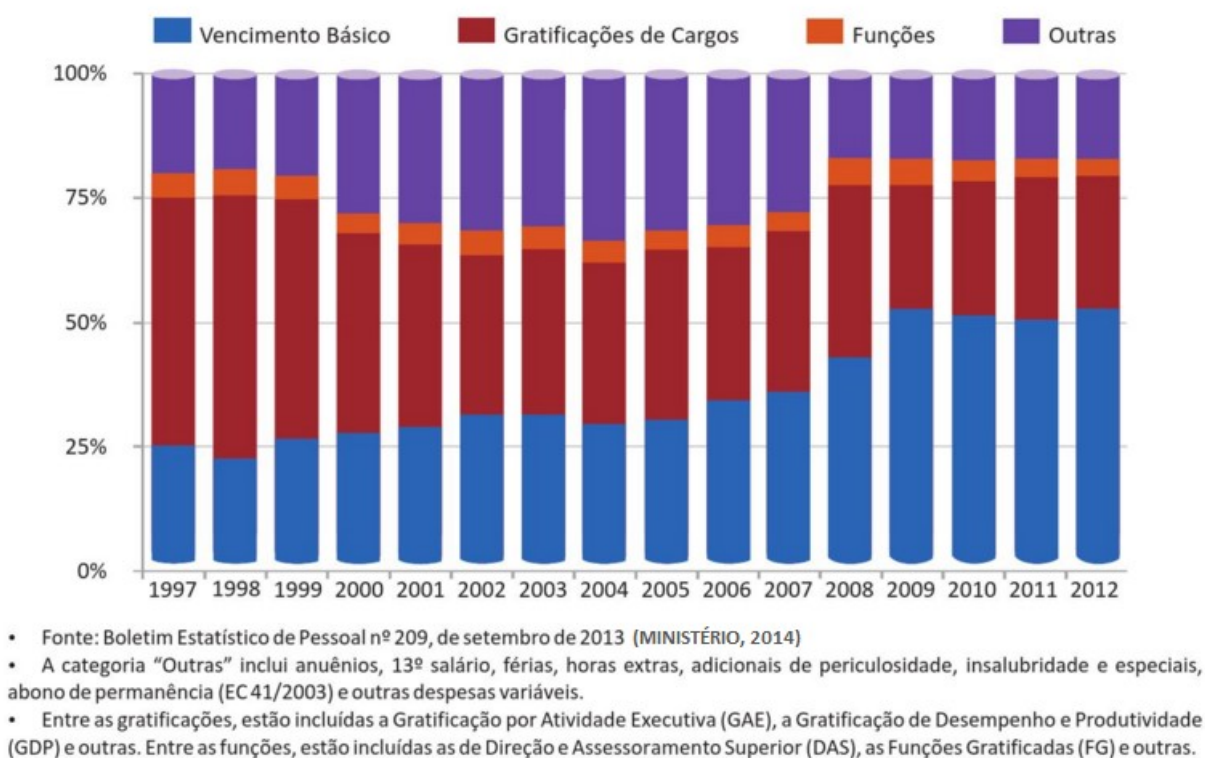
Além disso, os critérios de definição dos valores das gratificações foram também muito diferenciados para ativos, aposentados e pensionistas. Estes últimos, de forma geral, tiveram pontuação mais reduzida e, por essa razão, sofreram maior corrosão salarial.”

Como avaliam CARVALHO e CAVALCANTE (2014, p. 11), a política de reajustes diferenciados seguiu constando entre as principais diretrizes do governo no período posterior, iniciado em 2003, e foi aplicada por meio de reestruturações dos planos de carreiras e cargos ou de alterações em tabelas salariais específicas. Ainda que essa fase seja caracterizada por abrir um

novo ciclo de ingressos de servidores e que, de maneira geral, tenha sido promovida uma melhoria remuneratória para o funcionalismo em relação ao contexto anterior, os autores lembram que, no mesmo período em que os servidores vinculados ao Plano Geral de Cargos obtiveram uma ampliação real de cerca de 80% em suas remunerações, as carreiras do chamado núcleo estratégico do governo alcançaram um incremento real de cerca de 230%.

Quanto às parcelas variáveis da remuneração, analisando o período 1997-2012 a partir dos dados sistematizados em MINISTÉRIO (2014) e expressos no Gráfico 20, percebe-se que o vencimento básico ganhou mais peso em relação às demais parcelas remuneratórias, particularmente a partir de 2008.

Gráfico 20 - Evolução da composição das despesas do Poder Executivo com servidores ativos - 1997 a 2012



A política em relação às gratificações produtivistas, entretanto, não se alterou. Primeiramente, porque entre as diretrizes do primeiro período já se adotava como princípio que a *“participação relativa da parcela variável na remuneração não deve ser predominante”* e como metas a *“[r]edução do número de parcelas remuneratórias da estrutura salarial das diversas*

carreiras” e da “participação relativa da parcela variável, associada ao desempenho, na estrutura salarial das diversas carreiras” (MINISTÉRIO, 2002, p. 104), o que foi paulatinamente se processando desde o início da série expressa no gráfico. Também entre as diretrizes remuneratórias do segundo período, especificamente a partir do segundo governo de Lula, conforme aponta CARVALHO (2011, p. 138), passou a constar a proposta de “vincular a parcela variável da remuneração a critérios de desempenho, atribuindo a ela valor acessório e inferior ao valor da parcela fixa.”

Quanto à política de desvincular os proventos dos aposentados da remuneração dos ativos, foi efetivamente implementada no período mais recente. A partir da Emenda Constitucional nº 47, de julho de 2005, extinguiu-se o princípio da paridade entre esses dois setores, desvinculando os reajustes atribuídos a cada um. De modo geral, consolidou-se no segundo período uma lógica, em relação às aposentadorias, já presente sob a forma de crítica e de tentativas de regulamentação no primeiro período. Ilustrativo dessa questão é que foi no primeiro período que se projetou a contribuição dos inativos para a previdência, mas sua efetivação ocorreu no segundo período, tal como visto no capítulo inicial desta dissertação.

No caso do IBGE, sob o ponto de vista da condição salarial, um rápido olhar para as informações disponíveis nas Tabelas de Remuneração dos Servidores Públicos Federais¹⁹⁸, sistematizadas pelo Ministério do Planejamento, permite avaliar que:

a) O patamar remuneratório dos servidores do IBGE não está nem entre os mais elevados ou valorizados, associados ao chamado “ciclo de gestão” e às carreiras consideradas “típicas de Estado”, nem entre os segmentos mais desvalorizados do funcionalismo; encontra-se em um patamar intermediário¹⁹⁹.

¹⁹⁸ Disponíveis em <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/arquivos-e-publicacoes/tabela-de-remuneracao-1>>.

¹⁹⁹ Mirando o topo da tabela salarial em 2015, para fins comparativos, um analista ou tecnólogo do IBGE (NS) em início de carreira recebe 51,1% do salário do analista do BACEN; se tiver doutorado, chega a 62,6%. Em final de carreira, a proporção é de 59,0% sem titulação e 76,6% com doutorado. No caso dos aposentados nos mesmos cargos/carreiras, as proporções caem para 40,0% a 51,6%; e 47,4% a 65,1%, revelando como a forma de remuneração (composição de rubricas *versus* subsídio ou parcela única) impacta na quebra da paridade e da integralidade na aposentadoria. No caso dos técnicos de NI (seguindo a comparação IBGE x BACEN), as proporções são mais baixas: para os ativos no início de carreira são de 22,1% a 32,4%; em final de carreira, de 23,9% a 34,7%; para os aposentados, variam entre 18,4% e 28,7%. Comparando com o outro extremo da tabela salarial, com a carreira da seguridade social e do trabalho, por exemplo, os servidores de NS do IBGE em início de carreira recebem um salário de 48% a 81% maior; ao final da carreira, recebem de 58% a 105% a mais. Os técnicos de NI recebem entre 7 e 57% a mais, no início de carreira; e no final, entre 64% e 140% a mais. Na aposentadoria, o *gap* é ainda mais amplo, por conta do peso diferenciado da parte flexível da remuneração entre uma e outra carreira. No IBGE, a parte flexível representa proporcionalmente menos em relação ao vencimento básico.

b) A forma de remuneração adotada para o IBGE é a composição de rubricas; ou seja, além do vencimento básico, há outras parcelas associadas à produção institucional e individual (caso da GDIBGE) e também parcelas vinculadas à qualificação ou titulação (GQI, II e III para o NI; RTI, II e III para o NS). A GDIBGE, alcançada em sua totalidade (100 pontos) representa, para o NS, em média, 70% do VB e 37% do total da remuneração; para o NI, em média, 45% do VB e 26% do total da remuneração. A condição salarial entre os que não acessam nenhuma das gratificações e retribuições (GQs ou RTs) e entre os que acessam cada um de seus níveis é muito diferenciada²⁰⁰.

c) A partir de setembro de 2006 (na passagem da carreira de Ciência e Tecnologia para o plano de carreiras e cargos próprio), os proventos dos aposentados deixaram de se igualar aos salários dos ativos. Desde então, os aposentados passaram a ter direito ao recebimento de apenas 50% dos pontos referentes à gratificação de desempenho. Naquele momento, os aposentados passaram a receber proventos de, em média, 79% da remuneração dos ativos.

c) A avaliação dos ganhos ou perdas reais dos servidores do IBGE depende do período em análise e do cargo/carreira analisado, já que não há linearidade nos reajustes aplicados. Até setembro de 2006, quando começou a ser implementado o atual plano de carreiras e cargos, com efeitos para os próximos anos, os salários estavam desvalorizados, assim como os de outros segmentos do setor público federal. Assim, se analisarmos o período 2006-2015, saindo desse patamar inicial rebaixado, houve um ganho real que variou entre 8% e 56%. Porém, passados esses efeitos iniciais da reestruturação da carreira, se a análise compreender o período agosto/2009-dezembro/2015, a perda real média acumulada atinge 19%, mesmo considerando os impactos dos ajustes e mudanças nas carreiras que foram promovidos em 2012, após uma intensa greve do funcionalismo público federal, que envolveu em bom grau de mobilização os trabalhadores do IBGE.

d) Desconsideradas as vantagens pessoais (tais como anuênios e quintos), a diferença entre o maior e o menor salário, para os trabalhadores do nível intermediário, é de 124%; para os de nível superior, é de 114%. Retirando a distinção entre os níveis, a diferença entre o maior e o menor salário no IBGE é de 394%.

²⁰⁰ Para os trabalhadores de nível intermediário, entre os ativos, a GQI representa um acréscimo médio de 13%; a GQII, de 24%; e a GQIII, de 46%; entre os aposentados, essas proporções passam a 15%, 29% e 54%, respectivamente. No caso do nível superior, entre os ativos, o aperfeiçoamento/especialização ocasiona um acréscimo médio de 5%; o mestrado, de 11%; e o doutorado, de 26%; entre os aposentados, 7%, 14% e 33%.

Assim como em vários outros setores do funcionalismo, nas últimas décadas foram construídas mudanças na forma de remunerar os servidores do IBGE, atribuindo um peso expressivo à parcela flexível da remuneração, dependente de critérios avaliativos (institucionais e pessoais). A avaliação institucional é dependente das metas de produção estabelecidas previamente, que devem ser cumpridas por todas as equipes para que se tenha acesso à nota cheia. No tocante à parcela vinculada à produção pessoal, associada à avaliação de desempenho individual, cada gestor local decide como utilizar esse instrumento para o controle gerencial dos seus subordinados. É difícil explicar as distintas situações que ocorrem nos setores pela existência de diferenças significativas entre o trabalho desempenhado por cada grupo de servidores; o que ocorre é que existem critérios subjetivos diferentes usados por cada gestor no momento das avaliações, em boa medida esvaziando seu conteúdo²⁰¹.

Com essa estrutura remuneratória composta por diferentes rubricas, parte delas dependente de avaliação, facilitou-se o processo de ruptura com o pressuposto da paridade na aposentadoria, cisão esta adotada como projeto dos sucessivos governos desde a década de 1990. No caso do IBGE, a quebra de vínculo entre os vencimentos dos ativos e os proventos dos aposentados deu-se com a construção da carreira própria. Nesse caso, não se pode dizer que todo o funcionalismo é afetado com essa quebra. Nas carreiras que, por serem consideradas de núcleo exclusivo do Estado, recebem remuneração por subsídio, encontra-se identidade entre a remuneração na ativa e na aposentadoria.

Avaliando esses elementos, é possível dizer que os trabalhadores do IBGE, em atividade ou não, são afetados pela flexibilização da remuneração e, nesse processo, são particularmente impactados após a aposentadoria, quando sofrem uma expressiva redução salarial. A perda de recursos no momento da aposentadoria tem repercussões importantes sobre o processo de decisão de quando aposentar-se, muitas vezes prolongando o tempo de serviço de um modo pessoalmente indesejado, mas financeiramente necessário.

No caso dos servidores em atividade, a carreira do IBGE expressa uma diferenciação salarial entre trabalhadores que muitas vezes desempenham as mesmas tarefas no local de trabalho. Como será visto mais adiante, a política remuneratória oscilante e diferenciada para cada nível, linha e coluna da tabela salarial repercute (negativamente) sobre a consciência e a

²⁰¹ Alguns limites associados a essa avaliação aparecem em documentos internos do IBGE, tais como os Resultados da reunião de mobilização do planejamento estratégico (IBGE, 2008) e a Proposta de reestruturação do plano de carreiras e cargos (IBGE, 2014d), produzida por grupo de trabalho em conjunto com o sindicato.

organização coletiva, construindo uma disputa pelos recursos negociados a cada momento, em busca por valorizar alguns segmentos em relação aos demais ou por superar eventuais “gaps” construídos em ocasiões anteriores. Ademais, como no restante do funcionalismo, o conjunto dos servidores do instituto sofre pela desproteção e pela insegurança decorrente da quebra do preceito constitucional do ajuste automático dos salários pela inflação, e pela consequente desvalorização salarial, que se amplia em contextos de maior impacto inflacionário.

No tocante aos direitos sociais e trabalhistas, os trabalhadores do IBGE também sofreram e sofrem as implicações das medidas de contrarreforma do Estado, levadas a cabo desde o início dos anos 90 e sobre as quais se discorreu no primeiro capítulo deste estudo. Atualmente convivem no instituto - além de trabalhadores com proteções sociais muito diferenciadas em função de sua condição de estáveis ou não estáveis - servidores sob a mesma condição de estabilidade, mas com acesso a direitos muito distintos.

Parte dos servidores estáveis tem acesso a componentes remuneratórios tais como anuênios, quintos, licenças prêmio, entre outros; outra parcela, cada vez mais significativa, não tem. As regras de aposentadoria sob as quais cada segmento de servidores efetivos é enquadrado são totalmente diferenciadas, dependendo de sua data de ingresso no serviço público. São trabalhadores que desempenham funções e atribuições idênticas no cotidiano laboral, mas sem acesso às mesmas contrapartidas por esse desempenho.

4.2.2. Aumento da produtividade, ampliação dos níveis de controle e exigência institucional e intensificação do trabalho

DRUCK (2011, p. 48) situa que a intensificação do trabalho é um aspecto da precarização associado a padrões de gestão e organização do trabalho, por meio da imposição de metas cada vez mais expressivas, da indução ao trabalho polivalente, da extensão das jornadas de trabalho, etc. Na visão da autora, trata-se de um processo que se sustenta nas formas possíveis de construir intimidação, seja através da proliferação das contratações precárias, ou da construção do abuso do poder, por meio de táticas como o assédio moral, a adoção de práticas antissindicais ou a ampliação dos controles e da repressão sobre os trabalhadores.

Tal como estudado no capítulo 2, o IBGE mudou muito a forma de organizar o seu processo produtivo, introduzindo novas tecnologias e novas técnicas como meio de acelerar os tempos entre as diferentes etapas e alcançar maiores níveis de produtividade. Entretanto, é

preciso diferenciar ampliação de produtividade de intensificação do trabalho, já que não necessariamente os dois processos estão entrelaçados, tal como lembra DAL ROSSO (2013, p. 47):

“A introdução de inovações tecnológicas eleva a produtividade do trabalho, mas pode ou não exigir mais esforço por parte do trabalhador. Importa, pois, separar conceitualmente produtividade de intensidade. Inovações tecnológicas aumentam a produtividade do trabalho, mas o grau de intensidade do esforço requerido tem a ver com a cooperação entre os trabalhadores e com o modo como o trabalho é organizado.”

O autor complementa, analisando a intensificação do trabalho a partir do pressuposto de que alguns fatores permanecem constantes, tais como a jornada de trabalho, o número de trabalhadores e o padrão tecnológico:

“Se o trabalho for organizado de forma a produzir mais resultados, exercerá impactos sobre o grau de esforço físico, intelectual e emocional exigido do trabalhador, consumirá mais energia dele e produzirá mais resultados, mais valores. Elevando-se a intensidade do trabalho, aumenta-se a produção do valor.”

À luz dessas questões iniciais, caberia então perguntar-se: o que ocorre se, como no caso do IBGE, é exigida uma produção cada vez maior de valores (mais valores de uso, nesse fato específico, sob a forma da produção de informações à sociedade), após a adoção de mudanças tecnológicas em certa medida poupadoras de trabalho, mas com o encolhimento do número de trabalhadores, e/ou com mudança do perfil dos trabalhadores inseridos no processo produtivo, conferindo um caráter de maior instabilidade? É possível detectar, nesse caso, um processo entrelaçado de ampliação da produtividade e intensificação do trabalho?

Sabe-se que o IBGE inseriu inovações tecnológicas em seu processo produtivo, mas tudo indica que o período de maior intensidade nesse processo de introdução de novas tecnologias já se esgotou. Sabe-se também que, em contexto de crescentes restrições de pessoal efetivo e de contínua ampliação da demanda social por mais e melhores indicadores, o instituto buscou substituir parte do corpo técnico por meio de formas contratuais flexíveis, associadas a maiores graus de instabilidade. Quanto à proliferação de formas flexíveis de contratação no IBGE e a condição de maior precariedade associada, particularmente, ao contrato por tempo determinado, muitas questões já foram expostas. Esses trabalhadores, diferente do núcleo estável, têm uma passagem mais curta pelo IBGE. Cabe refletir então sobre as demais iniciativas, no campo da gestão, da organização do trabalho e do uso do poder, que os gestores do IBGE vêm

adotando no período recente, a fim de avaliar se é possível relacioná-las a um processo de intensificação do trabalho sobre os servidores estáveis que restaram.

A esse respeito, sintetizando alguns elementos sobre a questão, DAL ROSSO (2010) levanta que a intensidade não se trata apenas de um conceito, mas de uma condição de trabalho, que pode ser medida empiricamente. Cita levantamento amostral realizado que envolveu temas como *“jornada, polivalência, versatilidade e flexibilidade, ritmo e velocidade, acumulação de tarefas, administração por resultados”* e alerta que *“princípios e práticas intensificadores do trabalho empregados em outros setores de atividade”* podem atingir também o setor público (p. 3).

Não há, até o momento, um levantamento sistematizado sobre as condições de trabalho no IBGE, que permita avaliar com certeza a sensibilidade dos servidores em relação às mudanças operadas no período recente na forma de produzir e seus impactos²⁰². O que é possível, para os fins deste estudo, é analisar o que há de mudanças mais visíveis em relação a temas como os que foram apresentados acima.

Primeiramente, serão avaliadas as eventuais modificações em relação à jornada de trabalho dos servidores do IBGE. DAL ROSSO (2010, p. 2) afirma que jornada de trabalho e intensidade laboral não são questões isoladas, dado que, esgotada a fase capitalista de prolongamento da jornada, os empregadores teriam buscado formas de intensificar o uso do trabalho em menores tempos e, assim, *“a redução da jornada implicou na exploração sistemática do grau de intensidade da ação laboral”* (p. 2). Lembra que Marx utilizava a metáfora dos tempos vivos (trabalho efetivo) e tempos mortos (intervalos de descanso) que compõem a jornada, sendo a ambição dos empregadores *“racional”* *“fazer coincidir o tempo de trabalho efetivo com a jornada, de modo que não existam mais tempos mortos”* (p. 1-2).

Do ponto de vista formal, a jornada de trabalho dos servidores do IBGE não sofreu mudanças: segue sendo de 40h semanais. Porém, desde 2007, de maneira combinada à implementação da reestruturação remuneratória por meio do novo plano de carreiras e cargos, aproveitando-se de seus efeitos positivos iniciais sobre o ânimo dos trabalhadores, a gestão

²⁰² Está em curso a etapa inicial de um projeto de pesquisa sobre as condições de trabalho no IBGE, implementado pela Executiva Nacional da ASSIBGE-SN, em parceria com o Instituto Cultiva. Essa etapa, cujo levantamento junto aos servidores ativos (efetivos e temporários) começou no final de abril de 2016, investiga questões que dizem respeito à saúde, garantia à integridade do trabalhador e recursos humanos, e seus resultados ainda não foram sistematizados.

gerencialista do instituto resolveu ampliar exponencialmente os mecanismos de controle interno sobre os tempos no trabalho. A principal solução adotada, com nuances típicas do taylorismo, é o Sistema Eletrônico de Controle e Acesso à Frequência – SECAF, exemplo de como no serviço público brasileiro atual se encontram fortemente entrelaçadas rotinas que poderiam ser facilmente associáveis à fase burocrática, junto a outras típicas da fase gerencial. Afinal, tal como apontou PAES DE PAULA (2001, p. 11), *“o que vem ocorrendo não é a desburocratização, mas uma adaptação da burocracia ao novo contexto histórico”*.

Preliminarmente, cabe ressaltar que não se pode afirmar, a priori, que o controle de ponto no serviço público é um fator de intensificação do trabalho ou que contribui para o processo de precarização. Até porque, analisando-se outro extremo possível – o da flexibilidade total de horários – pode-se incorrer em problemas maiores para os trabalhadores, tais como a necessidade de colocar-se o tempo todo à disposição do órgão, de acordo com as necessidades operacionais. Exemplo paradigmático, nesse sentido, é o trabalho remoto, que, apesar de extremamente flexível sob o ponto de vista dos horários, está em geral associado a metas de produção diferenciadas, o que pode significar um padrão mais elevado de exploração, tanto do trabalho em si, como dos recursos próprios (instalações, equipamentos, materiais, etc.) dos trabalhadores, em certa medida tirando a responsabilidade do empregador em relação ao provimento desses recursos.

Porém, as eventuais repercussões positivas que o controle dos tempos de trabalho potencialmente traz não dependem de sua introdução em si, mas da forma como é organizado e gerido o processo produtivo. Por isso é importante avaliar cada aspecto do controle de ponto no IBGE, que aparentemente em nenhum modo indica que contribua para a satisfação do quadro de servidores, ou que sequer traga impactos positivos à sociedade.

O SECAF, utilizado para controlar todos os registros de entradas e saídas do conjunto dos servidores, efetivos e temporários, foi viabilizado através da instalação de catracas nas unidades ou por meio de registros nos PDAs, no caso das agências. Porém, o IBGE, antes de introduzir esse sistema, já trabalhava com um sistema de metas de produção, que segue vigente. As metas institucionais, combinadas às metas individuais, repercutem na atual composição remuneratória sobre uma das parcelas dos salários dos trabalhadores efetivos (a gratificação produtivista, atualmente denominada de Gratificação de Desempenho de Atividade em Pesquisa,

Produção e Análise, Gestão e Infraestrutura de Informações Geográficas e Estatísticas - GDIBGE).

O mecanismo da parcela vinculada à avaliação institucional constitui um puro exemplo da administração gerencial, capaz de transformar cada trabalhador em fiscal de si mesmo e de seus colegas, já que vincula boa parte dos salários de cada um dos servidores ao alcance geral das metas da instituição. Assim, naquelas raras situações em que um determinado setor eventualmente não consiga, por algum motivo (em geral alheio à sua vontade e esforço), atingir a meta, os trabalhadores lá lotados podem ser apontados pelos demais como os “culpados” pelo eventual rebaixamento salarial dos servidores do instituto. Além disso, a parcela referente a avaliação de desempenho individual tem por objetivo aferir o desempenho de cada servidor²⁰³ ao exercer as atribuições de seu cargo, com foco no alcance das metas de desempenho institucional.

Portanto, há imposição de controles institucionais sobre a produção, que significam uma afirmação interna do compromisso com a sociedade de produzir as informações conforme o planejamento; e o cumprimento de metas é uma constante no instituto, exceto no que depende de fatores exógenos ao esforço dos trabalhadores, tais como as limitações orçamentárias e de pessoal. Assim, não seria para garantir o cumprimento das metas de produção que o SECAF teria sido criado, dado que para isso já existiam mecanismos.

O artigo de BRUNO (2006) traz uma reflexão acerca das contradições e limites (até sob o ponto de vista da gestão) que poderiam ser associados ao uso do controle eletrônico de ponto no IBGE. Um deles refere-se à inexistência de paralelos automáticos entre rigidez da jornada e ampliação da produtividade e da qualidade, ainda mais diante de uma condição salarial desmotivadora:

“Dada uma taxa de salário estagnada (como é o caso nesta instituição governamental de serviços) e onde os ganhos de produtividade não podem ser mensurados como no setor industrial, o mero cumprimento de uma jornada de 8 horas não assegura jamais a melhoria de qualidade e quantidade dos serviços prestados pela instituição.”

Ainda que, tal como indica o texto, não se tenha como mensurar devidamente a questão, a experiência cotidiana desde a implementação do SECAF mostra que sua

²⁰³ Exceto os servidores investidos em cargos em comissão superiores do grupo de direção e assessoramento, detentores de DAS 4, 5, 6 ou equivalentes, que recebem pontuação máxima na avaliação de desempenho individual. Além disso, cabe mencionar que no sistema vigente no IBGE os servidores são avaliados pela chefia, mas a chefia não é avaliada pelos servidores.

operacionalização envolve aspectos contraproducentes. Assim como fora previsto pelo citado autor, pesquisador do instituto, há diversos outros custos implícitos no sistema, tal como o dispêndio de um tempo enorme de trabalho com o seu monitoramento e com uma sucessão permanente de justificativas burocráticas para qualquer movimentação, que certamente atentam contra a produtividade, ou pelo menos desviam o trabalhador do que deveria ser seu foco prioritário. À semelhança de depoimentos críticos aos excessos de registros e controles gerencialistas que aparecem no estudo de GAULEJAC (2007, p. 103), *“passamos mais tempo prestando contas daquilo que fazemos do que o fazendo”*.

Além disso, o SECAF não é para todos, só para o “chão de fábrica”, como lembra BRUNO (2006), referindo-se àqueles que, responsáveis pela implementação e fiscalização do SECAF, ficam a princípio de fora do sistema:

“O curioso é que os servidores DAS 4, 5 e 6 ficam fora do controle, o que denota discriminação direta com o pessoal do assim chamado ‘chão de fábrica’. Estes devem ser enquadrados no taylorismo digital. Como se trata obviamente de taylorismo, a alta burocracia cuidou muito bem para autoexcluir-se e preservar sua liberdade de ir e vir sem maiores constrangimentos. Por outro lado, os níveis DAS 1, 2 e 3 foram incluídos porque como são os que efetivamente convivem no dia a dia com os funcionários do ‘chão de fábrica’, o seu não enquadramento criaria imediatamente problemas de gestão de pessoal.”

Trata-se de uma discriminação reveladora. Ao submeter a maior parte dos trabalhadores a uma maior rigidez de controle (em relação a anteriormente existente, ou em relação aos demais servidores públicos), mas não fazer o mesmo para todos, constrói-se um novo padrão de desigualdade. Aos “superiores”, está formalmente atribuído o mesmo estatuto de servidor regido conforme a regulamentação do RJU; mas os primeiros acessam uma condição mais favorável ou menos controlada de trabalho, portanto, uma diferenciação no campo dos direitos.

Ainda que tenham mudado ao longo do tempo, as regras para afastamentos parciais (no meio da jornada diária) para cuidado e tratamento da saúde são rígidas²⁰⁴ e geram certo

²⁰⁴ O servidor precisa comunicar à sua chefia (com antecedência mínima de um dia) que irá ao médico. São previstos tempos máximos de deslocamento para consulta (45 minutos), além do horário do atendimento, que deve ser discriminado pelo médico na declaração. O afastamento para tratamento da saúde é limitado a, no máximo, quatro horas, desde que, no mesmo dia, o servidor permaneça no trabalho por, no mínimo, quatro horas, condição sem a qual pode se caracterizar ausência não justificada, passível de descontos nos salários. Nos grandes centros urbanos, em que os tempos de deslocamento de maneira geral são maiores, a rigidez da regra pode incorrer em maiores problemas do que em outros casos.

desconforto junto aos servidores. Cabe lembrar que cerca de 60% dos servidores em atividade no IBGE têm mais de 26 anos de serviço, muitos dos quais com idade já relativamente avançada, o que certamente contribui para maiores necessidades de acompanhamento das questões relativas à saúde. No outro extremo, ingressou nos últimos anos um contingente de novos servidores que, muitas vezes, estão em processo de formação de suas famílias, o que faz com que também para esse segmento os eventuais licenciamentos para cuidar da sua saúde ou de familiares tenha sua importância.

A introdução de um sistema mais rígido de controle foi acompanhada, ademais, pelo desmonte da área interna de assistência à saúde dos servidores, levando a um quadro de crescente busca por atendimentos externos. Sabe-se que a busca por atendimentos médicos fora dos horários de expediente esbarra em dificuldades, tanto no sistema de atendimento público como no privado. Levantamento recente da Coordenação de Recursos Humanos do IBGE (ASSIBGE, 2016) aponta que 60% dos trabalhadores em atividade lotados no Rio de Janeiro (onde está a maior concentração de servidores do IBGE) não têm acesso a nenhum plano de saúde, somente aos atendimentos por meio do SUS. Em 2015, segundo a mesma fonte, em todo o País, mensalmente 1.039 servidores do IBGE solicitaram liberação para consultas e exames médicos; 79 para atendimento odontológico; 46 para assistência social; e 1 para tratamento psicológico.

O simples fato de ter, a partir da introdução do controle eletrônico, um acompanhamento e registro maior dos afastamentos, pelos mais variados motivos, já se transforma em fonte de pressão. Como o IBGE dispõe de controles diferenciados em relação às demais instituições públicas federais – que, em geral, têm no máximo controles de frequência por meio de registros de entrada e saída no início e no final do expediente –, registra detalhadamente cada afastamento. Assim, pode explicitar estatísticas maiores, por exemplo, de absenteísmo²⁰⁵ ou

²⁰⁵ Para o IBGE, a taxa de absenteísmo por doença da força de trabalho refere-se ao “controle das ausências do trabalho de servidores e/ou contratados temporários por motivos médicos” (IBGE, 2013d). Não há muitas informações públicas disponíveis sobre o tema, mas os relatórios de gestão do IBGE de 2011 e 2012 apresentam alguns dados: a) para 2010, com um número médio anual de 10.669 trabalhadores, um total de 107.133 dias de afastamento por doença e uma taxa de absenteísmo por doença de 4,18%, ou 10 dias “perdidos” por trabalhador/ano; b) para 2011, com um número médio anual de 10.423 trabalhadores, um total de 114.784 dias de afastamento e taxa de absenteísmo de 4,46%, ou 11,01 dias “perdidos” por trabalhador/ano (IBGE, 2012b); c) para 2012, com um número médio anual de 10.598 trabalhadores, 89.330 dias de afastamento e taxa de absenteísmo de 3,40%, ou 8,4 dias “perdidos” por doença por trabalhador/ano (IBGE, 2013d). Destaque-se, para 2011, foram desmembradas algumas informações para efetivos e temporários, a saber: i) efetivos: 6.973 servidores, 107.053 dias afastados, taxa de 6,22%; ii) contratados: 3.450 servidores, 7.731 dias afastados, taxa de 0,91%. A menor taxa de absenteísmo entre os contratados pode ser parcialmente explicada pela faixa etária média diferenciada em relação aos efetivos; porém, vários relatos de trabalhadores temporários dão conta também de que nem todas as chefias liberam facilmente os

de saídas para tratamento de saúde, comparativamente aos períodos anteriores (para os quais havia menos registros) ou a outras instituições. Os dados “inchados” são utilizados, porém, como argumentos para pressionar e justificar a imposição de novas dimensões de controles.

Em ROCHA (2010), encontra-se uma contribuição sobre o tema, voltada para o caso específico do IBGE. Em algumas passagens que relatam o resultado de entrevistas feitas com servidores do instituto, investigando suas perspectivas quanto às políticas de RH²⁰⁶, percebe-se uma avaliação negativa acerca dos maiores controles e da maior pressão imposta aos trabalhadores (p. 127 e 129):

“Para 10 dos entrevistados as expectativas são negativas. Em especial para os servidores mais antigos, que viveram uma realidade mais abundante. Muitos declararam que, quando jovens, ao entrarem na instituição, há aproximadamente 30 anos, tinham mais benefícios do que têm hoje, principalmente, ao se tratar da questão da saúde. E com o tempo foram perdendo qualidade de vida no trabalho - redução de benefícios, restrições na questão da medicina do trabalho, e, o ápice, para muitos, a introdução do regime de controle de ponto eletrônico. Sentem-se cada vez mais tolhidos e cada vez menos recompensados. O que provoca grande insatisfação e baixa esperança em relação ao futuro.

(...) percebe-se que a visão dos servidores, neste momento, frente à relação trabalhador-instituição é bastante negativista. Todos, de uma maneira ou de outra, desejam mudanças. Aqueles que declararam ter expectativas positivas as têm, pois vislumbram a viabilidade de haver mudanças futuras, de haver uma transformação, nos próximos anos, na forma de gerenciar pessoas dentro do IBGE; os que têm expectativas negativas ou que afirmaram não esperar nada o fazem por achar que a situação atual é ruim, e que gostariam de ver outras atitudes, diversas, para melhoria da qualidade de vida do trabalho.”

Para a autora do estudo, constata-se nas entrevistas que os controles excessivos, a extrema burocracia, fazem os servidores se sentirem de certa forma desrespeitados, em particular no que diz respeito aos cuidados com a saúde (p. 133-134):

“O IBGE tem introduzido uma política de maior rigor em relação ao controle de frequência. Para alguns entrevistados este controle está excessivo. No que tange o tratamento da saúde, os entrevistados declararam que para obter liberação para se ausentar e ir ao médico, para cuidar da própria saúde ou da saúde de um familiar, a instituição tem solicitado uma série de esclarecimentos, justificativas e atestados. O que, segundo eles, causa constrangimentos junto ao médico particular. Os entrevistados reclamam da burocracia instaurada. E se sentem, em alguns casos, desrespeitados. Para

temporários para o cuidado com a saúde, impondo critérios diferenciados (ainda que informais), de acordo com o vínculo dos trabalhadores. Trabalhadores que começam a apresentar um número de faltas considerado “incômodo” pelas chefias podem ter suas notas rebaixadas na avaliação de desempenho e seus contratos rompidos. Tudo indica, portanto, que a fragilidade do contrato permite uma situação de tratamento desigual.

²⁰⁶ O trabalho se detém particularmente na análise das políticas de RH que teriam como foco o fato de ter havido uma elevação da faixa etária dos servidores.

alguns, é como se a instituição estivesse a todo tempo desconfiando do trabalhador. Como uma servidora afirmou, se sente humilhada ao ter que dar tantas explicações para algo que, a seu ver, deveria ser muito mais simples.”

Assim, os servidores associam a pressão e a rigidez dos controles à sua exposição a um certo grau de humilhação, tal como elucidam as declarações colhidas pela pesquisadora (p. 133):

“Não, é... com esse regime que ele está nos colocando atualmente, com a catraca, que a gente até, às vezes, até pra fazer os preventivos anuais, as consultas rotineiras, a gente tem problemas de entregar o atestado, problemas de médico. É difícil. A gente tem um problema mais profundo... É difícil você entregar um atestado (...).” (SERVIDOR 07)

“Eu tenho 32 anos de casa, 54 anos de idade, tenho cargo, uma supervisora. Tenho um trabalho, tenho minha responsabilidade no trabalho. (...). E você, quando você, de repente, precisa fazer algum tipo de, de tratamento, aí você tem que chegar pro seu médico e falar: ‘Olha, eu preciso disso, isso, isso...’ Aí o médico te olha assim com uma cara... ‘Minha filha, onde você trabalha?’; ‘Eu trabalho no IBGE’; ‘Mas eles querem isso? Por quê? Pra quê?’ Aí você tem que explicar. (...). Mas são só essas coisas que as vezes eu me sinto um pouco humilhada, só isso. (SERVIDOR 07)”

No estudo de ROCHA (2010), de maneira geral, se tende a atribuir as principais resistências à introdução do SECAF ao estranhamento dos servidores mais antigos, que teriam conhecido outras condições de trabalho no IBGE. Mas a rigidez extrema de horários tem suas repercussões negativas sobre todos os trabalhadores. Estudo recente da Coordenação de Recursos Humanos do IBGE (CRH), em acompanhamento ao ingresso de novos servidores dos concursos de 2009 e 2013 (FRANCO et al., 2015), expressa uma crítica dos novos servidores ao SECAF. Para esses servidores, recém ingressos, a melhora da gestão estaria associada, entre outros aspectos, a maior flexibilidade de horários, relativamente à condição atual.

Com a consolidação do sistema, em alguma medida se atenuaram as resistências ao controle do ponto no IBGE, e parte dos servidores não só se acostumou como eventualmente passou a tomá-lo como positivo, com destaque para aquele segmento dos trabalhadores que - capazes de organizar sua vida pessoal e laboral de forma a paulatinamente incorporar créditos ao banco de horas - se beneficiam desses créditos para construir alguma flexibilidade em sua rotina de cumprimento de horários. Portanto, não se trata de um processo linear ou sem contradições. Mas pode-se dizer que em grande medida os trabalhadores do IBGE estão cada vez mais *“contando as horas para poder viver, exercer sua condição de ser-no-mundo, após a jornada”* e que esse processo pode estar contribuindo para sua alienação enquanto trabalham (ALMEIDA e SEVERO, 2014, p. 15).

Certo é que, ao mesmo tempo em que adotava soluções flexíveis na contratação e dispensa de pessoal, a direção do IBGE passou a impor maior rigidez aos controles dos tempos no local de trabalho, destacando-se nesse aspecto como “pioneira” em todo o serviço público federal, já que não há conhecimento de mecanismo semelhante ao SECAF, com tal rigidez, em nenhum outro órgão.

Por outro lado, se há rigidez no controle dos trabalhos internos, mantém-se a necessária flexibilidade associada ao trabalho de coleta. Tal como aponta GAULEJAC (2007, p. 78-79), *“a adaptabilidade e flexibilidade são exigidas em mão única: cabe ao homem adaptar-se ao tempo da empresa e não o inverso”*.

Em especial para o caso das pesquisas domiciliares, é comum tentar garantir as entrevistas visitando os domicílios à noite ou nos finais de semana. Não há qualquer pagamento pecuniário diferenciado, entretanto, associado ao trabalho nestes horários. No máximo, essas horas podem compor, como quaisquer outras, o banco de horas dos trabalhadores, o que nem sempre é garantido. Para alguns casos seu registro depende de critérios estabelecidos pelas chefias. Até bem pouco tempo, eram comuns os relatos de casos em que os horários diferenciados não eram lançados no sistema, porque a chefia partia do pressuposto de que, se a coleta foi feita à noite ou nos finais de semana, isso ocorreu porque não foi feita em outro horário considerado “normal”.

Mesmo que se possibilite o acúmulo das horas no banco, ainda assim o direito não está plenamente viabilizado. Há expiração de horas acumuladas. Ademais, para os trabalhadores temporários, caso o contrato termine ou seja rompido (por iniciativa da administração do IBGE ou do trabalhador), antes que o conjunto das horas constantes do banco seja utilizada, no momento da dispensa não há qualquer contrapartida financeira por este crédito, que se transforma em trabalho não remunerado e usurpado pela instituição.

Todos os elementos apontam que a explicação para a adoção do controle rígido de ponto, acompanhado do banco de horas, estaria, então, no esvaziamento do quadro de pessoal. Diante de um menor número de servidores estáveis, os gestores pretendem aproveitá-los ao máximo. Assim, o SECAF é um sistema que objetiva ampliar a jornada de trabalho real (em relação a existente, em média, antes de sua implementação). Ao fazer isso, a busca dos gestores é por minimizar os tempos fora do trabalho, os tempos de descanso, os tempos mortos (pelo menos

aqueles que poderiam ser eventualmente usufruídos fora do espaço de trabalho); e, portanto, é um processo que tende a intensificar o uso do trabalho no IBGE.

Para FRANCO (2011):

“A precarização, caracterizada por muitos autores como um processo multidimensional de fragilização das formas de inserção e dos vínculos sociais, vira uma tônica no mundo laboral que caminha *pari passu* com a intensificação do trabalho. Ela ocorre por mecanismos tais como o irrefreado aumento da velocidade e do ritmo do trabalho; a multifuncionalidade (com acúmulo e desvio de funções, o que implode as noções de posto de trabalho, de cargos e salários), dentre outros elementos...”

No IBGE, de maneira concomitante à implantação do SECAF e ao uso mais intensivo de força de trabalho temporária, foi adotado o Programa de Melhoria na Qualidade na Gestão Institucional (PMQGI), envolvendo sete projetos: planejamento estratégico; desenvolvimento de lideranças; gestão por processos; gestão de pessoas por competências; qualidade no atendimento; indicadores de gestão; e sistema de informações administrativas. Em 2008, como parte do planejamento estratégico, uma pesquisa realizada entre os servidores (“Voz do Servidor”) e respondida por pouco menos de 10% do quadro apontava, entre os principais elementos que motivavam os servidores a trabalhar no IBGE, a natureza do trabalho, o senso de utilidade e a instituição. Ao responder quais seriam as três ações que implementariam caso dirigissem o IBGE, os servidores afirmavam, em maior grau, que melhorariam as condições de trabalho e motivação (com maior participação, melhorando a carreira, acabando com o SECAF, reduzindo a jornada, entre outros pontos); alterariam a questão do trabalho temporário (com concursos para reposição de pessoal efetivo, fim dos contratos temporários, etc.); e investiriam em qualificação, capacitação e treinamento dos servidores.

No mesmo ano, uma reunião com parte do corpo gerencial caracterizava como mais relevante obstáculo à organização a falta de renovação no quadro técnico. A seguir, traçava um perfil do “colaborador atual” e o perfil desejado para o “colaborador do futuro” (Quadro 61). A principal palavra chave que aparecia para caracterizar o servidor daquele momento era desmotivação. Para o servidor do futuro, os principais aspectos que os gestores esperavam eram a versatilidade e o comprometimento com o resultado.

Quadro 61 - Perfil do colaborador atual do IBGE e do colaborador do futuro

Perfil do colaborador atual		Perfil do colaborador futuro	
CATEGORIA	FREQÜÊNCIA	CATEGORIA	FREQÜÊNCIA
Desmotivado	5	Versátil	3
Tempo de IBGE muito elevado	3	Comprometido com o resultado	3
Predominância do nível médio	2	Visão sistêmica	2
Baixa visão sistêmica	2	Mantém aperfeiçoamento contínuo	2
Experiente tecnicamente	2	Domínio de línguas estrangeiras	1
Predominância de temporários nas UE's	1	Altamente produtivo	1
Resistente à mudança	1	Capacidade de auto-gerenciamento	1
Descompromissado	1	Hábil na comunicação escrita e verbal	1
Baixo sentido de equipe	1	Participativo / agregador	1
Desatualizado tecnologicamente	1	Visão no trabalho de equipe	1
Forte apego à cultura "servidor público"	1	Busca auto-desenvolvimento	1
Baixa visão externa	1	Prontidão decisória	1
Especialização na pesquisa	1	Flexível	1
Apenas coletador de dados	1	Pró-ativo	1
Com formação acadêmica	1	Com pouco tempo de IBGE	1
Perfil de chefe	1	Coletador e disseminador de dados	1
Σ	25	Predominância de nível superior	1
		Com formação técnica e gerencial	1
		Motivado	1
		Perfil de líder	1
		Σ	26

Fonte: IBGE - Reunião de mobilização para o Planejamento Estratégico, realizada na FIRJAN, em 28 de outubro de 2008.
Obs.: Para este ponto, houve 18 participantes distribuídos em 3 grupos.

A apresentação do projeto de gestão por competências, por sua vez, deixava claro o maior nível de exigência relativo à adequação entre um quadro de pessoal restrito e as necessidades de produção (IBGE, 2010d, p. 11):

“Ao mesmo tempo em que os servidores apresentam um grau de formação cada vez maior e consistente, a exigência por qualidade nos produtos e serviços demandará pessoas com conhecimentos, habilidades e atitudes cada vez mais elevados. Neste aspecto particular, há um desafio estratégico que merece destaque: a substituição de um número extremamente alto de servidores, em função de aposentadorias. Esta lacuna deverá ganhar enorme importância, pois a recomposição dos quadros de pessoal poderá gerar um problema na gestão institucional, em grandes proporções, devido a existência de competências peculiares à Instituição.

Neste sentido, a implantação do modelo de gestão por competências torna-se relevante e oportuna, considerando que será possível melhorar a articulação entre os diversos recursos organizacionais e a pessoas no desenvolvimento dos processos de trabalho, para o alcance da excelência nos resultados.”

A lógica gerencialista exposta na “gestão por competências”, a visão de ser capaz de “fazer mais com menos”, diretriz essencial da nova administração pública, são elementos de um mesmo processo de intensificação do uso do trabalho a partir do aumento das exigências e da carga de trabalho individual. Combinadas às questões expostas no item anterior, relacionadas aos controles formais impostos aos trabalhadores, as condições de restrição financeira e de pessoal contribuem para esse processo de intensificação, por meio de cada vez mais e mais diversas pressões, pela redução dos custos, pela maximização do tempo, por maior produtividade e eficiência, etc. Trata-se, em muitos aspectos, de lógica semelhante à apontada por GAULEJAC (2007, p. 121):

“O universo gerencialista promete um ideal sem limites: zero de atraso, zero de falha, zero de papel, qualidade total etc. Nesse contexto, não é mais normal ser limitado. É pedido o crescimento permanente dos desempenhos e ao mesmo tempo a diminuição dos custos. Criam-se exigências cada vez mais elevadas, além daquilo que se sabe poder fazer. O ideal se torna a norma. Os procedimentos não são estabelecidos a partir de uma análise concreta dos processos de produção e das atividades reais, mas para clientes perfeitos, trabalhadores sempre no auge de sua forma, jamais doentes, em um contexto sem obstáculo. A fraqueza, o erro, o contratempo, a imperfeição, a dúvida, tudo aquilo que caracteriza o humano ‘normal’, não têm mais lugar de ser. A gestão preconiza o ideal em um mundo sem contradição. O ideal não é mais um horizonte a atingir, mas uma norma a aplicar.”

Em 2010, os resultados de uma pesquisa aplicada pela direção do IBGE entre os servidores²⁰⁷ já detectavam certo incômodo com algumas questões aqui expostas (IBGE, 2010, p.2):

“Em resposta a questão que solicitou a seleção das três principais barreiras organizacionais à conquista das metas no IBGE, entre as apresentadas, 50% dos participantes indicaram a falta de recursos (orçamento, pessoas, ferramentas, apoio); 35% mencionaram a burocracia institucional; e 29% selecionaram a existência de prioridades de trabalho obscuras ou incertas. Além destas três, também tiveram uma votação representativa os problemas de treinamento e desenvolvimento, com 28%, e a sobrecarga de trabalho, com 22%. As demais foram votadas por menos de 20% dos participantes.”

Desde então, as condições internas ficaram ainda mais restritas. Como já explicitado no capítulo 2, no IBGE há muitas dificuldades na construção de um planejamento que, ao mesmo tempo, possibilite adequadamente o cumprimento da missão institucional e seja exequível. A todo o momento, as metas se transformam, conforme os recursos disponíveis, e essa condição de

²⁰⁷ A pesquisa objetivava avaliar a capacidade de execução do IBGE. O questionário foi aplicado através da internet, para 2.500 servidores, entre 10 de agosto e 09 de outubro de 2009. Houve 770 respostas.

flexibilidade traz consigo a defesa, a implementação e a exigência de idêntica característica associada ao uso do trabalho, em todos os seus níveis e formas.

Em sua gestão à frente da presidência, SCHWARTZMAN (s.d.) já delimitava vários dos pontos que comporiam o processo de reestruturação organizacional flexível do instituto, sob o nome de “Projeto de Recuperação do IBGE”:

- “- muitas das atividades hoje realizadas pelo IBGE podem ser realizadas em parcerias com outras instituições, e eventualmente terceirizadas. Cada vez mais, o papel de coordenação dos sistemas estatístico e cartográfico nacionais deve preponderar sobre o papel de execução direta, ainda que as estatísticas básicas devam continuar a ser produzidas pelo IBGE no futuro próximo.(...)
 - a atual cultura computacional deve ser transformada, pela incorporação mais ativa dos recursos mais avançados da informática distribuída, e redução de custos.
 - o Instituto necessita, urgentemente, de uma política de recrutamento e treinamento de pessoal, de forma a repor e a ampliar seu quadro técnico, hoje em processo acelerado de aposentadoria e obsolescência. Em relação ao quadro administrativo, existe uma combinação de carência de motivação e pessoas em excesso em determinados setores. O IBGE deve poder evoluir para um quadro técnico e profissional mais denso, e uma estrutura administrativa mais leve, com uso mais intenso de pessoal contratado em regime temporário e trabalhos em parceria com outras instituições.
 - o IBGE precisa de flexibilidade administrativa, financeira, patrimonial e de política de pessoal, hoje tolhida pelas normas da administração direta e do Regime Jurídico Único.”

Para DRUCK (2011, p. 49), a defesa e implementação da flexibilidade nas organizações *“exige uma adaptação contínua a mudanças e novas exigências de polivalência, de um indivíduo ‘volátil’, sem laços, sem vínculos e sem caráter, isto é, flexível.”* Na polivalência “espúria”, conforme DELUIZ (1996), marcada pela multifuncionalidade, *“ocorre apenas reagrupamento de tarefas pela supressão de postos de trabalho, ou pelo enxugamento dos quadros das empresas com demissões, o que acarreta a intensificação do trabalho”*²⁰⁸.

Nesse processo de mudança de perfil desejável, com sentido de polivalência, o trabalhador especializado - que ao construir, repetir e reconstruir procedimentos sobre os quais têm referência histórica, cria e retém conhecimento institucional – passa a ser considerado obsoleto. Precisa ceder espaço ao trabalhador criativo, generalista, sem grandes referências, mas estrategicamente capaz de enfrentar quaisquer acontecimentos imprevistos. Por essa lógica, todos *“devem saber desempenhar qualquer operação demandada”* (LARANGEIRA, 1997, p. 117).

²⁰⁸ Segundo a autora, sem incorrer em maior qualificação, exige-se que o trabalhador seja capaz de exercer diferentes atividades com o mesmo nível de complexidade, ou que exigem as mesmas habilidades; ou distintas tarefas em uma mesma atividade; ou tarefas em uma atividade principal e outras de menor complexidade em outras atividades.

A multiplicidade de tarefas é característica do trabalho nas agências de coleta e disseminação do IBGE, tal como foi exposto nas seções anteriores, em referência à forma como o trabalho temporário ali é utilizado. Mas as mudanças das demandas e das condições técnicas e operacionais acabam por transformar todas as áreas e funções do instituto em múltiplas e por exigir mais de todos os servidores. Os recentes reordenamentos de equipes e de suas funções deram-se com base no esvaziamento do quadro, na necessidade de seguir construindo os mesmos trabalhos, somados a novos projetos, com equipes mais enxutas.

Na área das pesquisas econômicas, por exemplo, até bem pouco tempo, havia uma gestão organizada por processos, na qual cada grupo de servidores era responsável por uma etapa na construção de uma ou mais pesquisas (planejamento; crítica; análise; e assim por diante). As mudanças recentes no IBGE passaram a organizar esse trabalho por projeto (PAC, PAS, etc.). O servidor lotado na área, então, ao mesmo tempo deve ser capaz de planejar a construção da pesquisa; acompanhar a coleta e contatar as supervisões estaduais; formular relatórios de crítica; criticar os microdados e os dados agregados; analisar as informações de maneira agregada, em suas dimensões nacional, regional, setorial, temática; preparar os documentos principais e acessórios ao processo de divulgação, que permitam explicar cada movimentação macro ou microeconômica observada no processo de análise; e disseminar adequadamente as informações, o que poderá ocorrer de maneira centralizada e também regionalizada. Precisa atuar, assim, em praticamente todas as etapas de uma pesquisa, ao mesmo tempo em que é instado a acompanhar e desenvolver estudos setoriais; participar de grupos de trabalho sobre outros temas; treinar e ser treinado; entre outras questões.

Pode-se, ainda, no meio do processo de construção de uma pesquisa, exigir que as mesmas equipes nela envolvidas desenhem rapidamente uma nova tabulação para um determinado usuário, que, mediante convênio, eventualmente promova o ingresso de recursos financeiros no instituto. Novas tabulações em geral exigem novos procedimentos de crítica, complexificam o tratamento e a análise e, portanto, submetem essas equipes a várias tarefas simultâneas, todas de extrema responsabilidade.

A partir do final de 2015, abriu-se no instituto um processo de “mapeamento do potencial”, através do qual os gerentes são convocados a atribuir notas (de 1 a 5) a cada servidor que compõe sua equipe, de acordo com cinco competências pré-estabelecidas (capacidade de comunicação; trabalho em equipe; planejamento e alcance dos objetivos; liderança; e motivação).

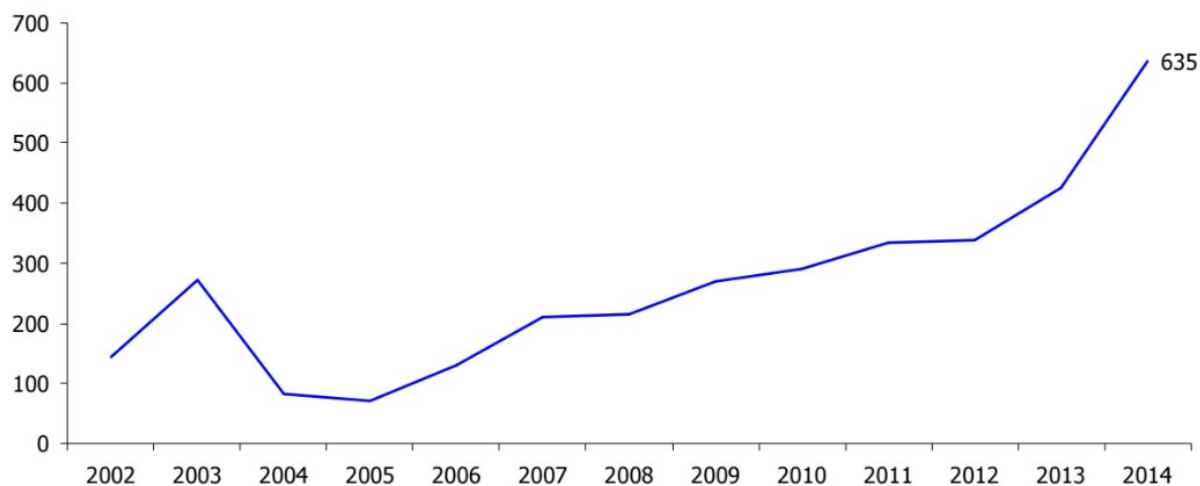
Após atribuir as notas, o gestor deve comentar se “*percebe que o servidor tem perfil para exercer um cargo de liderança no futuro*” e se “*o servidor demonstra interesse em exercer um cargo de liderança*” (IBGE, 2015m). O documento parte de uma constatação acerca dos limites do quadro de pessoal do instituto:

“Durante aproximadamente 10 anos, o IBGE e outras organizações públicas não puderam fazer a reposição dos seus quadros de pessoal, devido à ausência de concursos públicos (1989-2000).

Posteriormente a esse período, a partir de 2002 até 2014, comparando o total de ingressos e o total de saídas, podemos concluir que para cada 2 servidores que entraram no IBGE, outros 3 saíram.”

Apresenta, a seguir, o diagnóstico de que “*a tendência é de que a evasão de servidores siga aumentando*”, expondo que se amplia a cada ano a quantidade de servidores que saem do IBGE por meio de aposentadorias e exonerações (Gráfico 21) e que 36% dos servidores já recebiam, então, abono permanência, sendo que entre os gerentes de níveis DAS 1 e 2 essa proporção já seria de 31%, tratando-se, portanto, de trabalhadores que poderiam se aposentar a qualquer momento.

Gráfico 21 - Quantitativo de saídas por ano (aposentadorias e exonerações) no IBGE



Fonte: IBGE - CRH/GESIN - Ago/2015

Esse cenário restritivo, então, que favoreceria “*a fuga de conhecimento e a perda de lideranças*”, justificaria a necessidade de buscar possíveis “líderes” entre os servidores que compõem atualmente o quadro de pessoal, contribuindo para um processo sucessório a partir de um mapeamento prévio de potencial. Seriam líderes potenciais, nessa visão, aqueles que se

mostrem capazes “*de atuar em realidade mais exigente, complexa e diversa da atual*”, e que além de possuir as devidas competências demonstrem “*interesse nesse papel*”.

Parece caber, diante dos conteúdos desse documento encaminhado aos gestores do IBGE, lembrar as lições de SEVERO (2015a): ainda que não seja proibida por lei, a criação de *rankings* de desempenho entre os trabalhadores de uma determinada organização pode configurar não somente um fator desalentador àqueles que eventualmente não figurem entre os mais pontuados, como também pode chegar a adotar contornos de assédio moral.

Percebe-se, ademais, que esse mais elevado nível de exigências aos servidores não é acompanhado de maior inserção no planejamento e/ou no processo decisório da organização. Como afirma PAES DE PAULA (2001, p. 12), “*ainda que o modelo [gerencial] se inspire em uma abordagem participativa, os novos mecanismos de controle dos funcionários são muito mais sofisticados e subjetivos do que antes, de modo que a participação é bastante ‘administrada’*”.

MATOS (1994) avalia que a participação dos servidores na definição de políticas públicas só acontece quando estes assumem a condição de representantes da administração ou em comissões específicas, mas que enquanto profissionais raramente têm autonomia e competência para se pronunciar, dado que o risco de emitir opiniões é grande em um sistema centralizador, que acaba favorecendo canais informais em detrimento da comunicação oficial. Para o autor, esse seria um elemento fortalecedor do processo de alienação do servidor público, já que reduz ou elimina seu controle sobre o próprio trabalho e sobre o que produz.

E no caso do IBGE, em que medida os trabalhadores participam da concepção e organização do seu trabalho? Tanto em documentos sindicais como em documentos da direção do instituto, que investigam sensibilidades dos servidores, a visão crítica a um processo decisório altamente centralizador e que perpetua gestores no poder durante décadas é recorrente. Em FRANCO et al. (2015), dentre as críticas apontadas pelos servidores que ingressaram no instituto a partir de 2009, figuram a centralização do processo decisório; o excesso de burocracia; a falta de planejamento ou falta de planejamento viável; os “cargos vitalícios” nos postos de direção; o clima organizacional ruim; a sobrecarga de trabalho.

Dessa maneira, a lógica de “fazer mais com menos” e de assim intensificar o trabalho, contribuindo ainda para um processo de alienação e desmotivação do trabalhador, está presente em vários aspectos da organização do processo produtivo do IBGE, dentre os quais constituem alguns exemplos:

i) A sobrecarga de trabalho. Com a redução do quadro de servidores estáveis no instituto, os poucos que restaram são responsáveis por muito mais tarefas e por muito mais etapas em cada uma das áreas da produção de informações.

ii) O uso crescente da contratação temporária. Tal como mencionado, ainda que justificada como se adequada fosse a uma suposta característica sazonal presente na coleta dos dados (que ocorre praticamente o tempo todo), o recurso a essa forma flexível de contratação, além de representar uma determinada opção de gestão, está associado à economia de recursos financeiros. Essa economia é de grande dimensão, já que os salários dos temporários são pelo menos três vezes menores do que os dos efetivos e - como a estes últimos estão associados muitos direitos não atribuídos aos contratados - o custo do trabalho precário é pelo menos seis vezes inferior ao do estável.

iii) A forma de utilização do trabalho nas agências. Dadas as restrições de pessoal, nas esvaziadas agências e também nas unidades estaduais, todos ficam sobrecarregados. Os contratados obrigam-se a atuar em praticamente todas as áreas, burlando a condição de excepcional interesse público envolta em sua contratação.

iv) A forma de produção. A coleta presencial dos dados, por exemplo, cada vez mais é substituída por formas como a ETAC (Entrevista Telefônica Assistida através de Computador). Sob este último formato, utilizado em pesquisas como a PEAS, a PINTEC e o SIMCAD, atuam vários trabalhadores lotados na unidade que funciona na Rua Equador (Rio de Janeiro), que constituem exemplo ainda mais precário de contratação flexível. Os agentes de pesquisa por telefone, trabalhadores contratados por tempo determinado, também sob a Lei 8.745, têm jornada semanal de 30h e recebem uma remuneração mensal de R\$ 765,00²⁰⁹. Completamente apartados dos demais trabalhadores da instituição, atuando em uma unidade específica, esses agentes públicos pouco interagem com os demais servidores e, de maneira geral, não têm filiação sindical.

v) A economia de recursos. O caso dos veículos sem seguro é muito ilustrativo de como, em uma área associada a riscos concretos, o que prevalece é a contenção financeira. Em geral, o servidor efetivo ou temporário que dirige os veículos assume a responsabilidade material, o que gera inúmeros problemas, como a responsabilização e cobrança de servidores que sofreram

²⁰⁹ Conforme Edital nº 06/2013, que ofereceu 180 vagas sob essa modalidade.

acidentes ao desenvolver trabalho de campo, ampliando as tensões envolvidas no desempenho das funções técnicas, os riscos, a insegurança e a precariedade.

vi) O descumprimento ou o adiamento dos direitos. O IBGE dificulta ao máximo o acesso dos servidores a direitos que envolvam repercussão financeira. Estabelece condições específicas como forma de burlar ou adiar os direitos, tal como faz ao separar “efetivo exercício” e “efetivo desempenho”, buscando evitar processos de progressão previstos em lei e devidos àqueles que se afastaram para programas de especialização, mestrado ou doutorado, licença-saúde e outras situações. Ainda que isso gere demandas judiciais, essas são preferíveis ao pagamento no curto prazo. Assim também ocorre com a comprovação do direito ao ressarcimento do auxílio-saúde, com um nível de exigências absolutamente desproporcional aos recursos envolvidos. Aos efetivos, se busca ainda, na medida do possível, negar o direito de acesso a retribuições de titulação ou gratificações de qualificação, sob argumentos de moralidade e economicidade²¹⁰. Em outra situação, aos trabalhadores temporários, no momento do ingresso, é exigido exame comprobatório de gozo de saúde física e mental, mas o valor destes exames admissionais (que a princípio, pela Norma Regulamentadora nº 7, do Ministério do Trabalho e Emprego, seriam de responsabilidade da empresa) não é ressarcido. Aos que trabalham no campo, não são fornecidos itens como o protetor solar, por vezes utilizando o argumento de que protetores solares podem causar alergias, constituindo problemas à instituição.

vii) O trabalho produzido e seu conteúdo. Cada vez mais despontam pressões para privilegiar pesquisas conjunturais em detrimento das estruturais; simplificar questionários, reduzindo o número de informações a serem coletadas e disponibilizadas; eliminar ou minimizar textos que analisem os dados construídos pela instituição, seja pela redução do número de páginas dos textos de apresentação, ou pela disponibilização dos dados sem qualquer explicação técnica além da metodologia da pesquisa. Quando as informações são divulgadas sem nenhuma análise técnica, isso empobrece significativamente sua disseminação, minimizando a capacidade social de compreensão sobre temas de grande importância.

viii) O enxugamento da estrutura operacional do IBGE. Um exemplo ainda mais simbólico dessa lógica de contenção de recursos alinhada à intensificação do trabalho está em

²¹⁰ No âmbito do Comitê Gestor do Plano de Carreiras e Cargos – CGPCC, há infundáveis discussões acerca do que é válido ou não atribuir como cursos aceitos para acessar as gratificações e titulações. Mas a lei é clara, vinculando-as à conclusão de cursos formais de 180, 250 ou 360h (no caso das GQs) ou de especialização, mestrado ou doutorado (no caso das RTs).

fase de discussão prévia à implementação no instituto. Desde 2014, funciona no IBGE o chamado Grupo Rede, responsável por planejar o redimensionamento da rede de coleta do instituto. Como fruto desse grupo de trabalho, chegou-se ao Projeto Rede, que, partindo de critérios tais como tamanho do território, densidade demográfica, população atendida, número de empresas sob jurisdição, entre outros, propõe a reestruturação das unidades estaduais e da rede de agências.

Chama a atenção que um dos documentos inicialmente discutido no grupo (FREIRE e BLAVATSKY, 2014) destaca que a cobertura da rede de agências seria inferior à necessária para que a instituição opere devidamente, com ampla presença no território nacional:

“... devemos considerar que um dos fatores críticos de sucesso da Instituição nos próximos anos é a sua **Presença Nacional**, ou seja, *‘...que o IBGE deverá atuar com elevado grau de descentralização e forte presença no território nacional, contando, para isso, com sua rede de unidades descentralizadas.’*

Apesar disso reconhecemos, conforme presente no documento Identidade Cultural e Alinhamento Estratégico (p. 29 e 30), que: a) *‘a cobertura da rede de Agências encontra-se em patamares inferiores à efetiva necessidade da Instituição’*; b) *‘as Unidades Estaduais e Agências existentes estão desempenhando um papel operacional que está abaixo dos interesses estratégicos do IBGE’*; c) *‘a estrutura organizacional não é compatível com as novas necessidades estratégicas e operacionais da Instituição’*; d) *‘há centralização e lentidão no processo decisório’*.

Entretanto, o Projeto, se for implementado nos termos em que foi desenvolvido, implicará a extinção de 132 agências e a abertura de 52 novas, com um saldo negativo de 80 agências (Quadro 62).

Quadro 62 - Comparativo entre a rede atual de agências e a proposta de uma nova rede de agências para o IBGE

UF	Novas sedes	Sede extinta	Sede mantida	Mun. não mudou jurisdição	Município mudou jurisdição	Total geral	Saldo de sedes
11 - RO			5	47		52	0
12 - AC		1	3	14	4	22	-1
13 - AM	3	2	9	34	14	62	1
14 - RR			1	14		15	0
15 - PA	5	1	16	86	35	143	4
16 - AP			1	15		16	0
17 - TO		2	8	91	38	139	-2
21 - MA	4	2	16	147	47	216	2
22 - PI	4	2	10	121	87	224	2
23 - CE	4	3	12	112	53	184	1
24 - RN	2	1	6	84	73	166	1
25 - PB	3	3	8	131	78	223	0
26 - PE	1	1	17	131	35	185	0
27 - AL		2	8	60	32	102	-2
28 - SE	1	1	5	51	17	75	0
29 - BA	1	14	37	234	131	417	-13
31 - MG	6	26	55	505	261	853	-20
32 - ES	2	1	9	43	23	78	1
33 - RJ	3	2	16	51	20	92	1
35 - SP	2	27	58	356	202	645	-25
41 - PR	1	19	27	192	160	399	-18
42 - SC	5	6	15	169	98	293	-1
43 - RS	3	11	27	286	169	496	-8
50 - MS			11	60	7	78	0
51 - MT	1	4	12	81	43	141	-3
52 - GO	1	1	19	173	52	246	0
53 - DF			1			1	0
Total geral	52	132	412	3.288	1.679	5.563	-80

Fonte: Projeto Rede (IBGE, 2015.)

Os impactos, em termos de fechamento de agências, são maiores em estados como SP, MG e PR. Aparentemente, a solução encontrada para a existência de uma série de agências com nenhum, ou com poucos servidores, foi fechar algumas delas. Se já se verifica uma sobrecarga na rede atual, o mais provável é que, com a implantação de um modelo mais restrito, se intensifique ainda mais o trabalho daqueles que desenvolvem suas funções nas agências do

IBGE, que passariam a ser responsáveis por uma área mais ampla sob a jurisdição de cada agência.

Os elementos citados mostram como a transformação não se dá somente no campo das relações de trabalho, mas também na forma como se (re)estrutura a organização como um todo; na forma como são alocados os trabalhadores sob diferentes vínculos (estáveis e efêmeros); na forma de organizar o trabalho; e no trabalho em si, nos seus conteúdos, no que é produzido. É como coloca DRUCK (2007, p. 16-17), mencionando as formas como a flexibilização é aplicada no processo de trabalho:

“... nas jornadas móveis de trabalho (a exemplo do banco de horas e outros), na remuneração, com os salários flexíveis (parte fixa e parte variável que chega a representar 60% do total e depende das metas/objetivos cumpridos, dos prêmios de produtividade, assiduidade, criatividade, etc); no posto de trabalho, através da multifuncionalidade ou polivalência; nos conteúdos do trabalho, redefinidos pelas práticas gerenciais e pelas novas tecnologias, que inauguram procedimentos e comportamentos em intervalos de tempo cada vez mais curtos; nas formas de gestão e organização inspiradas no toyotismo (onde a lógica do *just-in-time* contamina todo o processo de trabalho: hora certa, tempo certo, quantidade certa e, portanto, erro zero, implicando num controle rigoroso sobre o trabalho, é a ‘administração por stress’). São dimensões também classificadas como funcionais ou qualitativas, cujos efeitos constatados apontam para um processo de intensificação do trabalho para os que permanecem empregados em condições de maiores riscos de acidentes e adoecimento.”

Muitas dessas dimensões funcionais ou qualitativas da flexibilização podem ser detectadas na organização atual do trabalho do IBGE. Assim, verifica-se, a partir dos elementos considerados, que a rotina de trabalho dos servidores do IBGE mudou de maneira relevante nos últimos anos. Atualmente, são servidores submetidos a maior controle, que desempenham mais tarefas e assumem mais responsabilidades, que são avaliados muitas vezes de maneira subjetiva, com impactos sobre seus salários – e, no caso dos temporários, com impactos sobre a renovação ou não dos seus contratos.

Portanto, a construção da instabilidade e a consolidação de um ambiente de incerteza contínua no IBGE propiciou a adoção de instrumentos de gestão que mudaram as relações de trabalho inclusive para esse núcleo estável de trabalhadores, cada vez mais restrito e menos homogêneo, com o aumento dos níveis de exigência e a intensificação do trabalho. Ademais, a piora nas condições de trabalho e nas relações de trabalho constrói inseguranças que afetam todos os trabalhadores. Tal como apontado em MAGNI e BRITO (2015, p. 15):

“... a insegurança em relação ao plano de trabalho, aos processos de trabalho e aos projetos que serão levados adiante ou não, tudo isso condicionado às restrições de orçamento e pessoal, constrói um quadro de desalento coletivo. (...)”

No caso dos trabalhadores temporários do IBGE, a insegurança se processa de duas formas principais e combinadas, derivadas da precariedade contratual (baixos salários, poucos direitos trabalhistas e aditamento mensal): a) insegurança jurídica, uma vez que não são considerados servidores públicos nem trabalhadores celetistas, permanecendo numa espécie de “limbo jurídico” do ponto de vista de seus direitos; b) insegurança funcional, uma vez que o aditamento mensal do contrato e o risco permanente de demissão implicam pressões para a submissão às regras formais e informais, além da desmotivação para a organização política contestadora com vistas à melhoria das condições laborais.”

O desafio seguinte, portanto, é avaliar quais os possíveis impactos da flexibilização e das decorrentes precarização e insegurança sobre a organização e a luta coletiva dos trabalhadores.

4.3. Segmentação, fragilização da identidade coletiva e impactos na organização

As várias reformulações na legislação trabalhista e previdenciária, nas carreiras e na forma de organização do trabalho no serviço público federal provocaram a consolidação de uma categoria de servidores marcada pela heterogeneidade. Na estrutura geral do Estado e mesmo dentro de um mesmo órgão, convivem servidores com faixas etárias e períodos de ingressos distintos, aos quais estão associados diferentes direitos trabalhistas. A cada diferente período, corresponde um regime de aposentadoria e previdência com regras específicas, associados a diferentes níveis de proteção e segurança. A cada diferente carreira, corresponde um formato de remuneração (por subsídio ou parcela única, por composição de rubricas, com retribuições por qualificação ou não, com gratificações produtivistas ou não, e assim por diante). A amplitude da diferença entre os que mais ganham e os que menos ganham no serviço público federal é muito elevada, e dentro da mesma carreira também. Convivem, no mesmo órgão, formas diferentes de contratação, às quais correspondem direitos específicos (ou a ausência deles).

Essas marcantes diferenças dificultam a unidade do conjunto do funcionalismo em torno de uma pauta geral. A cada ano, a chamada “campanha unificada do funcionalismo” encontra suas dificuldades de elaborar eixos consensuais e propostas mais gerais que, a um só tempo, caminhem no sentido do fortalecimento dos direitos, sem entrar em contradição com as

situações específicas de cada segmento. Dentro de cada um dos órgãos, novas dificuldades se revelam.

O quadro de servidores do IBGE também revela uma progressiva heterogeneidade, ampliada potencialmente pelas muitas diferenças existentes entre o trabalho estável e o trabalho flexível. Também se expressam, portanto, as dificuldades de representar coletivamente e concentrar no mesmo processo de luta e resistência essas distintas formas de trabalho e de direitos.

4.3.1. A segmentação e a diferenciação como táticas de dominação

Os estudos de casos referentes ao uso de formas flexíveis de contratação²¹¹ mostram que estas estão sempre submetidas a muitas formas de precarização, nos vínculos contratuais, na forma e no montante da remuneração, nas condições de trabalho, na saúde, e também na representação sindical.

A introdução desse tipo de trabalho instável, fragmentado, apartado dos direitos, permanentemente ameaçado pela perda do emprego, *“tem se constituído numa eficiente estratégia de dominação no âmbito do trabalho”* (DRUCK, 2011, p. 50). Há uma funcionalidade muito grande, para quem controla os trabalhadores (no sentido de dominá-los), nessa segmentação. Para compreender melhor essa questão, vale voltar novamente ao caso dos trabalhadores temporários do IBGE.

Primeiramente, retoma-se a questão das diferenças de direitos. O quadro a seguir apresenta de maneira muito sintética uma comparação que permite detectar algumas das principais distinções entre o trabalho efetivo e o trabalho temporário no IBGE. Há praticamente o mesmo número de trabalhadores, cujo trabalho nas agências se assemelha. Atuam, nos dois casos, sob uma jornada semanal de trabalho de 40 horas, devidamente controlada pelo SECAF. Ambos têm direito a férias, 13º salário, auxílio transporte e auxílio alimentação. As férias no caso dos APMs podem ser um direito relativo, nem sempre usufruído, volta e meia pago ao final dos contratos sob a forma indenizatória²¹². Desde 2011, os temporários passaram a ter reconhecido

²¹¹ Tais como os produzidos por DRUCK (1999), BORGES (2003), DRUCK e FRANCO (2007), FERREIRA e GRACIOLLI (2008), CARVALHO e BRIDI (2015), etc.

²¹² Assim analisa VIANA SOBRINHO (2016, p. 27), sobre o tema: *“O APM tinha direito apenas ao adicional de férias, pago proporcionalmente na ocasião de sua saída do IBGE. Porém, a partir de 26 de dezembro de 2013,*

também o direito ao auxílio pré-escolar, que já era destinado aos efetivos²¹³. Caso precisem se deslocar para outros municípios, ambos têm direito a receber diárias. As semelhanças, porém, param aí.

Quadro 63 - Comparativo entre efetivos e temporários no IBGE

	Efetivos	Temporários
Forma de seleção	Concurso Público	Processo seletivo simplificado
Forma de contratação	RJU, estável	Contrato renovado mensalmente
Regime de trabalho	Estatutário	Nem Estatutário, nem Celetista
Legislação	Lei nº 8.112/1990	Lei nº 8.745/1993
Contabilização das despesas (elementos)	Pessoal e encargos	Parte em pessoal e encargos; parte em outras despesas correntes
Nº servidores ativos (jan/2016)	5.644	5.355
Jornada de trabalho	40h/semana	40h/semana
Avaliação	Semestral	Mensal
Trabalho nas agências (576 agências no País: 66% apenas com 3 servidores efetivos; proporção média de 58% de temporários)	Contínuo: coleta, supervisão, codificação, tratamento, tarefas administrativas, responsabilidade material (máquinas, equipamentos, carros, agências), etc.	Contínuo: coleta, supervisão, codificação, tratamento, tarefas administrativas, responsabilidade material (máquinas, equipamentos, carros, agências), etc.
Remuneração (jan/2016)	R\$ 3.319,45 (R\$ 4.858,61-grad.)	R\$ 1.250,00
Férias	Sim	Sim
13º Salário	Sim	Sim
Auxílio alimentação	Sim	Sim
Auxílio transporte	Sim	Sim
Auxílio pré-escolar	Sim	Sim
Diárias	Sim	Sim
Auxílio saúde	Sim	Não
Indenização de Campo	Sim	Não
FGTS	Não	Não
Seguro-desemprego	Não	Não

A controversa segmentação volta e meia feita entre “servidor público” e “agente público” força uma diferenciação de direitos básicos, tais como o auxílio saúde, devido somente

quando foi publicada a Medida Provisória nº 632 (convertida posteriormente na Lei nº 12.998), o tempo contratual máximo passou de dois para três anos. Dessa forma, o APM passou a gozar efetivamente as férias, pois, conforme o artigo 77, as férias ‘podem ser acumuladas, até o máximo de dois períodos’. Assim, logo complete doze meses de serviço, o APM pode solicitar suas férias, as quais podem ocorrer de forma parcelada.”

²¹³ A Nota Técnica nº 740/2010/COGES/DENOP/SRH/MP, de 03.08.2010, determinou o pagamento do auxílio pré-escolar a servidores temporários. Somente ao final de 2011 esse direito passou a ser garantido no IBGE, refletindo, no Relatório de Gestão de 2011, “uma elevação do número de benefícios concedidos de 485 para 727” (IBGE, 2012b, p. 79).

aos servidores efetivos, ou a indenização por trabalho de campo. Porém, tal separação não parece depender de questões legais, e sim da conveniência dos administradores públicos. Fato que evidencia a relatividade da questão é que os temporários têm direito ao recebimento de auxílio alimentação, nos mesmos valores que os servidores do quadro próprio, e hoje recebem também auxílio creche quando têm filhos pequenos, mas não têm acesso ao auxílio saúde; recebem diárias, para os mesmos casos previstos aos servidores efetivos, mas lhes é negado o direito à indenização de campo.

A indenização por trabalho de campo é prevista nos casos de serviço externo realizado em área rural, devida “aos servidores que se deslocarem da zona considerada urbana de seu município Sede, sem direito à percepção de diárias, para execução de atividades de marcação, inspeção e manutenção de marcos divisórios, topografia e pesquisa”²¹⁴. Talvez seja um dos casos mais simbólicos e constrangedores da precarização dos temporários. Trabalhador estável e trabalhador contratado vão à mesma área, realizar o mesmo trabalho, um com indenização de campo, outro sem.

Combinada à questão da estabilidade *versus* instabilidade, a condição salarial distinta para o desempenho de tarefas semelhantes é uma das faces mais aparentes do trabalho precarizado, e não por acaso a temática da igualdade entre os salários de temporários e efetivos assume peso importante nas campanhas salariais dos trabalhadores do IBGE.

A remuneração mínima de um trabalhador de nível técnico em início de carreira, no IBGE, é R\$ 3.319,45 (valores de janeiro de 2015, momento da incidência da última parcela do reajuste acordado em 2012), ou 2,7 vezes superior à remuneração do temporário, reajustada em agosto de 2015.

Porém, tal como visto no capítulo 2, na estrutura remuneratória da carreira do IBGE, as gratificações de qualificação têm um peso muito importante²¹⁵, e praticamente todos os

²¹⁴ O valor atual dessa indenização é de R\$ 45,00, por dia de afastamento. Para o caso dos servidores efetivos, a indenização de campo foi regulamentada internamente em abril de 2013, através da RCD 05/2013, após intensa pressão neste sentido durante a greve de 2012 (IBGE, 2013b). Recentemente, a ASSIBGE-SN ganhou, em primeira instância, uma ação (2013.51.01.128344-4) que reconhece o direito da indenização aos servidores temporários. Entretanto, essa questão não foi resolvida, já que existe uma Nota Técnica da SEGEP/Ministério do Planejamento (CGNOR/DENOP/SEGE/MP nº 48/14, de 27/02/2014) que aponta que a indenização não seria devida aos trabalhadores contratados por meio da Lei 8.745/93 (IBGE, 2014e).

²¹⁵ Essa condição se efetivou particularmente a partir de 2012, quando as gratificações de qualificação passaram a representar uma proporção maior da remuneração. Para o caso dos servidores de Nível Intermediário que recebem GQIII, por exemplo, o vencimento básico (VB), corresponde, em média, a 47,1% da remuneração total, enquanto a GDIBGE chega a 21,4% e a GQIII a 31,5%.

servidores ativos de nível médio - 94% - são detentores de GQIII. Um técnico de nível intermediário em início de carreira com GQIII (que possua diploma de curso superior ou de curso de formação com 360h ou mais), recebe R\$ 4.858,61, ou 3,9 vezes mais do que o servidor temporário. Ademais, há uma série de vantagens individuais associadas aos servidores com maior tempo de trabalho e, portanto, com mais direitos em relação aos novos efetivos, que ampliam essa diferenciação. Assim reflete LIMA SOBRINHO (2011, p. 23) sobre o tema, discorrendo sobre suas possíveis implicações sobre a produção do instituto:

“Na Unidade Estadual, como de resto, em toda e qualquer área do IBGE que use pessoal temporário, aí existe um problema de ordem gerencial com repercussão na estrutura organizacional como um todo, tal como se coloca aqui: como um gerente de planejamento e supervisão, numa de suas áreas temáticas de pesquisa poderá obter o mesmo resultado se para a mesma atividade de campo um técnico está percebendo um valor de remuneração seis a oito vezes maior do que o que está ao seu lado, isto comparando os servidores do quadro efetivo com os servidores do quadro temporário? Somente esta assertiva para coroar o problema de uma culminância sem par, uma vez que recomenda a boa gestão que a isonomia em valores de remuneração para atividades semelhantes é o mínimo que possa garantir o estímulo, além do zelo pela qualidade e um maior envolvimento do técnico com aquilo que realiza, conferindo ao que produz qualidade e busca de que isto possa sempre estar crescendo, o que não se pode garantir com um problema de falta de isonomia, exatamente no que toca ao salário pago.”

Há outra questão menos evidente que provoca uma diferença crucial, com impactos sobre a realidade e as condições de transformá-la, no sentido da organização e da ação coletiva: a diferente origem orçamentária das verbas que pagam servidores efetivos e servidores temporários. Enquanto a folha de pagamento dos servidores efetivos é garantida pelos recursos da União, e sua definição acaba sendo feita nas mesas de negociação entre governo e representações dos servidores, a contratação dos trabalhadores temporários depende do orçamento do instituto e sua remuneração é definida pelo IBGE²¹⁶. Tal como indicado em MAGNI e BRITO (2015):

“Isso provoca distorções, inclusive do ponto de vista das reivindicações trabalhistas: não sendo parte da folha de pagamento dos servidores do IBGE, as reivindicações por melhoria salarial dos temporários não passam *a priori* pela mesa de negociações do conjunto do funcionalismo com o governo federal. Na medida em que o orçamento para as pesquisas do IBGE depende fortemente de convênios com outros ministérios ou órgãos governamentais e, ainda assim, é alvo de frequentes cortes por parte da área econômica do governo, qualquer perspectiva de valorização salarial é dependente da

²¹⁶ Como exemplo, ver Portaria nº 01/2016, do Ministério do Planejamento, que autoriza o suprimimento de até 7.825 vagas em caráter temporário no IBGE. Disponível em <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=06/01/2016&jornal=1&pagina=33&totalArquivos=48>>.

prerrogativa exclusiva da burocracia gestora, pouco se abrindo para o campo das disputas salariais próprias de uma sociedade democrática.”

A determinação do nível salarial dos trabalhadores temporários, portanto, é feita internamente ao IBGE, por seus gestores. Seu limite máximo seria o teto do salário dos técnicos de nível intermediário, tal como prevê o art. 7º da Lei nº 8.745/1993. Porém, tal como visto no capítulo anterior, os gestores utilizam o mecanismo de arrocho salarial dos temporários para descomprometer recursos orçamentários destinados às pesquisas que, de outra forma, restariam minimizados. Como é difícil levar a questão para as mesas de negociações com o governo, nas quais se debate a condição salarial dos efetivos – ainda que os relatos das reuniões indiquem que ela sempre é levada²¹⁷ - também aí se processa uma segmentação com efeitos importantes sobre a construção das identidades coletivas.

Tal como afirma SENNETT (2009, p. 88), “[a] flexibilidade cria distinções entre superfície e profundidade; aqueles que são objetos menos poderosos da flexibilidade são obrigados a permanecer na superfície”. Assim, a segmentação destrói também os laços de solidariedade entre os trabalhadores. O trabalhador temporário, sentindo-se vulnerável, distinto, apartado, discriminado, não é capaz de perceber o que tem em comum com o outro, seguramente mais estável do que ele, aparentemente menos vulnerável, tal como revela a declaração de um contratado, referindo-se à forma como se sente em relação aos colegas (DANTAS, 2010, p. 36): “mesmo que a maioria nos trate com civilidade, sempre tem aquele que olha pra gente assim meio de lado, ou até com certo menosprezo. Eu nunca sei se é pessoal ou se o motivo é eu ser temporário, mas às vezes eu me sinto rejeitado nesse lugar”.

O servidor efetivo, por sua vez, muitas vezes encontra formas de justificar a sua condição diferenciada, assumindo para si o discurso dos gestores, sem conseguir perceber que seu trabalho, também precarizado (em relação ao que já foi, em relação a outros), tem mais elementos em comum com o outro do que aparenta.

Alguns depoimentos analisados pelo estudo de DANTAS NETO (2010, p. 31-32), além de reforçar a caracterização da forte precariedade dos contratos, corroboram a visão de que o discurso dos gestores é reproduzido por uma parcela dos demais servidores estáveis:

²¹⁷ Os relatos das reuniões com o governo podem ser encontrados em <http://assibge.org.br/en/>.

“Um dos interlocutores, que é servidor efetivo, indicou que valoriza a exploração do trabalho mais eficaz já que os temporários não gozam suas férias por força da natureza do contrato, que permite a renovação mensal ininterrupta por até dois anos. Com isso pode-se usufruir por maior prazo corrido da sua mão-de-obra. (...)”

Um outro servidor efetivo enxerga a qualidade do serviço prestado de outra forma, pois ele admite que tendo em vista a renovação mensal do contrato a depender da chefia imediata, os funcionários temporários são obrigados a mostrar resultados mais rápidos para manterem seus empregos.

Completa o rol de vantagens competitivas citadas pelos efetivos entrevistados o perfil dos temporários, que em média é composta de pessoas entre 20 e 30 anos e têm vontade de aprender e desenvolver o conhecimento, além de terem formação superior ou em conclusão.”

Trata-se também da precarização do reconhecimento de si como parte de um conjunto, da destruição dos vínculos entre os trabalhadores. Conforme DRUCK (2011, p. 50):

“O isolamento e a perda de enraizamento, de vínculos, de inserção, de uma perspectiva de identidade coletiva, resultantes da descartabilidade, da desvalorização e da exclusão, são condições que afetam decisivamente a solidariedade de classe, solapando-a pela brutal concorrência entre os próprios trabalhadores”.

Essa falta de identidade coletiva, essa concorrência entre trabalhadores em luta por seus direitos, em um contexto extremamente adverso, acaba impactando na percepção que têm de sua representação sindical e obscurecendo o que realmente precisa ser enfrentado. Os temporários reclamam do sindicato, porque este “só defende os efetivos”. Os efetivos reclamam do sindicato, porque ele “perde tempo defendendo os temporários”. Os trabalhadores de nível superior reclamam do sindicato, porque ele “só representa o nível médio”. Os de nível médio reclamam do sindicato, porque ele “defende uma carreira que privilegia o nível superior”. Os aposentados reclamam que o sindicato “só olha para quem está dentro ‘da Casa’”. E os ativos, por sua vez, reclamam que “o sindicato não pode deixar de fechar um acordo ‘só’ porque não contempla os aposentados”. E, finalmente, os terceirizados: estes nem mesmo reclamam, pois sequer estão representados pelo mesmo sindicato.

Perde-se, nesse processo, a dimensão da importância da ação coletiva unificada, seja para minimizar o processo de precarização, seja para avançar em direitos. E com isso, se reforça a posição dos gestores, aqueles que conduzem o processo de precarização. Porque, por exemplo, se não foi a longa greve de 2014, conduzida pelo sindicato, a responsável pelo reajuste de 22,5% nos salários dos temporários em 2015, este então seria mera concessão dos gestores.

SEVERO (2015b) alerta sobre a questão, mencionando o caso dos trabalhadores terceirizados, que poderia servir como ilustrativo para o conjunto das contratações atípicas no serviço público:

“Os que hoje já fazem parte do quadro de servidores públicos precisam conviver com esse ambiente de discriminação, muitas vezes realizando as mesmas tarefas (ou acumulando mais atividades), em condições de salário e de trabalho absolutamente diferentes daquelas experimentadas por terceirizados, sem que possam agir para alterar essa realidade. Quando precisam se organizar para fazer greve, não conseguem contar com o apoio dos trabalhadores terceirizados, exatamente porque suas pretensões não são identificadas como objetivos comuns.”

Para a autora, há um entrelaçamento entre a inserção de um olhar privado no âmbito público e a piora das condições de trabalho e organização dos trabalhadores, já que a *“lógica do assédio estrutural potencializado pelas ideias de privatização e terceirização compõem um quadro maior, ditado por fatos que não estão isolados”*.

Aparecem então os aspectos fundamentais de funcionalidade que a fragmentação, uma das expressões da precarização, proporciona, como tática de dominação: vulnerabilizar os trabalhadores, intimidá-los, corroer o que há de comum, destruir as identidades coletivas e os laços de solidariedade, fragilizar a relação com a representação sindical, enfraquecer a resistência.

4.3.2. Ataque aos direitos fundamentais (direito de greve, direito de organizar-se, direito de manifestar-se)

DRUCK (2011), em seu esforço teórico por construir uma tipologia da precarização, a partir daquela iniciada em FRANCO e DRUCK (2008), destaca entre suas várias expressões *“a condenação e o descarte do direito do trabalho”* (p. 52). Neste contexto “moderno” de defesa da flexibilização, as leis e direitos trabalhistas e sociais sofreriam uma violenta condenação.

Nesse sentido, a greve de 79 dias levada a cabo em 2014 pelos trabalhadores do IBGE traz um rico manancial de elementos para debater a questão da precarização no IBGE. Primeiro, pela sua pauta. Segundo, pela discussão que gerou na sociedade sobre os limites estruturais do IBGE. Terceiro, e talvez mais emblemático, pela violência das respostas investidas contra os direitos dos trabalhadores, muitas das quais ainda não foram revertidas ou ainda estão em curso.

A greve de 2014 teve suas origens na crise que se instaurou no IBGE por conta da decisão da direção de interromper o calendário previsto para a divulgação da PNAD Contínua. Como decorrência do ambiente de insegurança geral em torno da produção do instituto, em maio

de 2014, uma reunião da Direção Nacional da ASSIBGE-SN decidiu defender nas assembleias de base e estimular na categoria a construção de um processo grevista (ASSIBGE, 2014a).

Sob o lema: “*SOS IBGE: Queremos trabalhar*”, a greve teve como pauta uma série de temas relacionados ao que as lideranças chamavam de “defesa da instituição”, entre os quais constavam reivindicações como garantia da autonomia técnica; estabilidade orçamentária; concursos para substituir o trabalho precário; itens referentes à democratização do IBGE (congresso institucional, eleições); e pontos concernentes a condições de trabalho e remuneração.

À diferença de outros momentos em que a greve se iniciava em duas ou três unidades, e nas demais a adesão ia se dando paulatinamente, nesse caso, desde o início, houve uma importante incorporação de várias unidades ao esforço grevista. Aparentemente, em alguma medida a pauta logrou unificar a categoria, já que o movimento agregou tanto servidores efetivos como temporários. Do ponto de vista dos trabalhadores do quadro próprio, além das insatisfações com os salários e com os demais limites estruturais do instituto, a perspectiva de ferimento à autonomia técnica da instituição, ou do remodelamento da produção (e até da metodologia) às mudanças políticas e econômicas, parecia grave demais para não gerar resistências. Os trabalhadores temporários, por sua vez, vinham em um processo gradual de maior organização, o que seria previsível, à medida que o IBGE passou a depender, cada vez mais, dessa força de trabalho, e que sua expressão numérica foi crescendo exponencialmente. A vivência da contradição de mostrarem-se imprescindíveis à produção, sem encontrar a correspondente valorização, os estimulou a envolver-se em ações coletivas, em busca de melhores condições de trabalho e remuneração.

A dimensão crítica à gestão do instituto esteve fortemente presente em todo o debate grevista. Criticava-se a perpetuação dos gestores em seus cargos, sua submissão às restrições, a instabilidade na produção, o comprometimento da capacidade técnica e operacional do instituto, as fortes desigualdades entre os trabalhadores, a falta de espaços democráticos para debater a instituição, entre outros temas que compunham um mosaico de resistências ao processo de precarização e ao ambiente institucional antidemocrático. Esses argumentos ganharam alguma repercussão nos meios de comunicação, que associaram a crise institucional em curso aos eixos levantados pelos grevistas, e passaram a expor, sob alguns aspectos, os limites estruturais do IBGE.

No primeiro dia da greve, esta foi judicializada, no intuito de reivindicá-la como ilegal. Ainda que a direção do IBGE não tenha conseguido decisão pela ilegalidade da greve, obteve liminar que limitava a participação dos grevistas a 30% dos trabalhadores de cada unidade, sob pena de multa diária de R\$ 100 mil ao sindicato.

A maior judicialização das greves no serviço público federal é característica do período recente, como apontam os estudos de PEREIRA (2008) e MANDL (2014). Tal como a Secretaria de Relações de Trabalho vem reconhecendo nas mesas de negociação, o governo se aproveita de um contexto de endurecimento da justiça do trabalho em relação aos servidores para inibir processos grevistas no serviço público. Tão cedo quanto pôde, o governo garantiu ainda o corte do ponto, o que constitui uma tática importante de intimidação dos grevistas, já que tem repercussões sobre sua capacidade de honrar compromissos financeiros familiares. Para o caso do IBGE, essa se revela uma especial forma de contenção, posto que os controles e registros do trabalho, como foi visto, são muito mais intensos do que em outras instituições²¹⁸.

Mas houve respostas muito mais duras a essa movimentação coletiva crítica à gestão institucional. Uma, particularmente, constituiu um marco histórico de ataque aos direitos. Logo no início da greve, a direção do IBGE voltou suas armas aos trabalhadores temporários, tornando-os alvos privilegiados da repressão ao processo grevista. Foram sumariamente demitidos quase duzentos trabalhadores²¹⁹ que participavam da greve, em uma decisão que chocou nacionalmente todos os grevistas. Foram demitidos os grevistas temporários lotados naquelas unidades nas quais o esforço grevista vinha tendo impactos mais intensos sobre a produção, comprometendo a divulgação de resultados (AL, BA, DF, MS, PB, RN, RS).

Em ASSIBGE (2015b), encontra-se um relato detalhado de como, aproveitando-se da precariedade dos contratos, a direção do IBGE burlou o direito de greve, constitucionalmente garantido a todos os trabalhadores. Manipulou sistemas, alterou notas da avaliação de desempenho, utilizou-se dos critérios da assiduidade e produtividade para atribuir notas baixas, como se fosse possível a alguém que está em greve ser assíduo e produtivo. E ainda adotou um discurso de que não estava demitindo, apenas não renovava os contratos por conveniência

²¹⁸ Exemplo disso foi explicitado durante a greve de 2012, na qual, apesar da amplitude da movimentação geral dos servidores públicos federais, o IBGE se revelou o “campeão do corte de ponto” (G1 BRASÍLIA, 2012).

²¹⁹ Fala-se em “cerca de 180 demissões”, já ao longo do processo de resistência e questionamento houve algumas reversões de casos mais obviamente confrontantes com a lei, tais como o de uma trabalhadora grávida do Rio Grande do Norte.

administrativa, o que marcava a condição contratual extremamente precária, mas acabou sendo relativizado por várias declarações que admitiam tratar-se, de fato, de desligamento de grevistas²²⁰.

Uma das ações adotadas pela direção para garantir as demissões foi substituir todos os servidores que constassem como avaliadores de temporários no sistema e que estivessem em greve. Assim, o novo avaliador destinaria as notas rebaixadas referentes à assiduidade e produtividade, que possibilitariam mascarar um pouco o ferimento ao direito de greve (ASSIBGE, 2015b, p. 3):

*“Prezadas e Prezados Chefes,
Solicito que vocês nos enviem, até a próxima segunda, dia 23/06, a lista completa das chefias de agências e supervisões/coordenações que estão designados no sistema de avaliação como avaliadores dos contratos temporários.
Durante o período que o avaliador estiver em greve, proponho que a avaliação seja feita pelo chefe da Unidade, seu substituto ou GPS.
Peço, para essas situações, que seja indicado o nome do servidor (nome/matricula) que passará a ser o avaliador.
Saudações.
Wasmália Bivar
Presidenta do IBGE”*

Dessa forma, os gestores aproveitaram-se da condição precária do trabalho para ampliar ainda mais sua precarização, atingindo o exercício dos direitos políticos através da desconstituição da proteção do direito do trabalho, do ataque às formas existentes de regulação, da burla à lei de greve, que se estende também aos trabalhadores temporários. Conforme a previsão legal, os contratos deveriam ser suspensos em situação de greve, o que não permitiria rompê-los.

Ademais, vários registros apontam para a existência de um processo de assédio aos temporários em greve, antes de concretizadas as demissões. O relato abaixo (ASSIBGE, 2015b, p. 2) mostra bem essa questão:

“... recebi uma ligação em meu celular do efetivo da agencia Sº Thiago Rodrigues Camargos, que se encontra em Campo Grande na UE, me questionando a finalização da greve em nossa cidade, por que a permanência minha na greve só ia acarretar em não renovação de meu contrato ou seja que eu seria dispensada caso não voltasse a trabalhar na semana seguinte. Disse também que não era interessante para mim ficar desempregada por causa que tenho dois filhos pequenos e ele sabe que trabalho por que

²²⁰ A questão das demissões passou a fazer parte da discussão inserida no processo de greve que tramita no STF, mas até o momento não há qualquer decisão a respeito. Surgiram, entretanto, algumas decisões regionais favoráveis aos trabalhadores, como no caso do Rio Grande do Norte.

preciso do salário. Falou que a greve em si não ia servir de nada apenas para que nos contratados ficássemos à toa sem fazer nada.”

Essa ideia de que “a greve não serviria de nada” foi adotada, em um discurso alinhado, por várias chefias, e aparecia junto com a defesa de que o trabalhador temporário estaria sendo “usado pelo sindicato”, de que o sindicato estaria sendo “irresponsável”, colocando em risco os empregos dos temporários ao estimulá-los a participar da greve. Além dos telegramas e e-mails que foram recebidos pelos temporários, vários depoimentos, gravações de conversas entre APMs que foram demitidos e as chefias da unidade, que constam de processos judiciais sobre o tema das demissões ou do assédio moral, comprovam que houve um movimento orquestrado de intimidação. Em mensagem eletrônica dirigida à chefia da Unidade Estadual de MG, na qual informa a listagem dos servidores APMs que “*decidiram entrar em greve a partir do dia 03/07/2014*”, uma chefe de agência menciona:

“Informo que o comunicado que a senhora enviou, foi devidamente repassado para todos eles e que, desde o início da greve no mês julho falei para todos eles que pelo contrato que tem como o IBGE, eles não tem o direito de fazer greve, e que as penalidades são rigorosas.”

Cabe lembrar uma nota da época, remetida pelo professor Ricardo Antunes, reconhecido pesquisador da área do trabalho, em solidariedade aos grevistas, que revela uma certa perplexidade com o que ocorria na instituição, também expressa por comunidades e associações científicas²²¹:

“O mesmo órgão tão importante que nos oferece uma radiografia econômica e social do Brasil, a mesma instituição pública que nos ajuda a acompanhar os índices de emprego/desemprego e tantos outros dados que nos ajudam a desvendar o nosso país, suas tendências, seus desafios, suas mazelas, não pode tratar seus trabalhadores e trabalhadoras como ‘temporários’, terceirizados, precários, como descartáveis.

O mesmo IBGE que aprendemos a respeitar pela sua história não pode desrespeitar o legítimo e constitucional direito de greve.

Não pode e não deveria sub-remunerar os seus trabalhadores/as, não deveria utilizar-se da mesma pragmática nefasta do mundo empresarial que terceiriza, precariza, ‘temporaliza’ o trabalho, pratica assédio moral, como se não soubesse que nossa classe trabalhadora não tem outro modo de sobreviver que não seja pelo exercício do trabalho digno, com respeito aos direitos do trabalho, com direito pleno de greve e com salários justos.

Não renovar empregos temporários é empurrar os/as assalariados/as para o vilipêndio do trabalho precarizado, é empurrá-los para o desemprego que atormenta e torna indigno o ser que depende exclusivamente do seu próprio trabalho para sobreviver com dignidade.

²²¹ Tais como a ABA, ABCP, ANPOCS e SBS

(<http://www.sbsociologia.com.br/home/index.php?formulario=noticias&metodo=0&id=16>).

O IBGE deveria estar, isso sim, eliminando o trabalho temporário, dando-lhe estabilidade, direito e dignidade. Ser um exemplo de instituição pública e não uma imitação da res privada, não uma cópia das empresas que só visam mais lucro às custas da exploração e da servidão do trabalho.”

Em que pese a relativa repercussão negativa das demissões, essas, todavia, não foram revertidas, o que é considerado para muitos militantes da ASSIBGE-SN, até o momento, uma derrota histórica para todos os que defendem os trabalhadores contra a precarização e o desrespeito aos direitos. Passou a tomar força, a partir de então, a ideia de que o Instituto seria um laboratório de precarização²²² para todo o serviço público.

O intuito da direção do IBGE e do governo, com essas medidas, foi de aplastar de uma vez e por completo a resistência dos trabalhadores temporários, de constranger sua vontade de organizar-se, de intimidar este setor que se mostra mais “perigoso”, a medida que se torna maioria na instituição. Se ousar lutar por seus direitos, paralisando a produção, constrói um problema grave, difícil de enfrentar, pois está disperso por todas as unidades, desempenha funções absolutamente estratégicas e já constitui 60% da força de trabalho das agências. Daí a necessidade de emitir uma resposta enérgica, destrutiva, desumana. Esse trabalhador instável precisa saber que, caso ouse organizar-se e levantar-se em defesa de algo, será demitido.

Ao mesmo tempo, buscou-se com essa decisão intimidar também os trabalhadores efetivos em greve, justamente através da condição de forte dependência do trabalho temporário nos diferentes locais de trabalho. A aposta foi de que os servidores passassem a se mostrar mais inseguros de ingressar ou permanecer em um processo grevista, em um contexto no qual pelo menos a metade da força de trabalho seria impelida a trabalhar normalmente, garantindo, ainda que em condições absolutamente precárias, a produção. Assim, entraria em questão, ou seria posta em dúvida, a validade da greve como instrumento.

Essa tática de intimidação de tudo e de todos revelou-se de maneira mais explícita no contexto pós-greve. Ainda em relação aos trabalhadores temporários, por ocasião do XI Congresso da ASSIBGE-SN (junho/2015), a direção negou a liberação dos temporários eleitos em assembleias para participar do Congresso. Alegava que o Congresso dizia “*respeito à (sic) assuntos concernentes aos servidores públicos do quadro permanente do IBGE*”, não

²²² Noção presente em Jornal da ASSIBGE, Número 57, mar/abr 2015 (p. 8).

vislumbrando “*interesse público em autorizar o afastamento dos mesmos*”²²³ Ocorre que a ASSIBGE representa todos os trabalhadores de fundações públicas federais de geografia e estatística, tal como consta em sua Carta Sindical. A tentativa de inibir a participação dos temporários na organização sindical, nos fóruns que decidem temas afeitos a todos os trabalhadores, independente de seus vínculos, consolida, através de ingerência política, uma nova prática de precarização em relação a esses servidores.

Entretanto, a prática de precarizar o direito de organização e de manifestação não atinge somente os trabalhadores temporários. O período posterior à greve de 2014 foi (e ainda é) marcado por outras medidas de retaliação que operam nesse sentido, com impacto sobre todos os trabalhadores. Tais medidas foram detalhadas em documento-denúncia de práticas antissindicais protocolado pelo sindicato junto ao Conselho Nacional de Direitos Humanos (ASSIBGE, 2015c), e aqui serão expostas de maneira muito resumida:

- Proibição de assembleias e reuniões de caráter sindical ou coletivo nos espaços do IBGE, que passam a ser restritas ao horário do almoço, desde que autorizadas previamente por alguém do Conselho Diretor.

- Em decorrência dessa primeira medida, proibição de homenagem pela passagem do dia internacional das mulheres, em março de 2015, com notificação extrajudicial da procuradoria do instituto ameaçando com punições, caso se mantivesse a atividade. Notificações semelhantes foram emitidas pela Procuradoria em relação a outros casos de assembleias em horários considerados “irregulares”²²⁴.

- Censura e cerceamento de qualquer comunicação entre trabalhadores, que trate de tema coletivo/sindical, por meio do bloqueio de mensagens eletrônicas que contenham destinatários ou assuntos tais como: “ASSIBGE”, “ASSIBGE-SN”, “Sindicato” e outros se semelhante teor. Também são impossibilitados de usar seu e-mail institucional aqueles trabalhadores que, eventualmente, o tiverem utilizado para questionar alguma prática da direção do IBGE, sem qualquer atenção sequer às regras que preveem notificações e advertências prévias.

- Descumprimento de acordo da greve de 2014, que previa compensação de trabalhos e foi transformado em compensação de centenas de horas rigidamente controladas pelo SECAF,

²²³ Ofícios IBGE/DE nº 23 e 24. Normalmente, há liberação de ponto para participação dos trabalhadores eleitos, com base nas orientações previstas no Ofício-Circular nº 14/SRH/MP. Porém, o IBGE tem se negado a garantir o direito aos temporários, estendendo-o somente aos servidores efetivos.

²²⁴ Ver Anexo IV, referente a caso recente do Rio Grande do Sul.

que seguiram sendo cumpridas mesmo tendo passado mais de um ano do final da greve e nove meses da publicação formal, pela direção do instituto, de documentos que mostravam o cumprimento de todas as metas e, portanto, que não havia mais trabalhos impactados pela greve²²⁵.

Todas essas ações aqui descritas, dentre outras, são implementadas visando fragilizar a identidade e a organização coletiva, com o objetivo de desmontar as resistências ao processo de precarização em curso no instituto e ampliá-lo por meio de uma maior dominação sobre o trabalho. Nesse contexto, os trabalhadores do IBGE têm ou não têm o direito de greve? Têm ou não o direito de organizar-se e manifestar-se coletivamente? Na visão dos gestores, somente é possível organizar-se caso a direção do IBGE assim o permita, e se houver ações sem essa prévia permissão trata-se de desacato às autoridades públicas. Põe-se em xeque o que há de proteção ao trabalhador no direito, construindo outra forma de insegurança que impõe limites à capacidade de resistência. E nesse processo, a derrota do “arcaico” instrumento sindical e de seus métodos, daquele que rejeita e constrange a “modernidade”, seria a vitória capaz de proporcionar um espaço ainda mais amplo para a precarização.

Do ponto de vista da resistência e da organização e representação coletiva, acumulam-se os desafios. Trata-se de trabalhadores que estão localizados de forma extremamente dispersa em todo o País, o que também, em grande medida, ajuda a segmentá-los. Há dificuldades em fazer trabalho de base em locais extremamente distantes, estimular a organização por local de trabalho, reunir os trabalhadores regional e nacionalmente para debater e decidir sobre questões estratégicas, concernentes a todos os diferentes segmentos.

Essa sempre foi uma categoria considerada “combativa”, e o sindicato visto como um “problema”, sob o ponto de vista dos gestores. Ainda assim, também sempre foi reconhecido como um sindicato preocupado com o instituto, e não somente com aspectos salariais. Schwartzman, na época em que esteve à frente do instituto, reclamava publicamente das “*greves periódicas*”. Porém, em entrevista concedida à *Veja* nos anos 90 (SÁ CORREA, 1994), que começava com a revista descrevendo que ele “*assumiu a presidência do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas no meio de uma dessas greves que param anualmente o IBGE, (...) com os funcionários a dar expediente durante mais de quarenta dias em piquetes diante da sede, no*

²²⁵ Além desses exemplos, houve também a cobrança, por meio de GRUs, de horas associadas à greve para aqueles trabalhadores temporários que, não tendo sendo demitidos durante a greve, tiveram o desligamento de seu contrato (a pedido ou por “conveniência administrativa”) antes de conseguir compensar todas as horas.

Rio de Janeiro” (p. 7), frente à alegação do entrevistador de que “*Visto de fora, o IBGE parece sempre em greve*” (p. 9), respondeu: “... *no contato com a comissão sindical, fiquei impressionado ao ver que muitos era funcionários com mais de vinte anos de casa, comprometidos com a instituição, vendo no movimento uma forma de participar do debate sobre o destino do IBGE*”.

Mudou muito desde então, porém, como pôde ser visto até aqui, a base representada pela ASSIBGE-SN. Mais sob o ponto de vista do perfil, dos vínculos e dos direitos, do que sob o ponto de vista numérico. Aqueles pouco menos de 14 mil trabalhadores estáveis com os quais o instituto iniciou a década de 1990 transformaram-se em menos de 6 mil estáveis, mais de 5 mil contratados por tempo determinado, mais de 500 estagiários, mais de 700 terceirizados na área meio, e um tanto mais de trabalhadores terceirizados na área fim, sobre os quais sequer há informações precisas. Dentre os efetivos, há os aposentados e os ativos. Entre os ativos, há ainda servidores que têm direito à aposentadoria pelas regras válidas até 1998; entre 1998 e 2003 (EC20/98); entre 2003 e 2005 (EC41/03); entre 2005 e 2012 (EC47/05); e de 2012 em diante (decreto 7.808/2012). Também entre os ativos, há servidores que recebem ou não retribuição de qualificação ou titulação; servidores que recebem ou não anuênios, quintos e outras parcelas remuneratórias individuais; e servidores que têm ou não acesso a direitos como licença prêmio, entre outros.

A despeito desse processo de transformações ter construído uma extrema heterogeneidade entre os trabalhadores, propiciando o surgimento pontual de pressões por representações setoriais diferenciadas²²⁶, as mudanças não resultaram em dispersão da organização política, que segue unificada para todos os trabalhadores.

Imprimiram maior complexidade, entretanto, às formas de organizar e representar os trabalhadores, bem como à pauta de reivindicações associada aos trabalhadores do IBGE. Tal pauta precisa ser, necessariamente, muito extensa, para representar tantas necessidades associadas aos diferentes níveis de direitos²²⁷. Isso, por sua vez, dificulta a adoção de prioridades em cada

²²⁶ Em algum momento, houve certa pressão para a criação de um “sindicato de nível superior”; e em 2012 se iniciou uma experiência mal sucedida de sindicato estadual no Ceará, que não representa legalmente a categoria.

²²⁷ A pauta protocolada pela ASSIBGE-SN no Ministério do Planejamento em 13/06/2013, por exemplo, continha, além de uma proposta de tabela salarial, outros 104 itens, dos quais 81 tratavam de reivindicações mais gerais para o IBGE, apresentando o que fora aprovado em recente congresso nacional; e 23 apresentavam as resoluções aprovadas no V Encontro Nacional de Aposentados, Aposentandos e Pensionistas (ENAAP), refletindo anseios mais peculiares a esse segmento (ASSIBGE, 2013).

momento. O que é essencial a um segmento, pode aparecer como dispensável ou incômodo para outro. Na questão salarial, por exemplo, são vários os momentos de negociações com o governo em que este propõe realinhamentos diferenciados para cada uma das parcelas de servidores em atividade, ou para os ativos e não para os aposentados, construindo uma disputa pelos recursos em debate.

Outro exemplo é a questão de uma aparente contradição existente entre a defesa dos concursos públicos e da abolição do trabalho contratado por tempo determinado em pesquisas e atividades de caráter contínuo, enquanto se reivindica também melhores condições de trabalho e remuneração para os temporários. Para alguns, essas seriam questões incompatíveis; mas o acúmulo coletivo nos fóruns do sindicato tem apontado para a combinação das duas²²⁸. Reivindica-se mais concursos, para substituir o trabalho precário por formas estáveis e construir melhores condições de trabalho na instituição, associadas especialmente à redução da intensidade do uso do trabalho. Acredita-se que assim, em alguma medida, também se está defendendo o trabalhador temporário, pois este teria oportunidade de disputar com os demais candidatos uma vaga efetiva, construindo alguma chance de sair de sua condição relativa de precariedade. Defende-se, ainda, a pontuação/titulação por experiência correlata (tal como a existente em outros concursos, inclusive no IBGE), o que em alguma medida poderia ajudar a absorver parte dos temporários como efetivos. E enquanto os temporários estiverem, ainda, atuando como servidores do IBGE, reivindica-se igualdade remuneratória com os técnicos de início de carreira e acesso a outros benefícios e direitos.

São todas questões pertinentes, e que revelam as dificuldades de representar interesses que podem chegar a competir entre si. Portanto, a precarização nos serviços públicos, de maneira geral, e implementada em forma e dimensão específica do IBGE, constrói uma heterogeneidade capaz de complexificar sobremaneira a representação sindical, que precisa ser capaz de construir eixos unitários que representem a categoria como um todo.

Sob outro aspecto, a ação coletiva também se vê diante de muitas restrições. Os dirigentes sindicais têm sua atuação cada vez mais limitada, sofrendo como os demais trabalhadores os descontos do SECAF, mesmo quando se ausentam do trabalho no exercício da

²²⁸ Ver, a esse respeito, as resoluções do X e do XI Congresso dos Trabalhadores do IBGE, disponíveis em <http://assibge.org.br>.

representação coletiva²²⁹. Tentam administrar seu tempo entre a rotina sindical e a rotina de trabalho, mesmo condicionados (como todos) às exigências de multifuncionalidade e à imposição de metas institucionais cada vez mais difíceis de cumprir. O ambiente asfixiante de cerceamento sindical é extremamente desalentador. Diversos problemas surgem do simples fato de tentar reunir os trabalhadores nos locais de trabalho: indisposições com as chefias locais, enfrentamento com a direção central, ameaças de punição, perseguição e “congelamento” daqueles servidores mais atuantes nos seus setores, desmonte de “focos de resistência” através de desestruturação de equipes, etc.

As práticas tradicionais de luta do movimento – greves, paralisações, enfrentamentos diretos – passam a sofrer maiores questionamentos, diante da condição de extrema insegurança do conjunto dos trabalhadores. Os servidores efetivos se desesperam com o corte de ponto; os temporários se intimidam pela perspectiva de demissões. Ambos sentem rancor pelo pagamento infinito de horas da greve em função do rompimento dos acordos, já que se esforçaram muito para repor os trabalhos. Sentem-se assustados com os descontos salariais que surgem da impossibilidade de pagar uma infinidade de horas e ainda cumprir a jornada tradicional; tristes pelos impactos desses descontos sobre suas famílias; indignados por saber que se trata de expropriação de trabalho não pago.

Os trabalhadores estáveis também se sentem desestimulados a entrar em greve, porque sabem que o impacto de sua ação será minimizado pelas dificuldades de inserção dos temporários no movimento grevista, e porque estes serão impelidos a seguir coletando as informações e a assumir novas funções no instituto, no meio das greves, para garantir as divulgações, sob pena de demissão.

É assim que surgem cada vez mais propostas “criativas” de ação e manifestação – paralisações pontuais, movimentos por dentro da catraca, abaixo-assinados, desligamento de computadores, publicidade, ativismo judicial, etc. - todas com efeitos extremamente limitados sobre a produção.

²²⁹ Desde o governo Lula efetivamente não há liberação de dirigentes sindicais no serviço público, o que tem revelado impactos importantes na atuação sindical do funcionalismo; porém, diante da condição de extremo controle dos tempos do trabalho e das restrições internas mais recentes, essa situação prejudica de forma particular o exercício da atividade sindical no IBGE. Há exceções de liberação de ponto para participação em eventos estatutários ou reuniões com o governo, mas há muitas outras situações (atos, manifestações, jornadas de lutas, reuniões unificadas do funcionalismo, audiências públicas, etc.) que submetem as lideranças a sistemáticos descontos nos salários.

Por outro lado, assume dimensão cada vez maior um discurso de “responsabilidade sobre as informações”, estimulado pelos gestores e reproduzido por todos dentro do instituto. A preocupação histórica (e compreensível) que os trabalhadores têm com o IBGE e com a manutenção de sua credibilidade, nesse sentido, dificulta a movimentação de resistência. O receio de prejudicar a produção dos dados e, assim, não fornecer as informações de que a sociedade necessita, esconde o fato de que sua construção está em risco por outras questões: a falta de orçamento, de trabalhadores, a precarização do trabalho, a ausência de treinamento adequado, de supervisão na coleta, do cuidado com a estabilidade e a qualidade.

É assim também que a sociedade continua a receber informações, sem pensar muito a respeito de como elas surgem, nem compreender os limites aos quais a instituição que as produz e seus trabalhadores estão expostos.

4.4. A precarização dos serviços públicos e seus impactos sobre a sociedade

No setor privado, pode-se dizer que o processo de flexibilização e precarização da força de trabalho tende a ir até o limite no qual o capitalista percebe seus impactos na qualidade do produto ou serviço fornecido e a consequente perda de clientela ou espaço no mercado. E no setor público, quais os limites a esse processo?

No caso do Estado, não há compromisso a priori com o resultado, ou com a qualidade do resultado prestado à sociedade. Os limites legais e as condições orçamentárias estabelecidas estimulam os gestores públicos a encontrar saídas “mais baratas” sob o ponto de vista da contratação de força de trabalho e de uso dos recursos, sem que nesse processo o aspecto qualitativo seja proeminente.

De antemão, não é possível dizer que um conjunto de trabalhadores bem remunerados, estáveis, satisfeitos com suas condições de trabalho, com acesso aos recursos necessários para conduzir suas funções e partícipes do processo de construção do planejamento da instituição em que trabalham garanta um bom serviço público prestado. Mas pode-se indicar que são pressupostos que tendem a construir as condições para que isso ocorra. E que, ao contrário, a atuação em meio a uma lógica flexível – com instabilidade orçamentária e técnica – tende a dificultar que os serviços públicos sejam disponibilizados à sociedade com a previsibilidade e a qualidade esperadas e necessárias. BARBOSA E SILVA (2008, p. 47) alerta

sobre a importância da condição de prestação de serviços públicos para a sua adequada efetividade:

“Além das orientações gerenciais, ganha ênfase a idéia de ‘fazer mais com menos’, que se desdobra em preservar o valor do dinheiro, fazer uso de indicadores comparativos de desempenho, e de desenvolver sistemas de aperfeiçoamento de custos, informação e auditoria. Claramente, ‘fazer mais com menos’ significa orientar a administração pública para os resultados e secundarizar o rigor com os procedimentos. No entanto, há implicações que exigem reflexão.”

O autor segue sua análise avaliando que o ideário de “fazer mais com menos” é questão paradoxal, que acaba por comprometer a consecução dos serviços públicos (p. 47):

“(...)‘fazer mais com menos’ é mais um paradoxo do que um lema. Não se pode perceber suas partes como compatíveis quando são excludentes. Na medida em que se exaurem os recursos, ajustam-se as contas públicas, reduzem-se quadros funcionais e institucionais, torna-se claramente mais difícil ampliar a ação estatal. Se se deseja a ampliação da produção do funcionalismo, parece paradoxal reduzir seu número. Na mesma proporção, se se deseja que as instituições públicas prestem um serviço com mais qualidade, parece igualmente paradoxal retirar sua tranquilidade e recursos em prol dos efeitos milagrosos da competição.”

Ou seja, sob a mesma lógica, a precarização do trabalho e das formas de executá-lo, no âmbito das instituições públicas, tende a implicar mudanças nas condições concretas de prestar o serviço à população e significaria, portanto, a precarização do serviço público como um todo, e não somente do trabalho nele inserido (MAGNI e BRITO, 2015). Por outro lado, precarizar os serviços públicos também pode ter como consequência abrir novos espaços à acumulação de capital, em esferas de serviços antes não permeadas pela lógica mercantil. Ou, dito de outra forma, precarizar serviços públicos teria, sob diferentes aspectos, impactos negativos sobre a sociedade, em particular para seus segmentos menos abastados.

A localização particular dos trabalhadores do IBGE – em uma instituição produtora de informações – não torna tão óbvio esse debate, como costuma ser no que se refere a setores como a saúde ou a educação pública. A evidente e reconhecida importância de cuidar da vida e da formação escolar de todos os cidadãos chama mais atenção para a análise dos possíveis impactos da falta de recursos orçamentários ou de pessoal para essas áreas, o que explica a multiplicidade de estudos que nelas buscam investigar situações de precariedade e insegurança.

Porém, a avaliação desses riscos precisa ser destacada também para o caso do IBGE, posto sua produção reverbera sobre todas as demais áreas da economia e do setor público. As

condições sob as quais são geradas as informações oficiais não representam uma questão menor em termos de repercussão sobre sua fidedignidade e acurácia.

Em 2014, a Presidente Dilma Rousseff, em referência ao erro que apareceu na PNAD 2013 e o debate gerado em torno das condições estruturais do IBGE, afirmou publicamente (JUNGBLUT, 2014):

“Primeiro vou questionar essa história de sucateamento, que não sei quem inventou e tem umas coisas no Brasil que são engraçadas: começa a aparecer e vai aparecendo. Quero saber que órgão que é sucateado se, no meu governo, contratamos 834 servidores por concurso. E contratamos em torno de 7300 funcionários temporários, que são aqueles agentes que fazem pesquisa na rua.”

A declaração não revela nenhuma atribuição de importância à disparidade entre a absorção de pessoal efetivo e a de pessoal temporário no instituto, durante sua gestão. Trata-se de uma visão oficial de governo a respeito da flexibilização do trabalho nos serviços públicos²³⁰, que não parece associar qualquer problema na substituição de trabalho estável por trabalho precário, caracterizando-a tão somente como ampliação de força de trabalho.

Há importantes consequências, entretanto, relacionadas a essa “troca”. Tal como descrito em MAGNI e BRITO (2015, p. 19):

“Ao substituir um servidor efetivo por um trabalhador contratado por tempo determinado, se está trabalhando com uma condição totalmente diferenciada de prestação de serviço. Mais rotativo, menos estável, e inserido em meio a um cenário de contenção de recursos, o trabalho temporário encontra-se distanciado da lógica tradicional de treinamento, qualificação, retenção e compartilhamento da memória institucional típicos de uma organização que lida de maneira intensiva com a informação como sua matéria-prima.”

No que toca à retenção do conhecimento, essa percepção negativa em relação à diferença qualitativa do trabalho estável e do trabalho instável aparece em vários trechos do estudo de DANTAS NETO (2010, p. 32-33), correspondente ainda a uma fase menos intensa de absorção de trabalho precário no instituto:

“Na pesquisa realizada foi perguntado a todos os entrevistados sobre as principais desvantagens que eles enxergam na flexibilização dos contratos. Quase todos os entrevistados lembraram o fato da perda do conhecimento que ocorre ao fim do contrato de trabalho. Esses servidores são preparados durante dois anos e ao final do processo

²³⁰ Tal como visto no primeiro capítulo, os números referentes ao quantitativo de servidores, que indicariam uma expansão no emprego público, não discriminam a natureza deste emprego. No IBGE, assim como em outros casos (a exemplo das universidades), defende-se que houve ampliação da força de trabalho, em geral para atender às novas e maiores demandas da sociedade; porém, a expansão se dá, preponderantemente, por meio do trabalho precário.

têm que ser obrigatoriamente substituídos por motivo legal. Um dos entrevistados comentou que:

o IBGE perde o capital intelectual justo quando a mão-de-obra está plenamente treinada, e terá que treinar um novo servidor para a execução do serviço. Por isso, os custos de treinamento são elevados nesta instituição. (...)

Na visão de um gestor da organização:

o fato do contrato de trabalho ser temporário, do salário não ser atrativo e o grau elevado de exigências que é imposto sobre esses servidores fazem com que muitas vezes ele peça desligamento antes do prazo máximo de vigência do contrato. Isso é ruim para a instituição porque gera perda de profissionais treinados e coloca uma atribuição a mais para o servidor efetivo, que precisa treinar alguém rotineiramente.”

Evidencia-se a recorrência de uma percepção negativa sobre a rotatividade típica do trabalho instável. Esta constrói uma necessidade permanente de treinamentos, sem que haja recursos financeiros e humanos para garanti-los. Combinada à dificuldade de repassar os conhecimentos daqueles que saem do IBGE para novos servidores, diante da não reposição de vagas efetivas, isso vai construindo uma condição de instabilidade, com impactos importantes sobre a produção do instituto.

A direção do IBGE, que durante o transcurso da última greve, tal como o Ministério do Planejamento, buscou negar publicamente que o órgão estivesse em crise ou sujeito a riscos na produção por conta de falta de recursos, tão logo encerrou o período grevista, encaminhou ofício ao Ministério, no qual solicitava a abertura de mais vagas por concurso. Para justificá-las, recorreu justamente ao argumento dos riscos associados ao esvaziamento do quadro de pessoal estável: *“Como já afirmamos, a redução do quadro de funcionários em tal magnitude será extremamente desastrosa para o IBGE e significará uma descontinuidade na sua produção de informações, com impactos que colocarão em risco a própria Instituição”* (IBGE, 2015i, p. 4). Ao alertar para os fortes impactos das restrições²³¹, os gestores acabam apontando os limites do projeto que ajudam a conduzir.

É preciso destacar que a primeira vez que o termo “sucateamento” do IBGE surgiu, foi pela expressão da própria Presidente da República, e não advindo de qualquer outra fonte. Porém, ao considerar que esse conceito se refere à deterioração por falta de cuidados, que sucatear é permitir que algo se degrade, que se desvalorize, as várias informações aqui reunidas de fato tornam difícil não se preocupar com a questão. Se o IBGE é a principal fonte de

²³¹ Tal como apareceu no Capítulo 2, a gestão do instituto tem mencionado com preocupação os possíveis impactos do quadro institucional atual sobre as pesquisas, inclusive aquela considerada atualmente o seu carro-chefe, a PNAD Contínua (IBGE, 2015c, p. 67).

informações do País, e se sua produção é absolutamente essencial para o planejamento público e privado, porque então não tem os recursos suficientes para cumprir adequadamente sua missão?

A instabilidade na produção do IBGE não começou agora. Schwartzman, que o presidiu entre 1994 e 1998, depois de um longo período em que o instituto contou com praticamente um presidente por ano²³², lembra (NEUMANN et al., 2014):

"Na minha época, o problema era uma instabilidade muito grande quanto à previsibilidade da liberação dos recursos. O orçamento aprovava, mas quando se chegava no momento de executar o trabalho, não se sabia se o recurso seria liberado ou não, o que gerava situações complicadas. Me lembro da contagem populacional de 1995 ou 1996, uma operação enorme, mas três meses antes não se sabia se poderia fazer ou não porque o dinheiro não estava liberado".

Os anos 90 foram uma tragédia para a instituição. A adoção sistemática de políticas de espectro neoliberal, contra o funcionalismo e na reestruturação do Estado, propiciou um ambiente de esvaziamento técnico e de estrangulamento operacional. Porém, essa condição foi potencializada nos últimos governos, com a contratação exponencial de trabalho precário, em especial na rede de coleta, mas disseminado (em seus vários formatos) por todas as áreas; com sucessivos cortes no orçamento, que repercutem não somente nas escolhas que a instituição faz, sobre o que produzir ou não, mas também na forma como produz, dado que os contingenciamentos afetam expressivamente as condições de treinamento e supervisão; ainda que tenha havido uma retomada relativa e tímida dos concursos públicos, a não garantia de reposição, em tempo e dimensão razoável, do quadro que se aposenta, impede a transmissão de conhecimentos específicos, que só a instituição permite reter, aos novos trabalhadores, e gera mais sobrecarga de trabalho. Essas são as condições internas.

Externamente, a sociedade paga um custo alto por não ter informações. Os sucessivos adiamentos da POF não permitem identificar com clareza a inflação do País; a desistência da Contagem da População não permite retratar adequadamente a realidade dos municípios menores, que tanto dependem das transferências federais, gerando assim potenciais problemas para as populações locais, às quais eventualmente pode estar se restringindo o acesso a políticas públicas; a suspensão do Censo Agropecuário dificulta a contestação dos argumentos ideológicos do

²³² Entre 1985/1986 - Edmar Lisboa Bacha; entre 1986-1988 - Edson de Oliveira Nunes; entre 1988-1990 - Charles Curt Mueller; entre 1990-1992 - Eduardo Augusto Guimarães; entre 1992-1993 - Eurico de Andrade Neves Borba; e entre 1993-1994 - Silvio Augusto Minciotti.

agronegócio, ao não permitir a atualização de um quadro que, na última edição da pesquisa, possibilitou compreender a importância da pequena propriedade rural para a alimentação dos brasileiros; o completo desmonte da área de geociências, a mais carente de recursos financeiros, materiais e de trabalhadores, provoca o quase desaparecimento do “G” do IBGE. Certamente é preciso um montante muito significativo de recursos para percorrer, medir e estudar um país de dimensões continentais como o Brasil, produzindo informações geodésicas e cartográficas dos vários aspectos físicos concernentes aos recursos naturais. Ao não proporcionar esses recursos, se desmantela a capacidade de incorporar a dimensão territorial no planejamento e na execução de políticas públicas.

A expressão desses tantos limites visa mostrar que a estabilidade, que deveria ser pressuposto para a produção oficial de informações, desapareceu totalmente de cena no IBGE, o que põe em risco a construção e a confiabilidade das informações. Produzidas em meio à precariedade, podem tornar-se elas mesmas informações precárias, limitadas, insuficientes para conhecer adequadamente a realidade brasileira e prejudicando, assim, as condições de interferir sobre ela.

Considerações finais

No presente estudo buscou-se reforçar a ideia de que as transformações que afetam negativamente o trabalho na atualidade inserem-se em meio a um conjunto de mudanças de caráter mais geral no sistema capitalista. Dentre essas mudanças se pode destacar, sob o ponto de vista econômico, a predominância do capital financeiro sobre a lógica da produção; o acirramento da competição global entre os grupos empresariais; a maior horizontalização das estruturas produtivas; a pressão e a imposição de medidas de regulação do trabalho no sentido de maior flexibilidade, por meio da ampliação da liberdade do capital de gerir a força de trabalho, em busca de, a um só tempo, reduzir custos e sufocar as resistências através da fragilização do trabalho.

Vê-se que todas essas transformações geram efeitos importantes sobre o trabalho, contribuindo para uma maior instabilidade e insegurança, que afeta não só os mercados privados, como também a forma de organização do Estado e sua relação com os trabalhadores do setor. Trata-se de um processo que não se dá de maneira uniforme, indistinta ou ao mesmo tempo nos diferentes contextos nacionais. O processo de flexibilização do trabalho no Brasil, diferente das sociedades capitalistas mais avançadas, nas quais ocorreu o que CASTEL (1998) detectou como “precarização pós proteções”, ou “desestabilização dos estáveis”, vem sendo conduzido sobre um mercado de trabalho já estruturalmente flexível, relativamente pouco protegido. O consequente processo de precarização também acaba aprofundando essas características previamente existentes, de heterogeneidade nas formas de inserção dos trabalhadores e elevada vulnerabilidade.

Ao mesmo tempo, mais recentemente, as movimentações do mercado de trabalho brasileiro foram contraditórias, com melhoria em alguns indicadores – tanto pelas condições macroeconômicas como por opções políticas, como a valorização do salário mínimo, a adoção de algumas políticas sociais compensatórias, ou mesmo o aperfeiçoamento de medidas fiscalizatórias, entre outras questões – e, ao mesmo tempo, com persistência e ampliação de formatos precários e instáveis. Esse movimento deu-se, com suas distinções, tanto no mercado de trabalho privado como no público.

O Estado brasileiro vem sofrendo os revezes do desmonte dos avanços que foram inscritos na Constituição de 1988. Esse desmonte ocorre de maneira contínua desde o início dos anos 90, ainda que os movimentos não sejam lineares a partir de 2003; antes pelo contrário,

expressam também suas contradições, tal como se pressupunha ao iniciar o estudo. Afinal, a partir de então se verificou, em nível federal, um processo concreto de retomada de ingressos de servidores, que em boa parte dos casos negociaram e vivenciaram condições salariais comparativamente superiores às sofridas nos anos 90. Mas esse processo não foi acompanhado de uma política salarial efetiva, de uma regulamentação mais favorável aos trabalhadores ou da adoção de medidas que de fato ampliassem a capacidade de proteção social do Estado.

Defende-se, portanto, que mesmo com as contradições expressas já se transcorrem mais de 25 anos de planejamento e aplicação de um modelo que envolve uma série de elementos desestabilizadores do Estado, de sua capacidade de formular e executar políticas públicas, bem como dos trabalhadores do setor e de sua organização e resistência. Tempos de sucessivas mudanças na seguridade social - área para a qual se planeja ainda mais e novas contrarreformas no sentido da contenção dos direitos; de intensificação de uma lógica privada implementada no Estado, seja por meio da previdência complementar, dos modelos de gestão, das parcerias público-privadas ou da exploração intermediada da força de trabalho como fonte de acumulação através da terceirização, entre tantos outros exemplos.

Se, para o mercado de trabalho privado, as novas formas de organização e gestão empresarial envolveram a massificação de processos de terceirização e de outros vínculos precários, para o caso do serviço público brasileiro, com suas especificidades, esse movimento traduziu-se também na inserção e na insistência em formatos mais instáveis, como o trabalho contratado por tempo determinado (na maior parte das vezes, determinando o seu patamar remuneratório máximo e não o mínimo) e o trabalho terceirizado. O estudo mostrou que, desde o início dos anos 90, a partir de sucessivas mudanças nos marcos legais que regulam as formas de absorção de trabalho no serviço público, processou-se uma ampliação no número de vínculos precários no setor público federal, por vezes mostrando-se mais dinâmica do que o ingresso por meio de concursos públicos, bem como um incremento nos gastos públicos com esses formatos instáveis de inserção de força de trabalho.

Os dados evidenciaram que a utilização de trabalho precário em âmbito federal dá-se em dimensão e maneira distinta nos vários órgãos públicos. Posto que há uma produção expressiva de trabalhos que avaliam a situação de áreas como a saúde e a educação, buscou-se, por meio deste estudo, além de espelhar a absorção e os gastos com formas precárias nos diferentes Ministérios, destacar um exemplo importante de precarização e de intensificação do

uso de trabalho instável, que se processa no Ministério do Planejamento, em um de seus órgãos vinculados: o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. A escolha desse caso, como pôde ser visto, não teve a ver somente com a dimensão relativamente mais intensa de trabalho precário no Instituto – já que somadas as distintas modalidades de vínculos instáveis, o conjunto por ora ultrapassa largamente a metade da força de trabalho em atividade – mas também com a importância do serviço que o órgão presta à sociedade brasileira, contribuindo para vários aspectos de seu planejamento.

Reforçou-se que, entre os principais fatores que explicariam a construção do que aqui foi caracterizado como um processo de precarização no instituto, figura a adoção de medidas de caráter neoliberal por parte do Estado, como parte do receituário aplicado tanto às empresas da iniciativa privada, como também para as organizações do Estado, na atual fase do capitalismo. Tais medidas envolvem, para o caso do setor público, uma dinâmica de enxugamento do Estado, com tentativas de redução na proporção de gastos nas áreas sociais ou com pessoal, ou o redirecionamento das despesas totais, com a intenção preponderante de construir o superávit primário para o pagamento dos juros e encargos da dívida (KREIN, 2007, p. 120).

A implementação de projetos e medidas com esse sentido deu-se particularmente entre os governos dos Presidentes Collor e Cardoso, mas não cessou nos períodos seguintes. É possível constatar inclusive que, mesmo com a inauguração de um novo período com abertura de concursos públicos, que logrou recuperar boa parte do contingente estável perdido no período anterior, a substituição de força de trabalho efetiva por formas precárias de trabalho no serviço público federal não retrocedeu, tornando-se ainda mais intensa nos anos recentes. O IBGE configura importante exemplo desse movimento.

Pelo conjunto das questões que foram apresentadas, constata-se que, de maneira similar ao que ocorre no mundo do trabalho, como parte desse processo mais geral de transformações, o trabalho no IBGE sofreu fortes modificações nos últimos anos. Processou-se uma significativa redução do número de trabalhadores efetivos, ocasionada fundamentalmente pela conjunção de dois fatores combinados: 1) a não reposição do quadro próprio de servidores, dado que passaram-se vários anos sem abertura de concursos e, no processo de retomada pós 2003, o número de vagas oferecidas esteve muito aquém da necessidade de cobrir o esvaziamento do quadro, principalmente mediante as aposentadorias, mas também por outras formas de evasão; 2) o expressivo incremento do número de vagas em aberto, contrapondo-se à necessidade de

repor e aumentar o número de vagas efetivas, no sentido de acompanhar a expansão de projetos e a ampliação do plano de trabalho da instituição. Esse movimento de contração numérica no quadro próprio, que ainda está em curso, mesmo que concomitante à incorporação de novas tecnologias e métodos, implicou aumento significativo da carga de trabalho individual, indicando um processo de intensificação do trabalho. Muitas das vagas em aberto nos últimos anos, entretanto, foram substituídas por vagas precárias, o que faz com que não tenha ocorrido uma redução tão expressiva do quadro total em atividade na instituição. O quadro com que o IBGE iniciou os anos 90, de 13.612 servidores efetivos, transformou-se no quadro de maio de 2016, composto por 5.318 ativos permanentes (RJU), 5.449 temporários (já consolidados como maioria), 590 estagiários e algo em torno de mil servidores terceirizados nas diferentes áreas.

Portanto, a necessidade de trabalho e as vagas em aberto no Instituto têm sido supridas fundamentalmente por quatro formas alternativas ao trabalho estável: 1) contratação por meio de processo seletivo simplificado, normatizada pela Lei 8.745/1993, que corresponde atualmente à metade da força de trabalho da instituição; 2) ampliação da forma trabalho estágio para executar funções técnicas e administrativas; 3) absorção de trabalhadores através de terceirização de áreas meio, ou seja, aquelas atividades de apoio, não diretamente relacionadas à produção, armazenamento e disseminação de informações, tais como limpeza, segurança, etc. 4) contratação de pessoas jurídicas, escondendo uma forma precária de consultorias, que configurariam um processo de terceirização na área fim de tecnologia de informação, que cuida do sigilo e da segurança dos dados.

Dentre essas formas flexíveis de contratação, destaca-se a primeira, analisada com profundidade ao longo do estudo, tanto por sua dimensão peculiar, como também por revelar, no caso específico do IBGE, aspectos particularmente mais densos de precarização. Dentre esses aspectos, pode-se citar as baixas remunerações e o aditamento mensal dos contratos, este último configurando uma fonte constante de pressão sobre os trabalhadores contratados por tempo determinado, facilitando a quebra de direitos.

O processo de precarização do trabalho pode ser constatado de forma mais explícita nessas quatro “alternativas” de contratação, mas se estende também ao conjunto dos trabalhadores concursados ou estáveis, que também o vivenciam de maneira intensa. Sua rotina é alterada pela intensificação do trabalho, decorrente da evasão de servidores concomitante à ampliação de demandas, pela perda de direitos, pela corrosão salarial. Mas a forma mais evidente

de acompanhar o processo de precarização, no caso dos efetivos, é a mudança nas relações de trabalho, com a intensificação dos controles sobre os trabalhadores, a imposição de um nível mais elevado de exigências e o aumento da repressão à organização e atuação coletiva. Esse ambiente de controle, asfixia e intimidação tem seus impactos sobre o sindicalismo, que precisa ser capaz de enfrentá-lo e representar adequadamente uma categoria extremamente heterogênea, fragmentada, com sua diversidade de demandas, buscando construir uma identidade coletiva unitária.

Os dados apresentados na dissertação demonstram que está em curso um processo de precarização no IBGE, apesar de ser ideia recorrentemente rechaçada pelos seus gestores, a cada ocasião pública em que o tema é colocado. É uma visão, associada a uma determinada política de gestão. Assim como essa, muitas outras, de teor ideológico semelhante, se espalham pela sociedade, com muita força na fase atual do capitalismo. Negam o processo de precarização todos aqueles que ideologicamente não veem problema algum na precariedade associada ao trabalho flexível, à instabilidade, à insegurança. Para aqueles que tomam esses como elementos “naturais” ao processo de trabalho, torna-se fácil negar a existência ou associar alguma importância à precarização. Porém, aqueles que pensam de maneira oposta - aqueles que avaliam como negativa e tomam como um retrocesso essa forma de uso perverso do trabalho – têm por obrigação explicitar a situação de extrema fragilidade a qual os trabalhadores do IBGE estão expostos, buscando unir forças para enfrentá-la.

Finalmente, o estudo mostra que as restrições financeiras e de pessoal, respondidas através de medidas que precarizam o trabalho em diferentes dimensões, acabam constituindo uma precarização do instituto como um todo. Ao não construir as condições necessárias para conferir adequada capacidade de planejamento e execução da missão institucional do IBGE, ao fazê-lo atuar em meio a uma lógica instável, o governo federal e os gestores do instituto comprometem a capacidade de cumprir suas obrigações legais de fornecer à sociedade brasileira um retrato adequado da realidade nacional.

No momento em que se encerrava esta dissertação, o IBGE comemorava seus 80 anos. Algumas matérias jornalísticas que cobriam o evento uma vez mais apontavam os contingenciamentos aos quais estaria submetido o Instituto. Em uma das raras vezes em que se revelou de maneira mais explícita e pública a preocupação da direção do IBGE com tais restrições, a Presidente do IBGE apontou: *“Para a instituição que vem se mantendo assim, e com*

produção crescente, acho que já bateu no nosso limite (corte de verbas). Cortes maiores no Orçamento e menos pessoal, a gente não suporta mais.” (CARNEIRO e ALMEIDA, 2016). O mesmo veículo jornalístico, na ocasião, dava destaque novamente à visão do ex-Presidente do instituto, Simon Schwartzman, segundo o qual no IBGE seria preciso implementar (SCHWARTZMAN, 2016):

“... uma renovação mais profunda de seu formato organizacional. O IBGE ainda mantém uma estrutura antiga de repartição pública, com agências locais e unidades regionais criadas quando instituto precisava estar presente em todo o país. Hoje, ele precisaria de uma estrutura mais leve, com ênfase em uma equipe menor de alta qualidade e o uso intensivo das modernas tecnologias de que já dispõe.”

Essa visão de que o IBGE, já reduzido em sua capacidade operacional e técnica, deveria ter uma estrutura ainda mais enxuta ou “leve”, contrapõe-se à concepção exposta ao longo de todo o presente estudo. Enfraquecê-la e derrotá-la, portanto, seria fundamental. Entretanto, no momento em que estas considerações finais estavam sendo esboçadas, era indicado pelo Presidente interino da República - que assumiu em abril de 2016 a partir da consecução de um golpe político - um novo presidente para o IBGE. O indicado, Paulo Rabello de Castro, empresário-consultor que vende projeções e estimativas ao mercado (muitas das quais formuladas a partir das informações produzidas pelo IBGE), poucos dias antes entregara a Temer a sua “Agenda 2016” (TOMAZELLI, 2016). Expressa uma peculiar concepção de Estado (CASTRO, 2014): entre outras questões, defende a criação de fundos de pensão por associações, que reteriam as contribuições atualmente destinadas ao INSS e envolveriam ações de empresas e papéis de infraestrutura, tornando os trabalhadores “acionistas”; propõe limitadores automáticos para as despesas públicas; avalia que o governo induz os brasileiros a “ficar em casa” quando aciona políticas como o bolsa família. Rompendo com a política dos governos anteriores (2003-2016) de indicar quadros técnicos do IBGE para presidi-lo, a indicação de um gestor com esse perfil ideológico, advindo do mercado e sem qualquer vínculo com a produção oficial de estatísticas não aponta para a perspectiva de reversão do quadro de precarização, demonstrado no presente estudo, que está comprometendo a missão do Instituto. Remete, ao contrário, no sentido da elaboração feita por Schwartzman: um Estado mais enxuto, um IBGE mais enxuto.

Neste momento, percebe-se com maior evidência a importância de certas consignas levantadas pela ASSIBGE-SN, tais como a das eleições diretas para Presidente do IBGE ou da realização de congressos institucionais, que, como mecanismos que buscariam garantir

autonomia à instituição, poderiam ainda proporcionar o necessário debate sobre seus limites e possibilidades. A luta pela democratização da instituição surge, portanto, neste momento em que parecem despontar novos caminhos de destruição do Estado, como uma luta em defesa de sua sobrevivência como produtora e disseminadora de informações oficiais. Neste processo, seria fundamental ainda uma maior participação social, dado que, em muitos aspectos, a sociedade depende do que ali se produz.

Assim como BERQUÓ (1992), referindo-se ao Censo 1990, avaliou que:

“A nosso ver fez muita falta, naquele momento, uma pressão positiva por parte do Executivo, dos meios de comunicação, da comunidade acadêmica e da sociedade em geral, sobre os órgãos competentes do poder central, para que as condições necessárias fossem garantidas...”

Também parece sensato afirmar que a pressão dos usuários do IBGE seria fundamental para transformar e melhorar as condições de produção das informações oficiais brasileiras. Defende-se um novo IBGE: órgão de Estado, assentado em bases democráticas, com estabilidade orçamentária, com um quadro de profissionais estáveis em número suficiente, requisitos necessários para garantir sua autonomia técnica e operacional; e, finalmente, com gestão participativa, para ter capacidade de pensar melhor sobre seus rumos. Para construí-lo, em todas essas dimensões, é fundamental que a sociedade se dê conta de sua importância e essencialidade.

Sem o conjunto das informações necessárias para respaldar adequadamente a concepção, a construção e a implementação de políticas públicas que interfiram sobre a realidade, no sentido de transformá-la, se precariza também a capacidade de planejamento do Estado, com implicações sobre a sociedade como um todo. Portanto, em conclusão, a precarização do IBGE, sem que se dote o Instituto das condições necessárias ao seu pleno e adequado funcionamento, significa em grande medida comprometer o futuro do País.

Referências Bibliográficas

- ABDALA, Vitor (2014). Corte no orçamento do IBGE afetará apenas Contagem Populacional, diz diretor. In Agência Brasil, 27/03/2015. Disponível em <<http://www.ebc.com.br/noticias/economia/2015/03/corte-no-orcamento-do-ibge-afetara- apenas-contagem-populacional-diz>>. Acesso em março/2015.
- ADORNO, Theodor (1986). A indústria cultural. In COHN, Gabriel (org.). Theodor Adorno. São Paulo: Ática. (Col. Grandes Cientistas Sociais).
- AGENCIA ESTADO (2015). CNM critica cancelamento de contagem populacional. 26/03/2015. Disponível em <<http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2015/03/26/cnm-critica-cancelamento-de-contagem-populacional.htm>>. Acesso em março/2015.
- ALCOFORADO, Flávio (2005). Contratualização e eficiência no setor público: as organizações sociais. In X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, Chile: 18-21 Oct. 2005. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/OS/alcoforado_OS.pdf>. Acesso em dezembro/2015.
- ALMEIDA, Cassia. (2004) Presidente do IBGE reconhece perda do pessoal, mas nega esvaziamento. In O Globo, 25/07/2014. Rio de Janeiro, p. 34.
- ALMEIDA, Cassia (2014). Corte no Orçamento adia pesquisas do IBGE. In: Jornal O Globo, 20/03/2014. Disponível em <<http://oglobo.globo.com/economia/corte-no-orcamento-adia-pesquisas-do-ibge-11936717>>. Acesso em abril/2014.
- ALMEIDA, Almiro Eduardo e SEVERO, Valdete Souto (2014). Direito do trabalho: avesso da precarização (volume 1). São Paulo: LTr.
- AMORIM, Daniela (2015). Pesquisa de orçamento familiar de 2015 está garantida, diz IBGE. In: OESP, 27/03/2015. Disponível em <<http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,ibge-mantera-pesquisa-de-orcamento-familiar,1659523>>. Acesso em março/2015.
- ANDES (2013). Precarização do trabalho docente II. Dossiê Nacional 3. Revista Andes Especial. Nov/2013 (92 p.). Disponível em <<http://portal.andes.org.br/imprensa/documentos/imp-doc-538744690.pdf>>. Acesso em setembro/2015.
- ANDES (2016). Nota sobre o Projeto de Lei Complementar nº 257/2016. In Circular nº 074/16. Disponível em <<http://portal.andes.org.br/imprensa/noticias/imp-ult-585181640.pdf>>. Acesso em maio/2016.
- ALVES, Giovanni (2007). Dimensões da Reestruturação Produtiva: ensaios de sociologia do trabalho. Londrina: Editora Praxis (289p.).
- ALVES, Giovanni (2014). Terceirização e capitalismo no Brasil: um par perfeito. In Revista do TST, vol. 80, nº 3. Brasília: jul/set 2014 (p. 90-105). Disponível em

<https://aplicacao.tst.jus.br/dspace/bitstream/handle/1939/71031/005_alves.pdf?sequence=1>
 . Acesso em março/2016.

ANDRADE, Luiz e AZEVEDO, Sérgio (1997). A reforma do Estado e a questão federalista: reflexões sobre a proposta Bresser-Pereira. In AZEVEDO, Sérgio e DINIZ, Eli (Org.). Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas. Brasília: UnB.

ANTUNES, Ricardo (1995). Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez.

ANTUNES, Ricardo (2000). Trabalho e precarização numa ordem neoliberal. In FRIGOTTO, Gaudêncio e GENTILI, Pablo (org.). A cidadania negada: Políticas de exclusão na educação e no trabalho (Cap. II). Buenos Aires: CLACSO (p.35-48). Disponível em <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101010020526/gentili.pdf>>. Acesso em abril/2015.

ANTUNES, Ricardo (2004). A desertificação neoliberal no Brasil (Collor, FHC e Lula). Campinas, Autores Associados.

ANTUNES, Ricardo (2006). Riqueza e miséria do trabalho no Brasil. São Paulo: Boitempo.

ANTUNES, Ricardo (2010). Os modos de ser da informalidade: rumo a uma nova era da precarização estrutural do trabalho? In Configurações [Online], 7 | 2010. Disponível em: <<http://configuracoes.revues.org/230>>. Acesso em agosto/2015.

ARAÚJO, Anísio (2001). Paradoxos da Modernização: Terceirização e Segurança dos Trabalhadores em uma Refinaria de Petróleo. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: FIOCRUZ-RJ. Disponível em <http://portalteses.icict.fiocruz.br/transf.php?script=thes_cover&id=000041&lng=pt&nrm=is_o>. Acesso em março/2016.

ARAÚJO, Josimeire e CORREIA, Maria Valeria - org. (2005). Reforma Universitária: a Universidade pública em questão. Maceió: EDUFAL (195 p.).

ASSIBGE (2013). Tabela salarial e pauta de reivindicações e outras propostas reivindicadas pelo X Congresso Nacional da ASSIBGE-SN. Disponível em <http://assibge.org.br/en/index.php/arquivos-e-cartazes/item/download/197_0232ade66862a035ec21164fd030c4e0>. Acesso em dezembro/2013.

ASSIBGE (2014a). Carta da Reunião de Direção Nacional da ASSIBGE-SN (Nova Frigurgo/RJ, 18/5/2014) Disponível em <<http://assibge.org.br/en/index.php/noticias/item/1027-carta-da-reuni%C3%A3o-de-dire%C3%A7%C3%A3o-nacional-da-assibge-sn>>. Acesso em junho/2014.

- ASSIBGE (2014b). Sobre a Nota do Ministério do Planejamento (22/4/2014). Disponível em <<http://assibge.org.br/en/index.php/noticias/item/1008-sobre-a-nota-do-minist%C3%A9rio-do-planejamento-22-4-2014>>. Acesso em abril/2014.
- ASSIBGE (2015a). Trabalho Temporário no IBGE. Documento de apoio ao debate nº 1: A precarização do trabalho no setor público brasileiro e no IBGE. Rio de Janeiro: ASSIBGE-SN – Executiva Nacional. Disponível em <http://assibge.org.br/en/index.php/gt-trabalho-temporario/item/download/297_1a14e205e42eacdda50f399620dfdae3>. Acesso em abril/2015.
- ASSIBGE (2015b). Demissões de trabalhadores temporários em greve no IBGE: o passo a passo da negação de um direito constitucional. Disponível em <<http://assibgeparana.org/wp-content/uploads/2015/05/Demiss%C3%B5es-de-trabalhadores-tempor%C3%A1rios-em-greve-no-IBGE.pdf>>. Acesso em junho/2015.
- ASSIBGE (2015c). Dossiê de práticas antissindicais no IBGE. Ofício ao Conselho Nacional de Direitos Humanos (junho de 2015).
- ASSIBGE (2016). Saúde do ibegeano inspira cuidados. In Boletim Jogo Rápido nº 340, de 18/04/2016.
- AUGUSTO, Leonardo e TOMAZELLI, Idiana (2015). Corte do IBGE impedirá reajuste da verba de municípios, alertam entidades. In: OESP, 26/03/2015. Disponível em <<http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,corte-do-ibge-impedira-reajuste-da-verba-de-municipios-alertam-entidades,1658581>>. Acesso em março/2015.
- AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luiz Aureliano G. de (1997). A reforma do Estado e a questão federalista: reflexões sobre a proposta Bresser Pereira. In DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de (Org.) Reforma do Estado e democracia no Brasil. Brasília: Editora da UNB (p. 55-80).
- BALTAR, Paulo Eduardo (1998). Crise econômica e mercado de trabalho no Brasil. In OLIVEIRA, Marco Antonio (org.), Economia e Trabalho: textos básicos. Campinas, SP: Instituto de Economia/UNICAMP.
- BALTAR, Paulo Eduardo e KREIN, José Dari (2013). A retomada do desenvolvimento e a regulação do mercado de trabalho no Brasil. In Caderno CRH, Salvador, v. 26, nº 68, p. 273-292, Maio/Ago. 2013. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v26n68/a05v26n68.pdf>>. Acesso em agosto/2015.
- BALTAR, Paulo Eduardo (2014). Crescimento da economia e mercado de trabalho no Brasil. In CALIXTRE, André et al. (org). Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro. Brasília: IPEA (p. 423-468). Disponível em <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_presente_futuro_desenvolvimento>. Acesso em março/2016.

- BALTAR, Paulo Eduardo e LEONE, Eugenia (2015). Perspectivas para o mercado de trabalho após o crescimento com inclusão social. In *Revista Estudos Avançados* vol. 29, nº 85, set-dez/2015 (p. 53-67). São Paulo: Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v29n85/0103-4014-ea-29-85-00053.pdf>>. Acesso em abril/2016.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio (2005). *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Malheiros.
- BARBOSA, Nelson e PEREIRA DE SOUZA, José Antonio (2010). A inflexão do Governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In SADER, Emir; GARCIA, Marco Aurélio (Orgs.). *Brasil: entre o Passado e o Futuro*. São Paulo, Boitempo. Disponível em <<https://nodoctruments.files.wordpress.com/2010/03/barbosa-nelson-souza-jose-antonio-pereira-de-a-inflexao-do-governo-lula-politica-economica-crescimento-e-distribuicao-de-renda.pdf>>. Acesso em dezembro/2015.
- BARBOSA E SILVA, Leonardo (2007). Reforma do Estado no governo Lula: acomodação e recuos na agenda neoliberal. In XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara. Disponível em <<http://www.aacademica.org/000-066/1406.pdf>>. Acesso em dezembro/2015.
- BARBOSA E SILVA, Leonardo (2008). O governo Lula e a agenda dos anos 90: ambiguidade na agenda administrativa. Tese de doutorado em Sociologia. Araraquara: UNESP. Disponível em <<http://repositorio.unesp.br/handle/11449/106271>>. Acesso em dezembro/2015.
- BATISTA, Cleiton (2015). O abono de permanência e a proposta de sua extinção (02/10/2015). Disponível em <<http://assibgeparana.org/2015/10/02/o-fim-anunciado-do-abono-de-permanencia/>>. Acesso em outubro/2015.
- BEHRING, Elaine Rossetti (2003). *Brasil em Contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga (2004). *Ensaio sobre o capitalismo no século XX*. São Paulo: Editora UNESP.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga (2013). *O capital e suas metamorfoses*. São Paulo: Editora UNESP.
- BERNARDO, Marcia Hespanhol et. al. (2013). Vivências de trabalhadores com diferentes vínculos empregatícios em um laboratório público. In *Cadernos de Psicologia Social do Trabalho*, vol. 16, nº 1 (p. 119-133). Disponível em <<http://www.revistas.usp.br/cpst/article/viewFile/77748/81742>>. Acesso em setembro/2015.
- BERQUÓ, Elza (1992). 91: Um Censo problemático. In *Novos Estudos CEBRAP* Nº 32, março 1992, pp. 3-5. Disponível em <http://novosestudos.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/66/20080625_91_um_censo_problematico.pdf>. Acesso em março/2015.
- BIAVASCHI, Magda (2005). *O Direito do Trabalho no Brasil – 1930/1942: A construção do sujeito de direitos trabalhistas*. Tese de Doutorado. Campinas: Instituto de Economia –

- UNICAMP (652 p.). Disponível em <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000385083>>. Acesso em março/2016.
- BIAVASCHI, Magda e DROPPA, Alisson (2011). A história da Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho: a alteração na forma de compreender a terceirização. In *Revista Mediações*, v. 16, nº 1 (p. 124-141). Londrina: Jan-Jun/2011. Disponível em <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/9657/8494>>. Acesso em março/2016.
- BIAVASCHI, Magda e TEIXEIRA, Marilane (2015a). A terceirização e seu dinâmico processo de regulamentação no Brasil: limites e possibilidades. Trabalho apresentado no XIV Encontro Nacional da ABET, Campinas, 15 a 18/09/2015. Disponível em <<http://abet2015.com.br/wp-content/uploads/2015/09/Magda-Barros-Biavaschi.pdf>>. Acesso em março/2016.
- BIAVASCHI, Magda e TEIXEIRA, Marilane (2015b). PL da terceirização: suprimindo direitos e ampliando iniquidades. In *Brasil Debate*. Disponível em <<http://brasildebate.com.br/pl-da-terceirizacao-suprimindo-direitos-e-ampliando-iniquidades/>> Acesso em março/2016.
- BIHR, Alain (1999). *Da grande noite à alternativa. O movimento operário europeu em crise*. São Paulo: Boitempo.
- BOITO JR., Armando (2003). A hegemonia neoliberal no governo Lula. In *Revista Crítica Marxista*, nº17. Rio de Janeiro: Editora Revan. Disponível em <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Brasil/ifch-unicamp/20121129113308/Governo_Lula.pdf>. Acesso em dezembro/2015.
- BOITO JR., Armando (2006). A burguesia no Governo Lula. In BASUALDO, Eduardo e ARCEO, Enrique. *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales e experiencias nacionales*. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Disponível em <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/basua/C07Boito.pdf>>. Acesso em abril/2016.
- BOITO JR., Armando e MARCELINO, Paula (2011). Novo operariado, velhos desafios: O sindicalismo dos trabalhadores terceirizados. In *Revista Estudos de Sociologia*, v. 16, nº 31 (p. 341-362). Araraquara: UNESP. Disponível em <<http://seer.fclar.unesp.br/estudos/article/view/4510/3957>>. Acesso em dezembro/2015.
- BORGES, Angela Maria Carvalho (2003). *Desestruturação do Mercado de Trabalho e Vulnerabilidade Social: a Região Metropolitana de Salvador na década de 90*. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Salvador: PPGCS/FFCH/UFBA (376p.).
- BORGES, Angela Maria Carvalho (2004). Reforma do Estado, emprego público e a precarização do mercado de trabalho. In *Caderno CRH*, vol. 17, nº 41, p. 255-268. Salvador: UFBA. Disponível em <<http://www.repositorio.ufba.br:8080/ri/bitstream/ri/2332/1/RCRH-2006-19%20CS.pdf>>. Acesso em janeiro/2016.

- BOSCHETTI, Ivanete (2008). Seguridade Social 20 anos depois: caminhos do desmonte. In VAZ et al. Vinte anos da Constituição cidadã: avaliação e desafio da seguridade social. Brasília: ANFIP (p. 103-108). Disponível em <http://www2.anfip.org.br/publicacoes/livros/includes/livros/arqs-pdfs/Livro_da_20_anos_Constituicao72dpi.pdf>. Acesso em março/2016.
- BOSI, Antônio de Pádua (2006). Precarização do trabalho docente no Brasil: novas e velhas formas de dominação capitalista (1980-2005). In Revista Universidade e Sociedade, Ano XVI, nº 38. Brasília, jun/2006 (p. 43-59). Disponível em <<http://portal.andes.org.br/imprensa/publicacoes/imp-pub-849302599.pdf#page=33>>. Acesso em setembro/2015.
- BOSI, Antônio de Pádua (2007). A precarização do trabalho docente nas Instituições de Ensino Superior do Brasil nesses últimos 25 anos. In Revista Educ. Soc., vol. 28, nº 101 (p. 1503-1523). Campinas: set-dez/2007. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n101/a1228101.pdf>>. Acesso em setembro/2015.
- BOURDIEU, Pierre (1998). Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- BRASIL (2014). Lei nº 8.745/1993. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8745cons.htm>. Acesso em março/2014.
- BRASIL (2015). Lei nº 9.849/1999. Altera os arts. 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º e 9º da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9849.htm>. Acesso em agosto/2015.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1995). Democracia Consolidada. In Correio Braziliense, 15/03/95. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/articles/766democ.htm>>. Acesso em setembro/2015.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1997a). Discurso de posse. In: A reforma administrativa na imprensa. Cadernos MARE, nº 7. Brasília: MARE.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1997b). A estabilidade desejada. In: A reforma administrativa na imprensa. Cadernos MARE, nº 7, Brasília: MARE.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1997c). Estratégia e estrutura para um novo Estado. In Revista de Economia Política, vol. 17, nº 3 (67), jul-set 1997 (p. 24-38). Disponível em <<http://www.rep.org.br/pdf/67-3.pdf>>. Acesso em julho/2015.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (2010). Democracia, estado social e reforma gerencial. In Revista de Administração de Empresas, v. 50, nº 1. São Paulo: jan./mar. 2010 (p. 112-116).

- Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v50n1/a09v50n1.pdf>>. Acesso em outubro/2015.
- BRUNO, Miguel (2006). IBGE: Ponto eletrônico ou ‘taylorismo digital’? In *Jornal dos Economistas*, Corecon-RJ e Sindecon-RJ, nº 206, setembro de 2006.
- BUNEL, Jean (1994). El sindicalismo sometido a la prueba de la flexibilidad. In: DAL-RE, F. *Sindicalismo y cambios sociales*. Madrid: CES.
- CAJANO, Pamella (2015). Empresários defendem projeto da terceirização. In *Investimentos e Notícias*, 13/10/2015. Disponível em <<http://investimentosenoticias.com.br/noticias/negocios/empresarios-defendem-projeto-da-terceirizacao>>. Acesso em outubro/2015.
- CAMPOS, Francisco et al. – org. (2006). *Cadernos RH Saúde / Ministério da Saúde, Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde – Vol. 3, nº 1 (mar. 2006)*. Brasília: Ministério da Saúde (181p.). Disponível em <http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cadernos_rh.pdf>. Acesso em setembro/2015.
- CAMPOS, Guilherme Caldas de Souza (2015). A evolução dos salários do emprego formal no Brasil (2003-2013). In *Revista da ABET*, vol. 14, nº 2, jul-dez/2015 (p. 220-240). Disponível em <<http://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/abet/article/view/27951>>. Acesso em maio/2016.
- CARDOSO JR., José Celso e NOGUEIRA, Roberto Passos (2013). É preciso defender o Estado brasileiro: tendências da ocupação no setor público na primeira década de 2000. In KREIN, José Dari et al. (org). *Regulação do trabalho e instituições públicas* (vol. 2). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo (p. 69-87). Disponível em <http://www.fpabramo.org.br/forum2013/wp-content/uploads/2013/11/Vol2Dariaalta_demanda.pdf>. Acesso em agosto/2015.
- CARDOSO, Cristiane (2014). Corte no orçamento em 2015 suspenderá duas pesquisas, diz IBGE. In: *G1 Economia*, 02/09/2014. Disponível em <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2014/09/corte-no-orcamento-em-2015-suspendera-duas-pesquisas-diz-ibge.html>>. Acesso em setembro/2014.
- CARNEIRO, Lucianne e ALMEIDA, Cássia (2016). ‘O IBGE precisa de uma sede’, diz presidente do instituto. In *O Globo*, 29/05/2016. Disponível em <<http://oglobo.globo.com/economia/o-ibge-precisa-de-uma-sede-diz-presidente-do-instituto-19391335>>. Acesso em maio/2016.
- CARVALHO, Cristina Almeida (2008). *A política pública para a educação superior no Brasil (1995-2008): ruptura e/ou continuidade?* Tese de doutorado. Campinas: Instituto de Economia – UNICAMP. Disponível em <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000784998>>. Acesso em março/2016.

- CARVALHO, Eneuton (2011). Salários e Política de Vencimentos no Poder Executivo Federal na primeira década de 2000. In CARDOSO JR., José Celso. (Org.). Diálogos para o Desenvolvimento (volume 5): Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro. Brasília: IPEA, v. 1, p. 133-178. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol05.pdf>. Acesso em agosto/2015.
- CARVALHO, Lucas e BRIDI, Maria Aparecida (2015). Terceirização e desigualdade: A terceirização e seus efeitos sobre os trabalhadores. Trabalho apresentado ao XIV Encontro Nacional da ABET. Campinas, 15 a 18/09/2015. Disponível em <<http://abet2015.com.br/wp-content/uploads/2015/09/Lucas-Vinicius-de-Carvalho.pdf>>. Acesso em abril/2016.
- CARVALHO, P. e CAVALCANTE, Pedro Luiz. Democracia, desenvolvimento e profissionalização da burocracia na administração federal brasileira: reformas ou mudanças incrementais? In XIX Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Quito, Peru. 2014.
- CASTEL, Robert (1998). As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário. Petrópolis: Editora Vozes.
- CASTELO, Rodrigo (2012). O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. In Revista Serviço Social e Sociedade, nº 112 (p. 613-636). São Paulo: out/dez 2012. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n112/02.pdf>>. Acesso em abril/2016.
- CASTRO, Paulo Rabelo de (2014). O mito do governo grátis. Rio de Janeiro: Edições de Janeiro.
- CGU (2015). Portal da Transparência. Disponível em <<http://transparencia.gov.br/>>. Acesso em abril/2015.
- CHAUÍ, Marilena (2001). Escritos sobre a Universidade. São Paulo: UNESP (205 p.)
- CHESNAIS, François (1995). A globalização e o curso do capitalismo de fim-de-século. In Economia e Sociedade (5), Campinas,. Instituto de Economia/UNICAMP (p. 1-30). Disponível em <<http://www.eco.unicamp.br/docdownload/publicacoes/instituto/revistas/economia-e-sociedade/V4-F2-S5/01-CHESNAIS5.pdf>>. Acesso em julho/2015.
- CHESNAIS, François (2002). A teoria do regime de acumulação financeirado: conteúdo, alcance e interrogações. In Economia e Sociedade, v. 11, nº 1 (18), Jan/jun 2002. Campinas, Instituto de Economia/UNICAMP (p. 1-44).
- CHIARINI, Adriana (2009). IBGE prepara POF anual para apoiar pesquisas de IPCA e PIB. In Agência Estado, 12/08/2009. Disponível em <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,ibge-prepara-pof-anual-para-apoiar-pesquisas-de-ipca-e-pib,417569>>. Acesso em abril/2014.

- CLARKE, Simon (1991). Crise do fordismo ou crise da social-democracia? In Revista Lua Nova, nº 24, Setembro/1991. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n24/a07n24.pdf>>. Acesso em setembro/2015.
- COMIN, Alvaro (1994). A Experiência de Organização das Centrais Sindicais no Brasil. In MATTOSO et al.(org.). O Mundo do Trabalho: Crise e Mudança no Final do Século. São Paulo: Scritta.
- COSTA, Cândida (2001). Processo de trabalho, relações de trabalho e os impactos da reforma administrativa. In HORTA, Carlos Roberto; CARVALHO, Ricardo Alves (Org.). Trabalho, globalização e desemprego; um enfoque internacional. Belo Horizonte: Editora C/ Arte.
- COSTA, Cândida (2007). Reforma do Estado e relações de trabalho, a experiência brasileira nos anos 90. In Ariús, Campina Grande, Vol. 13, nº 1, jan./jul. 2007. Disponível em <http://www.ch.ufcg.edu.br/arius/01_revistas/v13n1/04_arius_13_1_reforma_do_estado_e_r_elacoes_de_trabalho.pdf>. Acesso em agosto/2015.
- COSTIN, Claudia (1996). Por um Estado que funcione. In Folha de São Paulo, 30/06/1996. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/6/30/dinheiro/3.html>>. Acesso em setembro/2015.
- CUT (2014). Terceirização e desenvolvimento: uma conta que não fecha. Dossiê acerca do impacto da terceirização sobre os trabalhadores e propostas para garantir a igualdade de direitos. Secretaria Nacional de Relações de Trabalho e Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. São Paulo: Central Única dos Trabalhadores. Disponível em <<https://www.cut.org.br/system/uploads/ck/files/Dossie-Terceirizacao-e-Desenvolvimento.pdf>>. Acesso em março/2016.
- DAIN, Sulamis (2003). Dossiê Previdência: Correção de rota. In Revista Teoria e Debate nº 53, março-maio/2003. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. Disponível em <<http://www.teoriaedebate.org.br/materias/nacional/dossie-previdencia-correcao-de-rota?page=full>>. Acesso em dezembro/2015.
- DAL ROSSO, Sadi (2010). Intensidade do trabalho. In OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. Dicionário: trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação. Disponível em <<http://www.gestrado.net.br/pdf/64.pdf>>. Acesso em abril/2016.
- DAL ROSSO, Sadi (2013). Crise socioeconômica e intensificação do trabalho. In ANTUNES, Ricardo (org.) Riqueza e miséria do trabalho no Brasil II. São Paulo: Boitempo (p. 43-53).
- DAMACENA, Giseli Nogueira et. al. (2015). O processo de desenvolvimento da Pesquisa Nacional de Saúde no Brasil, 2013. In Revista Epidemiologia e Serviços de Saúde, v. 24, nº 2 (pp. 197-206). Brasília, abr-jun 2015. Disponível em <<http://scielo.iec.pa.gov.br/pdf/ess/v24n2/v24n2a02.pdf>>. Acesso em março/2016.

- DANTAS NETO, Epitácio (2010). Análise dos impactos da flexibilização do trabalho na Unidade Estadual da Paraíba do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Trabalho de Conclusão de Curso. João Pessoa: UFPB. Disponível em <http://www.ccsa.ufpb.br/sesa/arquivos/monografias/2010.1/RELACOES_DO_TRABALHO/ANALISE_DOS_IMPACTOS_DA_FLEXIBILIZACAO_DO_TRABALHO-IBGE.pdf>. Acesso em agosto/2015.
- DEDECCA, Claudio Salvadori (2005). Notas sobre a Evolução do Mercado de Trabalho no Brasil. In Revista de Economia Política, vol. 25, nº 1 (97), pp. 94-111, janeiro-março/2005. Disponível em <<http://www.rep.org.br/pdf/97-6.pdf>>. Acesso em janeiro/2014.
- DELUIZ, Neise (1996). Globalização econômica e os desafios à formação profissional. Boletim Técnico do Senac, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 14-21, maio/ago-1996. Disponível em <<http://www.senac.br/informativo/BTS/303/boltec303f.htm>>. Acesso em março/2016.
- DIAP (2001). FHC suprimiu mais de 50 direitos dos servidores públicos. Brasília: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. Disponível em <http://www.diap.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=6061:fhc-suprimiu-mais-de-50-direitos-dos-servidores-publicos&catid=46&Itemid=207>. Acesso em novembro/2015.
- DIÁRIO do Grande ABC (1999). Besserman: cortes no orçamento do IBGE preocupam. In Diário do Grande ABC, Nacional, 25/01/1999. Disponível em <[http://www.dgabc.com.br/\(X\(1\)S\(z3griimubh4mlq5so3uogzby\)\)/Noticia/334768/besserman-cortes-no-orcamento-do-ibge-preocupam](http://www.dgabc.com.br/(X(1)S(z3griimubh4mlq5so3uogzby))/Noticia/334768/besserman-cortes-no-orcamento-do-ibge-preocupam)>. Acesso em agosto/2015.
- DIEESE (2001). A questão salarial dos servidores públicos federais. Brasília: DIEESE, Escritório Regional do Distrito Federal.
- DIEESE (2005). Os servidores e a política de pessoal da União. In Estudos e Pesquisas nº 13, Outubro de 2005. Disponível em <http://www.dieese.org.br/estudosepesquisas/2005/estpesq13102005_servidores.pdf>. Acesso em março/2016.
- DIEESE (2007). O processo de terceirização e seus efeitos sobre os trabalhadores no Brasil. Brasília: DIEESE - Ministério do Trabalho e Emprego. Disponível em <<https://www.dieese.org.br/relatoriotecnico/2007/terceirizacao.pdf>>. Acesso em março/2016.
- DIEESE (2012a). Terceirização e negociação coletiva: velhos e novos desafios para o movimento sindical brasileiro. Nota Técnica nº 112. São Paulo: DIEESE. Disponível em <<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2012/notaTec112terceirizacao.pdf>>. Acesso em março/2016.
- DIEESE (2012b). Pesquisas de Orçamentos Familiares – POF: A necessária atualização e as mudanças de pesos em um índice de preços. Nota Técnica nº 107, Fevereiro de 2012. Disponível em <<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2012/notatec107POFIBGE.pdf>>. Acesso em julho/2015.

- DIEESE (2016). O Projeto de Lei Complementar 257/2016 e os Trabalhadores no Serviço Público. Nota Técnica nº 158, abril de 2016. Disponível em <<http://www.dieese.org.br/notatecnica/2016/notaTec158PLP257-2016.pdf>>. Acesso em maio/2016.
- DRAIBE, Sônia Miriam (1993). Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes. Santiago: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y El Caribe.
- DRUCK, Graça (1999). Terceirização: (Des)Fordizando a Fábrica – um estudo do Complexo Petroquímico da Bahia, SP, Salvador, Boitempo/Edufba.
- DRUCK, Graça (2007). A flexibilização e a precarização do trabalho na França e no Brasil: alguns elementos de comparação (Versão preliminar). In XXXI Encontro Anual da ANPOCS – 2007; Seminário Temático: Trabalho e Sindicato na Sociedade Contemporânea. Caxambu, out/2007. Disponível em <http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3165&Itemid=231>. Acesso em março/2015.
- DRUCK, Graça (2011). Trabalho, precarização e resistências: novos e velhos desafios? In Caderno CRH, Salvador, v. 24, n. spe 01, p. 37-57. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v24nspe1/a04v24nspe1.pdf>>. Acesso em março/2015.
- DRUCK, Graça (2015). A terceirização no setor público e a proposta de liberalização da terceirização pelo PL 4330. In Dossiê Terceirização – Blog da Boitempo. Disponível em <<https://blogdaboitempo.com.br/2015/04/01/a-terceirizacao-no-setor-publico-e-a-proposta-de-liberalizacao-da-terceirizacao-pelo-pl-4330/>>. Acesso em março/2016.
- DRUCK, Graça e FRANCO, Tania – org. (2007). A perda da razão social do trabalho: terceirização e precarização. São Paulo: Boitempo (485 p).
- DRUCK, Graça e FRANCO, Tania (2008). A precarização do trabalho no Brasil: um estudo da evolução da terceirização no Brasil e na indústria da Bahia na última década. In Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo (p. 97-119). Disponível em <http://relet.iesp.uerj.br/Relet_19/art4.pdf>. Acesso em maio/2015.
- DUPAS, Gilberto (2000). Economia global e exclusão social; pobreza, emprego, estado e futuro do capitalismo. São Paulo, Paz e Terra, 2000.
- ESCOLA Nacional de Administração Pública (2001). Reforma empreendedora da Administração Pública: Ações do período 1995-2001. Brasília: ENAP, Diretoria de Informação e Conhecimento em Gestão (16p.). Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/Implementation/enap.pdf>>. Acesso em outubro/2015.
- ESPINDULA, Karina (2008). Trabalhadores de Saúde no SUS: vínculos frágeis? Implicações complexas? Dissertação de Mestrado/UFES. Vitória (156p.). Disponível em <<http://livros01.livrosgratis.com.br/cp079062.pdf>>. Acesso em agosto/2015.

- FAGNANI, Eduardo (1997). Política social e pactos conservadores no Brasil (1997). Economia e Sociedade, n. 8, Campinas, IE/UNICAMP (p. 183-238).
- FAGNANI, Eduardo (2011). A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. In Texto para Discussão nº 192, junho 2011. Campinas: IE/UNICAMP. Disponível em <www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3105&tp=a>. Acesso em outubro/2015.
- FALCÃO, André et al. – org. (2002). Observatório de Recursos Humanos em Saúde no Brasil: Estudos e análises (vol. 1). Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ (459p.). Disponível em <http://www.obsnetims.org.br/uploaded/6_10_2014__0_livro_Observatorio_de_recursos_hu_manos_no_Brasil.pdf>. Acesso em agosto/2015.
- FALCÃO, André et al. (2004). Observatório de Recursos Humanos em Saúde no Brasil: Estudos e análises (vol. 2). Brasília (254 p.). Disponível em <http://www.obsnetims.org.br/uploaded/24_1_2014__0_Observatorio_volume_dois.pdf>. Acesso em agosto/2015.
- FARIA, Flávio Freitas (2001). Terceirização no serviço público e cooperativas de trabalho. In Consultoria Legislativa: Estudo de setembro/2001. Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/arquivos-pdf/pdf/108683.pdf>>. Acesso em março/2016.
- FARIA, Glauco (2010). O Governo Lula e o novo papel do Estado brasileiro. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. Disponível em <http://novo.fpabramo.org.br/uploads/Brasil%20em%20debate_Vol%203_Glauco%20Faria.pdf>. Acesso em março/2016.
- FEIJÓ, Carmen Aparecida e CARVALHO, Paulo Gonzaga. Produtividade e emprego: uma inversão na década de 90. São Paulo: Gazeta Mercantil, 5 de julho de 2000. Disponível em <<http://www.race.nuca.ie.ufrj.br/journal/f/feijo1.doc>>. Acesso em julho/2015.
- FERNANDES, Ciro Campos Christo (1998). A estabilidade do servidor numa administração pública moderna. In: A reforma administrativa na imprensa; seleção de artigos produzidos no MARE. Cadernos MARE, nº 7, Brasília: MARE.
- FERREIRA, Carla e GRACIOLLI, Edilson (2008). O processo de precarização do trabalho dos técnicos administrativos da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Disponível em <<http://www.estudosdotrabalho.org/anais6seminariodotrabalho/carlaferreiraedilsongraciolli.pdf>>. Acesso em março/2015.
- FILGUEIRAS, Luiz e DRUCK, Graça (1996). O Projeto do Banco Mundial, o Governo FHC e a privatização das Universidades Federais. Cadernos do CEAS. Salvador (p.28-42). Disponível em <<http://docslide.com.br/documents/o-projeto-do-banco-mundial-o-governo-fhc-e-a-privatizacao-das-universidades-federais-graca-druck-e-luiz-filgueiras.html>>. Acesso em dezembro/2015.

- FILGUEIRAS, Vitor Araújo e CAVALCANTE, Sávio Machado (2015). Terceirização: Debate conceitual e conjuntura política. In Revista da ABET, volume 14, nº 1, jan/jun-2015 (p.15-36). Disponível em <<http://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/abet/article/view/25699>>. Acesso em março/2016.
- FOLHA de São Paulo (2015). IBGE cancela Contagem da População em 2016 após cortes no orçamento. In: FSP, 26/03/2015. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/03/1608444-ibge-cancela-contagem-da-populacao-em-2016-apos-cortes-no-orcamento.shtml>>. Acesso em março/2015.
- FRANCO et al. (2015). IBGE: Programa de Acompanhamento dos Servidores - Concurso Público 2009 e Perfil dos Novos Servidores - Concurso Público 2013. Apresentação In Seminário IBGE. Rio de Janeiro: IBGE, jun/2015 (50p.)
- FRANCO, Tânia (2011). Alienação do trabalho: despertencimento social e desenraizamento em relação à natureza. In Caderno CRH, nº 24 (p. 171-191). Salvador: UFBA. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v24nsp1/a12v24nsp1.pdf>>. Acesso em março/2016.
- FRANCO, Tânia e DRUCK, Graça (2008). Precarização: uma questão multidimensional. Apresentação feita na Mesa redonda: O trabalho contemporâneo: precarização e saúde mental. In Seminário Nacional de Saúde Mental e Trabalho - São Paulo, 28 e 29 de novembro de 2008 (15p.). Disponível em <<http://www.fundacentro.gov.br/Arquivos/sis/EventoPortal/AnexoPalestraEvento/Mesa%20redonda%201%20-%20Trabalho%20contempor%C3%A2neo.pdf>>. Acesso em abril/2015.
- FREIRE, José Aldemir e BLAVATSKY, Ismênia (2014). O papel das Unidades Estaduais e das Agências do IBGE: reflexões e proposta de metodologia de classificação. Rio Grande do Norte: IBGE (17p.).
- G1 BRASÍLIA (2012). Governo desconta R\$ 20,6 milhões no pagamento de servidores. Em G1 Brasília, 22/08/2012. Disponível em <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2012/08/governo-desconta-r-206-milhoes-no-pagamento-de-servidores.html>>. Acesso em maio/2014.
- G1 RIO (2015). IBGE cancela contagem da população em 2016 após corte no orçamento. In G1 Rio, 26/06/2015. Disponível em <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/03/ibge-cancela-contagem-da-populacao-apos-corte-no-orcamento.html>>. Acesso em março/2015.
- GALVÃO, Andréia (2010). O movimento sindical no governo Lula: entre a divisão e a unidade. In V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30/07/2010 (19p.). Disponível em <<http://www.aacademica.org/000-036/574>>. Acesso em novembro/2015.
- GANDRA, Alana (2015). IBGE comunica cancelamento de contagem da população em 2016. In: Agência Brasil, 26/03/2015. Disponível em <<http://www.ebc.com.br/noticias/economia/2015/03/ibge-comunica-cancelamento-de-contagem-da-populacao-em-2016>>. Acesso em março/2015.

- GAULEJAC, Vincent de (2007). *Gestão como doença social: ideologia, poder gerencialista e fragmentação social*. São Paulo: Ideias e Letras (344p.).
- GENTIL, Denise Lobato (2006). *A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período 1990–2005*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da UFRJ. Disponível em <http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/teses/2006/a_politica_fiscal_e_a_falsa_crise_da_seguridade_social_brasileira_analise_financeira_do_periodo_1990_2005.pdf>. Acesso em novembro/2015.
- GLOBO (2016). Entrevista de Fernando Abrantes, diretor executivo do IBGE. In *Globo Rural – Edição de 24/04/2016* (19:10min/19:56min). Disponível em <<http://globoplay.globo.com/v/4978176/>>. Acesso em abril/2016.
- GLOBONEWS (2015). Pesquisa que influencia no cálculo da inflação foi feita pela última vez há sete anos. *Jornal GloboNews*, 17/09/2015. Vídeo disponível em <<http://globotv.globo.com/globonews/jornal-globonews/v/pesquisa-que-influencia-no-calculo-da-inflacao-foi-feita-pela-ultima-vez-ha-sete-anos/4474981/>>. Acesso em setembro/2015.
- GOMES, Darcilene, BARBOSA E SILVA, Leonardo e SÓRIA, Sidharta (2012). Condições e relações de trabalho no serviço público: o caso do Governo Lula. In *Revista de Sociologia e Política*, v. 20, n. 42, jun. 2012. Curitiba (p. 167-181). Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n42/12.pdf>>. Acesso em abril/2014.
- GONÇALVES, Reinaldo (2012). Novo Desenvolvimentismo e Liberalismo Enraizado. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*, nº 112, p. 637-671. São Paulo: out/dez 2012. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n112/03.pdf>>. Acesso em dezembro/2015.
- GRANEMANN, Sara (2004). Necessidades da acumulação capitalista. In *Revista Inscrita*, Ano VI, nº IX (p. 29-32). Brasília: Conselho Federal de Serviço Social.
- GRANEMANN, Sara (2007). Políticas sociais e financeirização dos direitos do trabalho. In *Revista em Pauta*, nº 20 (p. 56-68). Rio de Janeiro: FSS/UERJ. Disponível em <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/ojs/index.php/revistaempauta/article/viewFile/159/184>>. Acesso em março/2016.
- GRIN, Eduardo José (2013). O Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA): Os nexos com a trajetória de políticas prévias e com a administração pública gerencial. In *Anais do XXXVII Encontro Nacional da ANPAD*. Rio de Janeiro: 07-11/09/2013. Disponível em <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013_EnANPAD_APB1576.pdf>. Acesso em abril/2016.
- HARVEY, David (1996). *A condição pós-moderna*. São Paulo: Ed. Loyola.
- HARVEY, David (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madri, Espanha: Ed. Akal.

- IBGE (2001a). Projeto Presença - vol. 4. Estudo Numérico do Recurso Humano. Rio de Janeiro: IBGE (22p.).
- IBGE (2001b). Projeto Presença - vol. 5. Relacionamento entre as Unidades da Sede e as Unidades Regionais. Rio de Janeiro: IBGE (171p.).
- IBGE (2003). Metodologia do Censo Demográfico 2000. Rio de Janeiro: IBGE (568p.). Disponível em <http://servicodados.ibge.gov.br/Download/Download.ashx?http=1&u=biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv5295.pdf>. Acesso em julho/2015.
- IBGE (2004a). Relatório de Gestão 2003. Rio de Janeiro: IBGE (115p.). Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/disseminacao/prestacaodecontas/relatgestao2003.pdf>. Acesso em agosto/2015.
- IBGE (2004b). Pesquisa de Orçamentos Familiares 2002-2003: Primeiros resultados. Rio de Janeiro, IBGE (278 p.). Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pof/2002/pof2002.pdf>. Acesso em agosto/2015.
- IBGE (2005a). Pesquisa Anual de Serviços: Série Relatórios Metodológicos. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/comercioeservico/pas/pas2002/srmpas.pdf>. Acesso em maio/2015.
- IBGE (2005b). Relatório de Gestão 2004. Rio de Janeiro: IBGE (125p.). Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/disseminacao/prestacaodecontas/relatgestao2004.pdf>. Acesso em agosto/2015.
- IBGE (2006). Estatísticas do Século XX. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em <http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/seculoxx.pdf>. Acesso em julho/2014.
- IBGE (2008). Pesquisa de Orçamentos Familiares Simplificada - POF Simplificada. Apresentação feita no 5º Fórum do Sistema Integrado de Pesquisas Domiciliares (SIPD). Rio de Janeiro: 15/12/2008. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/sipd/quinto_forum/POF_Simplificada_Informe_piloto_e_Consumo_QuintoForum.pdf. Acesso em julho/2015.
- IBGE (2010a). Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009: Despesas, rendimentos e condições de vida. Rio de Janeiro: IBGE (222 p.). Disponível em http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pof/2008_2009/POFpublicacao.pdf. Acesso em janeiro/2015.
- IBGE (2010b). Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009: Aquisição alimentar domiciliar per capita. Rio de Janeiro: IBGE (282 p.). Disponível em http://www.ibge.com.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pof/2008_2009_aquisicao/pof20082009_aquisicao.pdf. Acesso em janeiro/2015.

- IBGE (2010c). Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009: Antropometria e estado nutricional de crianças, adolescentes e adultos no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE (130 p.). Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pof/2008_2009_encaa/pof_20082009_encaa.pdf>. Acesso em janeiro/2015.
- IBGE (2010d). Gestão de Pessoas por Competências. Rio de Janeiro: IBGE (376 p.)
- IBGE (2011). Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009: Análise do consumo alimentar pessoal no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE (150 p.). Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pof/2008_2009_analise_consumo/pofanalise_2008_2009.pdf>. Acesso em janeiro/2015.
- IBGE (2012a). Ofício IBGE/PR 180/2012 e Nota Técnica Anexa – remetidos ao Ministério do Planejamento em Maio de 2012. Disponível em: <http://assibgeparana.org/wp-content/uploads/2015/08/OF-180_PR_NOTA-TÉCNICA_Concurso_2013-2016l.pdf>. Acesso em ago/2015.
- IBGE (2012b). Relatório de Gestão 2011. Rio de Janeiro: IBGE (336p.). Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/diseminacao/prestacaodecontas/relatgestao2011.pdf>>. Acesso em agosto/2015.
- IBGE (2012c). Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009: Perfil das despesas no Brasil. Rio de Janeiro, IBGE (165 p.). Disponível em <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv61273.pdf>>. Acesso em janeiro/2015.
- IBGE (2012d). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Apresentação feita no 12º Fórum do Sistema Integrado de Pesquisas Domiciliares (SIPD). Rio de Janeiro, 14/12/2012. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/sipd/decimo_segundo_forum/PNAD_2009_continua.pdf>. Acesso em agosto/2015.
- IBGE (2012e). Diretoria de Informática: Estratégia Geral de Tecnologias de Informação para 2013-2015. Rio de Janeiro: IBGE (6 p.). Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/diseminacao/eventos/missao/EGTI_2012_2015_IBGE.pdf>. Acesso em setembro/2015.
- IBGE (2013a). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: Síntese de Indicadores 2012. Rio de Janeiro: IBGE (272p.). Disponível em <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv65857.pdf>>. Acesso em setembro/2015.
- IBGE (2013b). Metodologia do Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro: IBGE (713p.). Disponível em <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv81634.pdf>>. Acesso em agosto/2015.
- IBGE (2013c). Ordem de Serviço nº 06/13, da Coordenação de Recursos Humanos do IBGE, que atualiza os termos da OS CRH nº 03/2013, sobre indenização de campo. Rio de Janeiro: IBGE (2p.)

- IBGE (2013d). Relatório de Gestão 2012. Rio de Janeiro: IBGE (336p.). Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/aceso-a-informacao-1/auditorias/processos-de-contas/2012-2/unidades_mp2012-1/ibge2012_relatorio-de-gestao.pdf>. Acesso em agosto/2015.
- IBGE (2014a). Relatório de Gestão 2013. Rio de Janeiro: IBGE (318p.). Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/disseminacao/prestacaodecontas/relatgestao2013.pdf>>. Acesso em agosto/2015.
- IBGE (2014b). Projeto de Reformulação das Pesquisas Domiciliares do IBGE: Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF 2015/2016. Apresentação feita no 15º Fórum do Sistema Integrado de Pesquisas Domiciliares (SIPD). Rio de Janeiro, 05/12/2014. Disponível em <http://ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/sipd/decimo_quinto_forum/15_forum_SIPD_POF_2015_2016.pdf>. Acesso em agosto/2015.
- IBGE (2014c). Pesquisa Nacional de Saúde - PNS 2013: percepção do estado de saúde, estilos de vida e doenças crônicas. Rio de Janeiro, IBGE (181 p.). Disponível em <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv91110.pdf>>. Acesso em agosto/2015.
- IBGE (2014d). Proposta de reestruturação no Plano de Carreiras e Cargos do IBGE. Grupo de Trabalho sobre Carreiras e Salários (Termo de Acordo no 01/2014; Portaria IBGE/PR nº 966/2014), 23/12/2014. Disponível em <http://assibge.org.br/en/arquivos/Proposta_de_reestruturacao_no_Plano_de_Carreiras_e_Cargos_do_IBGE.pdf>. Acesso em abril/2015.
- IBGE (2014e). Memorando-circular 06-CRH/IBGE, que trata da exclusão de rubrica de pagamento referente à Indenização de Atividade de Campo aos Contratados da Lei 8.745/93. Rio de Janeiro: IBGE (1p.).
- IBGE (2014f). Ofício IBGE/PR nº 18/2014, em resposta ao Inquérito Civil Público PR-RJ nº 1.30.001.003339/2012-13.
- IBGE (2014g). Política de Segurança da Informação e Comunicações do IBGE. Rio de Janeiro: IBGE (34p.). Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/disseminacao/eventos/missao/Politica_de_Seguranca_da_Informacao_e_Comunicacao_Interna.pdf>. Acesso em setembro/2015.
- IBGE (2015a). Banco de Dados Agregados: Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA. Disponível em <<http://www.sidra.ibge.gov.br/pnad/pnadpb.asp>>. Acesso em outubro/2015.
- IBGE (2015b). Indicadores IBGE: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - 2º trimestre de 2015. Rio de Janeiro: IBGE (37p.). Disponível em <ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Trimestral/Comentarios/pnadc_201502_trimestre_comentarios.pdf>. Acesso em outubro/2015.

- IBGE (2015c). Relatório de Gestão 2014. Rio de Janeiro: IBGE (298p.). Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/disseminacao/prestacaodecontas/relatgestao2014.pdf>>. Acesso em agosto/2015.
- IBGE (2015d). Estimativas populacionais para os municípios e para as Unidades da Federação brasileiros em 01.07.2015. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2015/estimativa_dou.shtm>. Acesso em outubro/2015.
- IBGE (2015e). Histórico e objetivos da Contagem da População. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em <<http://ces.ibge.gov.br/base-de-dados/metadados/ibge/contagem-da-populacao>>. Acesso em agosto/2015.
- IBGE (2015f). Pesquisa Nacional de Saúde - PNS 2013: acesso e utilização dos serviços de saúde, acidentes e violências. Rio de Janeiro: IBGE (104 p.). Disponível em <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94074.pdf>>. Acesso em setembro/2015.
- IBGE (2015g). Pesquisa Nacional de Saúde - PNS 2013: ciclos de vida. Rio de Janeiro: IBGE (90 p.). Disponível em <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94522.pdf>>. Acesso em setembro/2015.
- IBGE (2015h). Perfil dos Estados e Municípios Brasileiros 2014: Resultados da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais - Estadic 2014 e da Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Munic 2014. Rio de Janeiro: IBGE (124 p.). Disponível em <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94541.pdf>>. Acesso em setembro/2015.
- IBGE (2015i). Ofício IBGE/PR 104/2015, remetido ao Ministério do Planejamento em Março de 2015. Disponível em: <<http://assibgeparana.org/wp-content/uploads/2015/08/Oficio-IBGE-104-2015.pdf>>. Acesso em agosto/2015.
- IBGE (2015j). Pesquisa de Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos - PEAS 2014-2015. Rio de Janeiro: IBGE (60p.). Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/biblioteca/visualizacao/livros/liv94686.pdf>>. Acesso em outubro/2015.
- IBGE (2015k). Pesquisa Anual de Serviços 2013. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/150/pas_2013_v15.pdf>. Acesso em outubro/2015.
- IBGE (2015l). Memória IBGE: Sínteses Históricas – Galeria de Presidentes. Disponível em <<http://memoria.ibge.gov.br/sinteses-historicas/galeria-da-presidentes>>. Acesso em setembro/2015.
- IBGE (2015m). Mapeamento de Potencial. Rio de Janeiro: IBGE, Diretoria Executiva - CRH/GEPAR (17p.).

- INEGI (2016). Plazas vacantes y ocupadas. In Portal de Transparencia: Información de la gestión administrativa del INEGI. Disponível em <http://www.inegi.org.mx/transparencia/iv_remuneracion.aspx>. Acesso em abril/2016.
- JANUZZI, Paulo e GRACIOSO, Luciana de Souza (2002). Produção e disseminação da informação estatística: agências estaduais no Brasil. In Revista São Paulo em Perspectiva, 16, 3 (p. 92-103) Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v16n3/13566.pdf>> Acesso em agosto/2015.
- JANUZZI, Paulo e MONTAGNER, Paula (2016) - org. Síntese das Pesquisas de Avaliação de Programas Sociais do MDS, 2015-2016. In Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate (número 27). Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em <https://issuu.com/sagi_mds/docs/caderno_27>. Acesso em junho/2016.
- JUNGBLUT, Cristiane (2014). IBGE é um órgão respeitável, diz Dilma. In O Globo, 21/09/2014. Disponível em <<http://oglobo.globo.com/economia/ibge-um-orgao-respeitavel-diz-dilma-14004697>>. Acesso em setembro/2014.
- KERSTENETZKY, Isaac (1976). Indicadores sociais: instrumento de compreensão, planejamento e avaliação (mimeo). Disponível em <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_17/rbcs17_02.htm>. Acesso em julho/2015.
- KOLLING, Gabriel (2014). Agente de Pesquisas e Mapeamento do IBGE: Descaracterização da necessidade temporária de excepcional interesse público e a similitude com a relação de emprego. Trabalho de Conclusão de Curso. Florianópolis: Universidade do Sul de Santa Catarina.
- KOSTER, Isabella (2008). A Gestão do Trabalho e o Contexto da Flexibilização no Sistema Único de Saúde. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: FIOCRUZ (206p.). Disponível em <bvssp.icict.fiocruz.br/lildbi/docsonline/get.php?id=1486>. Acesso em julho/2015.
- KREIN, José Dari (2001). O Aprofundamento da flexibilização das relações de trabalho no Brasil nos anos 90. Dissertação de Mestrado. Campinas: UNICAMP, 2001. Disponível em <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?down=vtls000236043>>. Acesso em junho/2014.
- KREIN, José Dari (2003). Balanço da reforma trabalhista do governo FHC. In PRONI, Marcelo e HENRIQUE, Wilnês. Trabalho, mercado e sociedade: O Brasil nos anos 90.
- KREIN, José Dari (2007). Tendências recentes nas relações de emprego no Brasil: 1990-2005. Tese de Doutorado. Campinas: IE/UNICAMP. Disponível em <<http://www.eco.unicamp.br/docdownload/teses/Jose%20Dari%20Krein.pdf>>. Acesso em maio/2015.
- KREIN, José Dari (2013). As transformações no mundo do trabalho e as tendências das relações de trabalho na primeira década do século XXI no Brasil. In Revista NECAT - Ano 2, nº 3,

- Jan-Jun de 2013. Disponível em <incubadora.periodicos.ufsc.br/index.php/necat/article/download/2785/3313>. Acesso em agosto/2015.
- KREIN, José Dari e BIAVASCHI, Magda (2015). Os movimentos contraditórios da regulação do trabalho no Brasil dos anos 2000. Disponível em <<http://www.cesit.net.br/wp-content/uploads/2015/10/CLASCO-vers%C3%A3o-enviada-de-maio.pdf>>. Acesso em novembro/2015.
- LANCMAN, Selma et al. (2007). O trabalho na rua e a exposição à violência no trabalho: um estudo com agentes de trânsito. In *Interface - Comunic., Saúde, Educ.*, v.11, nº 21, jan/abr 2007 (p.79-92). Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/icse/v11n21/v11n21a08.pdf>>. Acesso em março/2016.
- LANDER, Edgardo e GENTILI, Pablo (2001). *Universidades na penumbra: neoliberalismo e reestruturação universitária*. São Paulo: Cortez Editora (232 p.).
- LARANGEIRA, Sonia (1997). Reestruturação produtiva no setor bancário: A realidade dos anos 90. In *Educação & Sociedade*, ano XVIII, nº 61, dezembro/97. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/es/v18n61/4701.pdf>>. Acesso em fevereiro/2016.
- LAVAL e DARDOT (2016). *A nova razão do mundo: ensaios sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo.
- LEITE, Marcia de Paula (2008). O trabalho e suas reconfigurações: Conceitos e realidades. In 32º Encontro Anual da ANPOCS, 27 a 31/10/2008. Caxambu: ANPOCS. Disponível em <http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2713&Itemid=230>. Acesso em março/2016.
- LEMONS, Denise (2006). Trabalho docente: alienação ou emancipação? In VI Seminário da Redestrado – Regulação Educacional e Trabalho Docente. Rio de Janeiro: UERJ, 06 e 07/11/20016. Disponível em <http://www.fae.ufmg.br/estrado/cd_viseminario/trabalhos/eixo_tematico_1/trabalho_docente_alienacao.pdf>. Acesso em março/2016.
- LEMONS, Denise (2011). Trabalho docente nas Universidades Federais: tensões e contradições. In *Caderno CRH*, v. 24 (p. 105-120). Salvador: UFBA. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v24nspe1/a08v24nspe1.pdf>>. Acesso em fevereiro/2016.
- LIMA, Flavia e NEUMANN, Denise (2014). Aposentados absorvem 43% da folha de pagamento. In *Valor Econômico*, 14/04/2014. Disponível em <<http://www.valor.com.br/brasil/3515948/aposentados-absorvem-43-da-folha-de-pagamento>>. Acesso em abril/2014.
- LIMA, Jacob e COCKELL, Fernanda (2008). As novas institucionalidades do trabalho no setor público: os agentes comunitários de saúde. In *Trabalho, educação e saúde*, vol.6, nº 3 (p. 481-502). Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/tes/v6n3/05.pdf>>. Acesso em setembro/2015.

- LIMA SOBRINHO, João Rosendo (2011). Uso do pessoal temporário no trabalho de campo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Trabalho de conclusão apresentado no curso de MBA Executivo em Gestão na Administração Pública pela FGV. Recife: Fundação Getúlio Vargas (39 p.).
- MAGNI, Ana e BRITO, Cassius (2015). Precarização do trabalho no IBGE: o caso dos trabalhadores contratados. Trabalho apresentado no XIV Encontro Nacional da ABET, Campinas, 15 a 18/09/2015. Disponível em <<http://abet2015.com.br/wp-content/uploads/2015/09/Ana-Carla-Magni.pdf>>. Acesso em outubro/2015.
- MANDL, Alexandre (2014). A judicialização dos conflitos coletivos de trabalho: uma análise das greves julgadas pelo TST nos anos 2000. Dissertação de Mestrado. Campinas: UNICAMP. Disponível em <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?down=000928432>>. Acesso em agosto/2015.
- MANZANO, Marcelo; SANTOS, Anselmo; e TEIXEIRA, Marilane (2013). Desenvolvimento econômico e trabalho nos anos recentes. In KREIN, José Dari et al. (org). Regulação do trabalho e instituições públicas (vol. 1). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo (p. 23-43). Disponível em <http://www.fpabramo.org.br/forum2013/wp-content/uploads/2013/11/Vol1Darialta-1_demanda.pdf>. Acesso em agosto/2015.
- MARCELINO, Paula (2008). Terceirização e ação sindical: A singularidade da reestruturação do capital no Brasil. Tese de Doutorado. UNICAMP/Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Disponível em <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?view=vtls000438166>>. Acesso em março/2015.
- MARCELINO, Paula (2011). “As palavras e as coisas”: uma nota sobre a terminologia dos estudos contemporâneos de trabalho. In Mediações, Londrina, v. 16, n.1, p. 55-70, Jan./Jun. 2011. Disponível em <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/viewFile/7914/8487>>. Acesso em maio/2015.
- MARCELINO, Paula e CAVALCANTE, Sávio (2012). Por uma definição de terceirização. In Caderno CRH, v. 25, nº 65 (p. 331-346). Salvador: Maio/Ago. 2012. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v25n65/v25n65a10.pdf>>. Acesso em fevereiro/2016.
- MARCHESINI, Lucas e SIMÃO, Edna (2014). Miriam: IBGE tem completa autonomia para tomar decisões sobre pesquisa. In Valor Econômico, 15/04/2014. Disponível em <<http://www.valor.com.br/politica/3518118/miriam-ibge-tem-completa-autonomia-para-tomar-decisoes-sobre-pesquisa>>. Acesso em abril/2014.
- MARIANO et al. (2015). Coleta de dados por computadores de mão para censos de proporções continentais. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/241/Coleta%20de%20dados.pdf?sequence=1>>. Acesso em setembro/2015.

- MARQUES, Rosa Maria e MENDES, Áquilas (2004). O Governo Lula e a Contra-Reforma Previdenciária. In *Revista São Paulo em Perspectiva*, 18(3), p. 3-15. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n3/24774.pdf>>. Acesso em outubro/2015.
- MATIJASCIC, Milko (2002). Crise e reformas do complexo previdenciário no Brasil. Tese de Doutorado. Campinas: Instituto de Economia/UNICAMP. Disponível em <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?down=vtls000276648>>. Acesso em janeiro/2016.
- MATOS, Aécio Gomes (1994). Alienação no serviço público. In *Psicociência e Profissão*, nº 14 (p. 28-33). Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/pcp/v14n1-3/06.pdf>>. Acesso em março/2016.
- MATOSO, Filipe (2015). Planejamento atribui cancelamento de contagem da população a 'alto custo'. In: G1, 26/03/2015. Disponível em <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/03/planejamento-atribui-cancelamento-de-contagem-da-populacao-alto-custo.html>>. Acesso em março/2015.
- MATTOS, Fernando Augusto (2011). Emprego público no Brasil: aspectos históricos, inserção no mercado de trabalho nacional e evolução recente. In TD 1582. Brasília, IPEA. Disponível em <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1582.pdf>. Acesso em agosto/2015.
- MATTOSO, Jorge (1995). A desordem do trabalho. Editora Scritta (210p.).
- MATTOSO, Jorge e BALTAR, Paulo (1997). Transformações estruturais e emprego nos anos 90. In *Ensaio FEE*.- Vol. 18. Porto Alegre (p. 13-40). Disponível em <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaio/article/viewFile/1881/2254>>. Acesso em julho/2015.
- MÉSZÁROS, István (2002). Para além do capital: rumo a uma teoria de transição. São Paulo, Boitempo Editorial.
- MÉSZÁROS, István (2003). O século XXI - Socialismo ou barbárie? São Paulo, Boitempo Editorial.
- MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO Federal e Reforma do Estado (1995). Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Câmara da Reforma do Estado. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em julho/2015.
- MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO Federal e Reforma do Estado (1997). A reforma administrativa na imprensa: Seleção de artigos produzidos pelo MARE. In *Cadernos MARE da Reforma do Estado - Caderno 7*. Brasília: MARE (84p.). Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno07.pdf>>. Acesso em outubro/2015.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA (2010). Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público: Parte VI – Perguntas e Respostas. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em

<http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/ParteVI_PR.pdf>. Acesso em novembro/2015.

MINISTÉRIO DA FAZENDA (2011). Manual de Demonstrativos Fiscais: Aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Disponível em <http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/port_249/MDF_Volume_III_3edicao.pdf>. Acesso em outubro/2015.

MINISTÉRIO DA FAZENDA (2012a). Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/113505/Parte_VI_PR2012.pdf>. Acesso em outubro/2015.

MINISTÉRIO DA FAZENDA (2012b). O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais e legais: Fundo de Participação dos Municípios – FPM. Disponível em <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/download/CartilhaFPM.pdf>. Acesso em maio/2015.

MINISTÉRIO DA FAZENDA (2015). Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (6ª edição). 354p. Disponível em <http://www.orcamentofederal.gov.br/biblioteca/arquivos-mcas/mcas_6edicao.pdf>. Acesso em dezembro/2015.

MINISTÉRIO DA FAZENDA (2016). Manual do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em <<http://manualsiafi.tesouro.fazenda.gov.br/pdf/020000/020300/020332>>. Acesso em janeiro/2016.

MINISTÉRIO DA SAÚDE (2011). Manual do servidor do Ministério da Saúde: direitos, deveres e benefícios. Brasília: Ministério da Saúde (89 p.). Disponível em <<http://u.saude.gov.br/images/pdf/2014/novembro/03/manual-servidor-ministerio-saude-direitos.pdf>>. Acesso em setembro/2015.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, Orçamento e Gestão (2002). A política de recursos humanos do período FHC. Coleção Gestão Pública. Brasília: MP. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/RH/APol%C3%ADticaDeRecursosHumanosnaGest%C3%A3oFHC.pdf>>. Acesso em março/2016.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, Orçamento e Gestão (2009). GesPública: Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Documento de Referência 2008/2009 (documento 1). Brasília: Secretaria de Gestão. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/forum_nacional_gp/documento_referencia2009_29abr.pdf>. Acesso em abril/2016.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO – Org. (2011). III Seminário Democracia, Direito e Gestão Pública. Brasília-DF, 24 e 25 de novembro de 2011. Trabalhos selecionados. Disponível em <<http://www.gespublica.gov.br/projetos-aco/pasta.2009-07-15.5584002076/pasta.2011-12-05.4922726565/tema%203%20finalizado.PDF>>. Acesso em setembro/2015.

- MINISTERIO DO PLANEJAMENTO, Orçamento e Gestão (2014). Planejamento esclarece matérias sobre IBGE. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/migracao-151.15/imprensa/cartas-a-imprensa/planejamento-esclarece-materias-sobre-ibge>>. Acesso em abril/2014.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, Orçamento e Gestão (2015). Servidores Públicos Federais: Perfil – 2015. Brasília: MP (19 p.). Disponível em <<http://www.youblisher.com/p/1156374-Servidores-Publicos-Federais-Perfil-2015/>>. Acesso em setembro/2015.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, Orçamento e Gestão (2016). Boletim Estatístico de Pessoal. Disponíveis em <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/arquivos-e-publicacoes/BEP>>. Acesso em maio/2016.
- MORAES et al. (2008). O mito do inchaço da força de trabalho do Executivo Federal. In Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental : Res Pvblica– Vol. Jul/Dez 2008. Brasília: ANESP (p. 43-59). Disponível em <http://www.anesp.org.br/userfiles/respblica_7_2.pdf>. Acesso em maio/2015.
- MORETTO, Amilton e POCHMANN, Marcio (2008). A retomada do emprego numa economia em marcha lenta: implicações para as políticas públicas de mercado de trabalho. In O público e o privado - Nº 11 - Janeiro/Junho – 2008 (p. 37-56). Disponível em <<http://seer.uece.br/?journal=opublicoeoprivado&page=article&op=view&path%5B%5D=131&path%5B%5D=202>>. Acesso em setembro/2015.
- MOTA, Ana Elizabete (2000). Sobre a crise da seguridade social no Brasil. In Cadernos da ADUFRJ. Rio de Janeiro: maio/2000, nº 4, p. 4-7.
- NADDAR, Eduardo (2016). Presidente do IBGE vai liderar comissão de estatística da ONU. In Folha de São Paulo, 09/03/2016. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/03/1747819-presidente-do-ibge-vai-liderar-comissao-de-estatistica-da-onu.shtml>>. Acesso em março/2016.
- NEUMANN, Denise et al. (2014) Crise no IBGE expõe histórico de redução de recursos e pessoal. In Valor Econômico, 14/04/2014. Disponível em <<http://www.valor.com.br/brasil/3515944/crise-no-ibge-expoe-historico-de-reducao-de-recursos-e-pessoal>>. Acesso em abril/2014.
- NOGUEIRA, Iara Valéria (2009). A motivação dos trabalhadores temporários para o trabalho na Pesquisa Mensal de Empregos do IBGE no Rio Grande do Sul. Trabalho de Conclusão de Curso. Porto Alegre: UFRGS/Escola de Administração. Disponível em <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/19136/000733986.pdf?sequence=1>>. Acesso em maio/2015.
- NOGUEIRA, Roberto Passos (2006). Problemas de Gestão e Regulação do Trabalho no SUS. Disponível em <http://www.observearh.org.br/observearh/repertorio/Repertorio_ObservaRH/NESP-UnB/Problemas_gestao_regulacao.pdf>. Acesso em setembro/2015.

- O GLOBO (2015). IBGE cancela contagem da população devido a corte no orçamento de 2015. In: O Globo, 26/03/2015. Disponível em <<http://oglobo.globo.com/brasil/ibge-cancela-contagem-da-populacao-devido-corte-no-orcamento-de-2015-15704394>>. Acesso em março/2015.
- OLIVA, Aloísio Mercadante (2010). As bases do novo desenvolvimentismo : análise do governo Lula. Tese de doutorado. Instituto de Economia: Unicamp. Disponível em <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?down=000794314>>. Acesso em dezembro/2015.
- OLIVEIRA, Carlos Alonso (1998). Formação do mercado de trabalho no Brasil. In OLIVEIRA, Marco Antonio (org.), Economia e Trabalho: textos básicos. Campinas, SP: Instituto de Economia/UNICAMP.
- OSBORNE, David e GAEBLER, Ted (1992). Reinventando o governo. Brasília: Editora MH Comunicação.
- PAES DE PAULA, Ana Paula (2001). Administração Pública Gerencial e Construção Democrática no Brasil: Uma abordagem crítica. In Anais do XXV Encontro Nacional da ANPAD. Disponível em <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2001/GPG/2001_GPG678.pdf>. Acesso em dezembro/2015.
- PALOTTI, Pedro e FREIRE, Alessandro (2015). Perfil, composição e remuneração dos Servidores Públicos Federais: trajetória recente e tendências observadas. In VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, 26 a 28 de maio de 2015. Disponível em <http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/2015/VIII_Consad/009.pdf>. Acesso em setembro/2015.
- PENHA, Eli Alves (1993). A criação do IBGE no contexto da centralização política do Estado Novo. In Documentos para disseminação – Memória Institucional (4). Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/ColecaoMemoriaInstitucional/04-A%20Criacao%20do%20IBGE.pdf>>. Acesso em dezembro/2015.
- PEREIRA, Maria Cristina (2008). Servidores, sim; Trabalhadores, não: os direitos dos servidores públicos federais reescritos pelo Judiciário (1995-2002). Tese de doutorado. Campinas: UNICAMP. Disponível em <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?down=vtls000436963>>. Acesso em junho/2014.
- PIERANTONI, Celia et al. - Org. (2011). O Trabalho em Saúde: abordagens quantitativas e qualitativas. Rio de Janeiro: CEPESC:IMS/UERJ:ObservaRH (336p.). Disponível em <http://www.obsnetims.org.br/uploaded/6_10_2014_0_livro_o_trabalho_em_saude.pdf>. Acesso em agosto/2015.

- PIERANTONI, Celia et al. - org. (2012). Gestão do trabalho e da educação em saúde. Rio de Janeiro: CEPESC - IMS/UERJ – ObservaRH (156p.). Disponível em <http://www.obsnetims.org.br/uploaded/6_10_2014__0_livro_gestao_do_trabalho.pdf>. Acesso em agosto/2015.
- POCHMANN, Marcio (2008). A superterceirização do trabalho. Debates Contemporâneos: Economia Social e do Trabalho nº 2. São Paulo: LTr.
- POCHMANN, Marcio (2010). Desenvolvimento, trabalho e renda no Brasil: avanços recentes no emprego e na distribuição dos rendimentos. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. Disponível em <http://www.fpa.org.br/uploads/Brasil%20em%20debate_Vol%202_Marcio%20Pochmann.pdf>. Acesso em dezembro/2015.
- POCHMANN, Marcio (2010a). Políticas públicas e situação social na primeira década do século XXI. In SADER, Emir (Org.). 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil. Disponível em <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/coediciones/20130610051040/LulaeDilma.pdf>>. Acesso em dezembro/2015.
- POLANYI, Carl (2000). A grande transformação: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Editora Campus.
- POLLITT, Christopher e BOUCKAERT, Geert (2004). Public Management Reform: A comparative analysis. Oxford: Oxford University Press (345p.).
- PONCE, Pedro Augusto e NORONHA, Eduardo (2014). Relações de Trabalho e negociação coletiva no setor público federal brasileiro de 1995 a 2010. In Agenda Política - Revista de Discentes de Ciência Política da UFSCAR, Vol. 2, nº 1 (p. 143-174). Disponível em <<http://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/30/26>>. Acesso em setembro/2015.
- PYL, Bianca e HASHIZUME, Maurício (2010). Escravizados produziram coletes de recenseadores do IBGE. In Repórter Brasil. Disponível em <ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/metodologia/anexos/cap16_anexo1_exemplos_clipping.pdf>. Acesso em março/2016.
- R7 Notícias (2015). IBGE garante Censo Agropecuário 2016. In: R7 Notícias (Estadão Conteúdo), 02/09/2015. Disponível em <<http://noticias.r7.com/economia/ibge-garante-censo-agropecuário-2016-02092015>>. Acesso em setembro/2015.
- REIS, Fabio Guimarães (1994). Ensaio: Notas sobre a Reforma do Estado. In Revista do Serviço Público - RSP, ano 45, v. 118, n. 3, p. 17-26. Disponível em <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/828/642>>. Acesso em setembro/2015.
- REVISTA Educação & SOCIEDADE (2004a). Dossiê: Globalização e políticas públicas: vida, paixão e morte do Estado nacional? Nº 87, v.25 (Mai/Ago 2004), Campinas.

- REVISTA Educação & SOCIEDADE (2004b). Universidade: reforma e/ou rendição ao mercado? Mercantilização do conhecimento e deserção do Estado - Número Especial – Nº 88, v. 25, Campinas.
- REVISTA Educação & SOCIEDADE (2004c). Dossiê: Globalização e Educação: Precarização do Trabalho Docente. Nº 89, v. 25, Campinas (Set/Dez 2004).
- REVISTA Educação & SOCIEDADE (2009). Interfaces entre o Público e o Privado para a Oferta Educacional: Desafios Contemporâneos. Nº 108, v. 30, Campinas (Out/2009).
- REVISTA Globo Rural (2015). IBGE garante Censo Agropecuário 2016. In Globo Rural, 02/09/2015. Disponível em <<http://revistagloborural.globo.com/Noticias/Agricultura/noticia/2015/09/ibge-garante-censo-agropecuário-2016.html>>. Acesso em setembro/2015.
- RIBEIRO, Carla Vaz dos Santos e MANCEBO, Denise (2013). O Servidor Público no Mundo do Trabalho do Século XXI. In Psicologia: Ciência e Profissão, nº 33 (p. 192-207). Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/pcp/v33n1/v33n1a15.pdf>>. Acesso em fevereiro/2016.
- SÁ CORREA, Marcos (1994). A lição dos números: Entrevista com Simon Schwartzman. In Revista Veja. Edição de 13/07/1994. P. 7-9. Disponível em <<http://www.schwartzman.org.br/simon/alicao.htm>>. Acesso em agosto/2015.
- SAITO, Chikara (2009). Políticas de emprego e crescimento do trabalho precário no Japão. In GUIMARÃES, Nadia, HIRATA Helena e SUGITA, Kurumi (Org.). Trabalho flexível, empregos precários? Uma comparação Brasil, França, Japão. São Paulo: EDUSP, pp. 79-100.
- SAMPAIO Jr., Plínio de Arruda (2006). Brasil: as esperanças não vingaram. OSAL, Observatorio Social de America Latina, ano VI, nº 18. Buenos Aires, Argentina: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Disponível em <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal18/AC18Sampaio.pdf>>.
- SANTOS, Anselmo Luís (1996). Encargos Sociais e Custo do Trabalho no Brasil. In: BARBOSA DE OLIVEIRA, Carlos Alonso & MATTOSO, Jorge (orgs.). Crise e Trabalho no Brasil. Modernidade ou volta ao passado? Scritta, São Paulo.
- SANTOS, Anselmo Luís (2006). Trabalho em Pequenos Negócios no Brasil: Impactos da Crise do Final do Século XX. Tese de Doutorado. Campinas: Instituto de Economia/UNICAMP. Disponível em <<http://www.eco.unicamp.br/docdownload/teses/Anselmo%20Luis%20dos%20Santos.pdf>>. Acesso em dezembro/2014.
- SANTOS, Anselmo Luís e POCHMANN, Marcio (1998). Encargos sociais no Brasil: uma nova abordagem metodológica e seus resultados. In Cadernos CESIT (Texto para discussão nº 26). Campinas: Instituto de Economia/UNICAMP. Disponível em <<http://www.cesit.net.br/cesit/images/stories/26CadernosdoCESIT.pdf>>. Acesso em maio/2015.

- SANTOS, Anselmo Luís e BIAVASCHI, Magda (2014). A terceirização no contexto da reconfiguração do capitalismo contemporâneo: a dinâmica da construção da Súmula nº 331 do TST. In Revista do TST, vol. 80, nº 3 (p. 19-35). Brasília, jul/set 2014. Disponível em <http://aplicacao.tst.jus.br/dspace/bitstream/handle/1939/70969/2014_revista_tst_v80_n3.pdf>. Acesso em outubro/2015.
- SANTOS, Luiz Alberto (1997). Reforma Administrativa no Contexto da Democracia. Brasília: DIAP e Arko Advice Editorial (299 p.). Disponível em <http://www.diap.org.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=217&view=finish&cid=268&catid=26>. Acesso em maio/2016.
- SANTOS, Luiz Alberto (1999). Critérios para a definição de atividades exclusivas de Estado e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Liderança do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados. Disponível em <<http://www.fonacate.org.br/v2/?go=downloads&id=9>>. Acesso em março/2016.
- SCHWARTZMAN, Simon (s.d.). Projeto de recuperação do IBGE. Disponível em <http://www.schwartzman.org.br/simon/pdf/ibge_recup.pdf>. Acesso em agosto/2015.
- SCHWARTZMAN, Simon (1994). O Presente e o Futuro do IBGE. Disponível em <<http://www.schwartzman.org.br/simon/relat.htm>>. Acesso em agosto/2015.
- SCHWARTZMAN, Simon (2016). IBGE: quase um século de história. In O Globo, 29/05/2016. Disponível em <<http://oglobo.globo.com/economia/ibge-quase-um-seculo-de-historia-19391148>>. Acesso em maio/2016.
- SENNETT, Richard (1999). O Declínio do Homem Público: as tiranias da intimidade. São Paulo: Companhia das Letras.
- SENNETT, Richard (2009). A corrosão do caráter: consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo. Rio de Janeiro: Record.
- SENRA, Nelson (2014) - coord. O Censo entra em campo: o IBGE e a história dos recenseamentos agropecuários. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em <ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/o_censo_entra_em_campo.pdf>. Acesso em agosto/2015.
- SERTÃO, Alex (2015). Breves considerações sobre o fim do abono de permanência: PEC nº 139/2015. Disponível em <<http://jus.com.br/artigos/43313/breves-consideracoes-sobre-o-fim-do-abono-de-permanencia-pec-n-139-2015>>. Acesso em outubro/2015.
- SERVIDOR Público Federal (blog). Barbosa diz que não há espaço fiscal para reajuste pedido por servidores. Disponível em <<http://servidorpublicofederal.blogspot.com.br/2015/03/barbosa-diz-que-nao-ha-espaco-fiscal.html>>. Acesso em março/2015.
- SEVERO, Valdete Souto (2015). Cuidado, empresas: criar rankings de desempenho pode configurar assédio moral. Vídeo no Webcanal TRT-RS, 22/10/2015. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=2baEn9bGoAA>>. Acesso em abril/2016.

- SEVERO, Valdete Souto (2015a). Assédio moral na administração pública. Palestra proferida aos filiados do Sindireceita, em 27/11/2015. Disponível em <<http://sindireceita.org.br/wp-content/uploads/2015/12/Texto-Ju-za-Valdete.pdf>>. Acesso em março/2016.
- SILVA E SILVA, Fernanda e MARIN, Pedro (2013). Gestão de pessoas no Governo de Luiz Inácio da Silva (Lula): Análise das políticas desenhadas e implementadas e de sua relação com o modelo de gestão pública do Governo Federal. In VI Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, 16 a 18 de abril de 2013. Disponível em <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/bitstream/123456789/959/1/C6_TP_GEST%C3%83O%20DE%20PESSOAS%20NO%20GOVERNO%20DE.pdf>. Acesso em dezembro/2015.
- SOARES, Pedro (2014). Cortes fazem IBGE adiar censo agropecuário. In Folha de São Paulo, 03/09/2014. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/183798-cortes-fazem-ibge-adiar-censo-agropecuário.shtml>>. Acesso em setembro/2014.
- SOUTO MAIOR, Jorge (2015). ADI 1923: legitimação e ampliação da terceirização no setor público. In Carta Maior, 22/04/2015. Disponível em <<http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Principios-Fundamentais/ADI-1923-legitimacao-e-ampliao-daterceirizacao-no-setor-publico/40/33321>>. Acesso em abril/2015.
- SPITZ, Clarice (2014). Quase metade de candidatos desiste de concurso do IBGE, que deve adiar mais pesquisas. In
- SPITZ, Clarice (2015). Corte no Orçamento cancela Contagem da População em 2016. In O Globo, 25/03/2015. Disponível em <<http://oglobo.globo.com/sociedade/corte-no-orcamento-cancela-contagem-da-populacao-em-2016-15699646>>. Acesso em março/2015.
- STREECK, Wolfgang (2013). Tempo comprado: A crise adiada do capitalismo democrático. Coimbra: Actual (293p.).
- TAVARES et al. (2009). Um Estudo da Influência do Perfil dos Usuários na Aceitação de Novas Tecnologias. In Relatórios Técnicos do DIA/UNIRIO, Nº 0017/2009. Disponível em <www.seer.unirio.br/index.php/monografiasppgi/article/download/304/346>. Acesso em agosto/2015.
- THÉBAUD-MONY, Annie; DRUCK, Graça (2007). Terceirização: a erosão dos direitos dos trabalhadores na França e no Brasil. In DRUCK, Graça, FRANCO, Tania e BORGES, Angela (org.). Perda da razão social do trabalho: terceirização e precarização. São Paulo: Boitempo Editorial (p. 23-58).
- TOMAZELLI, Idiana (2014). IBGE: atraso em pesquisa diminui precisão de informações. In: A Tarde (Estado Conteúdo), 02/09/2014. Disponível em <<http://atarde.uol.com.br/economia/noticias/1619450-ibge-atraso-em-pesquisa-diminui-precisao-de-informacoes>>. Acesso em setembro/2014.
- TOMAZELLI, Idiana e WERNECK, Felipe (2014). IBGE enfrenta corte no orçamento e atraso na pesquisa de emprego. In: OESP, 02/09/2014. Disponível em

- <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,ibge-enfrenta-corte-no-orcamento-2015-e-atraso-na-pesquisa-de-emprego,1553775>>. Acesso em setembro/2014.
- TOMAZELLI, Idiana (2016). Economista propõe criação de uma nova previdência. In O Estado de São Paulo, 26/05/2016. Disponível em <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,economista-propoe-criacao-de-uma-nova-previdencia,10000053660>>. Acesso em maio/2016.
- TRIBUNAL de Contas da União (2011). Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República: Exercício de 2010. Brasília: TCU (488p.). Disponível em <http://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2010/CG%202010%20Relatório.pdf>. Acesso em maio/2016.
- TRIBUNAL de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul (2013). Cartilha de Orientação para Contratação por Tempo Determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Disponível em <<http://www.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00042617/Cartilha%20Orienta%C3%A7%C3%A3o%20Contrata%C3%A7%C3%A3o%20Tempor%C3%A1ria%20RN%2041-2013.pdf>>. Acesso em janeiro/2016.
- TROPIA, Patrícia (2008). A classe média em questão: o debate marxista sobre a inserção de classe dos assalariados não-manuais. In Revista Trabalho Necessário. Ano 6, nº 7. Disponível em <<http://www.uff.br/trabalhonecessario/images/TN07TROPIA.P.pdf>>. Acesso em dezembro/2015.
- VASAPOLLO, Luciano (2005). O trabalho atípico e a precariedade. São Paulo: Expressão Popular.
- VASAPOLLO, Luciano (2006). O trabalho atípico e a precariedade: elemento estratégico determinante do capital no paradigma pós-fordista. In: ANTUNES, Ricardo (Org.). Riqueza e miséria do trabalho no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2006.
- VAZ, Flávio Tonelli (2008). O ajuste como prioridade, a Seguridade Social como instrumento. In VAZ et al. Vinte anos da Constituição cidadã: avaliação e desafio da seguridade social. Brasília: ANFIP (p. 159-168). Disponível em <http://www2.anfip.org.br/publicacoes/livros/includes/livros/arqs-pdfs/Livro_da_20_anos_Constituicao72dpi.pdf>. Acesso em março/2016.
- VIANA SOBRINHO, Luiz Gonzaga Bastos (2016). A precariedade jurídica dos contratados pelo IBGE para a função de Agente de Pesquisa e Mapeamento. Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Estadual Vale do Acaraú. Sobral: UVA. Disponível em <<https://issuu.com/josejoaquim9/docs/monografia-apm-ibge>>. Acesso em março/2016.
- WERNECK, Felipe (2015). Após cortes no orçamento, IBGE cancela contagem da população. In: OESP, 26/03/2015. Disponível em <<http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,apos-cortes-no-orcamento-ibge-cancela-contagem-da-populacao,1657895>>. Acesso em março/2015.

ZYLBERSTAJN, Hélio (2015). Precarização do debate. In O Estado de São Paulo, 28/05/2015. Disponível em <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,precarizacao-do-debate---imp-,1695699>>. Acesso em outubro/2015.

Anexo I – Questionário da MUNIC – Supressão de Bloco/Suplemento após corte no convênio

(Continua)

do a outra secretaria

utura

uesito 8)

ada ou subordinada?

ão

2.6 ☐ Outra

se para o quesito 6)

o quesito 6)

O Bloco/Suplemento foi cortado ou riscado nos questionários impressos

BLOCO 11		CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO		(Continua)			
1 - O órgão responsável pela política de ciência, tecnologia e inovação no município caracteriza-se como:							
1	Secretaria municipal exclusiva (passa para o quesito 3)	2	Secretaria municipal em conjunto com outras políticas setoriais	3	Setor subordinado a outra secretaria		
4	Setor subordinado diretamente à chefia do Executivo (passa para o quesito 3)	5	Órgão da administração indireta (passa para o quesito 3)	6	Não possui estrutura (passa para o quesito 8)		
2 - A que secretaria ou setor a formulação, coordenação e implementação de política de ciência, tecnologia e inovação está associada ou subordinada? (admite múltipla marcação)							
2.1	Educação	2.2	Desenvolvimento econômico	2.3	Agricultura, Pecuária e/ou Irrigação		
2.4	Meio Ambiente e/ou Recursos Hídricos	2.5	Planejamento Orçamento e/ou Gestão	2.6	Outra		
3 - Nome do órgão gestor responsável pela política de ciência, tecnologia e inovação:							
4 - Escolaridade do titular do órgão responsável pela política de ciência, tecnologia e inovação:							
1	Ensino fundamental (1º Grau) incompleto (passa para o quesito 6)	2	Ensino fundamental (1º Grau) completo (passa para o quesito 6)				
3	Ensino médio (2º Grau) incompleto (passa para o quesito 6)	4	Ensino médio (2º Grau) completo (passa para o quesito 6)				
5	Ensino superior incompleto (passa para o quesito 6)	6	Ensino superior completo				
7	Pós-graduação (especialização e aperfeiçoamento da graduação concluídos)	8	Mestrado concluído	9	Doutorado ou pós-doutorado concluídos		
5 - Qual a área de formação de nível superior do gestor de ciência, tecnologia e inovação?							
Educação - Administração Educacional, Pedagogia, Formação de professor de educação básica, Formação de professor de disciplinas profissionais, Formação de professor de matérias específicas, dentre outros. Humanidade e artes - Artes e mídia, Belas artes, Design e estilo, Filosofia e ética, História e arqueologia, Letras, Música e artes cênicas, Teologia, Artes gráficas, Fotografia, Multimídia, Produção de multimídia, Som e imagem, dentre outros. Ciências Sociais, Negócios e Direito - Arquivologia, Biblioteconomia, Ciência da informação, Ciência política, Relações internacionais, Ciências sociais, Ciências contábeis, Direito, Economia, Administração, Cinema e vídeo, Comunicação social, Marketing e publicidade, Relações públicas, Psicologia, dentre outros. Ciências, Matemática e Computação - Biomedicina, Ciências biológicas, Administração de redes, Ciência da computação, Tecnologia da informação, Ecologia, Geografia, Geologia, Oceanografia, Ciência atuarial, Estatística, Astronomia, Física, Matemática, Análise de sistemas, Química, dentre outros. Engenharia, Produção e Construção - Arquitetura e urbanismo, Paisagismo, Engenharia eletrotécnica, Engenharia de computação, Engenharia mecatrônica, Tecnologia digital, Telecomunicações, Telemática, Engenharia civil e de construção, Engenharia industrial, Engenharia mecânica, Engenharia de produção de materiais, Engenharia de minas, Engenharia de petróleo, Engenharia de alimentos, Engenharia química, Engenharia têxtil, Construção naval, Engenharia aeroespacial, dentre outros. Agricultura e Veterinária - Engenharia florestal, Silvicultura, Horticultura, Agroecologia, Engenharia agrícola, Tecnologia em agronegócio, Zootecnia, Engenharia de pesca, Medicina veterinária, dentre outros. Saúde e Bem-Estar Social - Enfermagem, Farmácia, Medicina, Odontologia, Educação física, Serviço social, Tecnologia de radiologia, Fisioterapia, Fonoaudiologia, Nutrição, Terapia ocupacional, dentre outros. Serviços - Economia doméstica, Gestão desportiva e de lazer, Gastronomia, Gestão ambiental, Curso Estética e Cosmética, Formação militar, Ciência aeronáutica, Turismo, dentre outros.							
1	Educação	2	Humanidades e Artes	3	Ciências Sociais, Negócios e Direito	4	Ciências, Matemática e Computação
5	Engenharia, Produção e Construção	6	Agricultura e Veterinária	7	Saúde e Bem-Estar Social	8	Serviços
6 - Sexo do gestor de ciência, tecnologia e inovação: 1 Masculino 2 Feminino							
7 - Idade do gestor: anos							
8 - A Lei Orgânica do município trata da Ciência, Tecnologia, Inovação? 1 Sim 2 Não							
9 - O município possui Lei de Inovação? 1 Sim → 9.1 - Lei/ano de criação: /							
2 Não							

BLOCO 11		CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO		(Continua)
10 - Assinale a existência de objeto regulamentado por instrumento legal e indique qual é a forma de regulamentação: (admite múltipla marcação)				
Objeto regulamentado	Forma de regulamentação: 1- Lei 2 - Decreto 3 - Portaria 4 - Resolução			
10.1 Sistema Municipal de Ciência, Tecnologia, Inovação				10.1.1 ☐
10.2 Conselho Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação				10.2.1 ☐
10.3 Fundo Municipal de apoio à Ciência, Tecnologia e Inovação				10.3.1 ☐
10.4 Política Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação				10.4.1 ☐
10.5 Incentivos fiscais à Ciência, Tecnologia e Inovação				10.5.1 ☐
10.6 <table border="1" style="width: 100%; height: 1.2em;"></table>				10.6.1 ☐
10.7 <table border="1" style="width: 100%; height: 1.2em;"></table>				10.7.1 ☐
10.8 <table border="1" style="width: 100%; height: 1.2em;"></table>				10.8.1 ☐
10.9 <table border="1" style="width: 100%; height: 1.2em;"></table>				10.9.1 ☐
10.10 <table border="1" style="width: 100%; height: 1.2em;"></table>				10.10.1 ☐
10.11 <table border="1" style="width: 100%; height: 1.2em;"></table>				10.11.1 ☐
10.12 Nenhum objeto				
11 - O município possui Conselho Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação?				
1 Sim → 11.1 - Lei/ano de criação: <table border="1" style="width: 100%; height: 1.2em;"></table> / <table border="1" style="width: 100%; height: 1.2em;"></table> → 11.2 - O Conselho é paritário? → 11.3 - Caráter do Conselho: (admite múltipla marcação)				
		1 Sim	11.3.1 Consultivo	11.3.2 Deliberativo
		2 Não	11.3.3 Normativo	11.3.4 Fiscalizador
2 Não (passe para o quesito 13)				
12 - Quantidade de reuniões realizadas pelo Conselho Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação nos últimos 12 meses: <table border="1" style="width: 100%; height: 1.2em;"></table>				
13 - O município já realizou Conferência Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação?				
		1 Sim → 13.1 - Ano da última Conferência:	<table border="1" style="width: 100%; height: 1.2em;"></table>	
		2 Não		
14 - Valor total do dispêndio, do ano de 2013, das atividades internas de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D):				
Atividades internas de P&D compreendem aquelas desenvolvidas pela administração direta ou indireta.				
Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) - compreende o trabalho criativo, empreendido de forma sistemática, com o objetivo de aumentar o acervo de conhecimentos e o uso destes para desenvolver novas aplicações, tais como produtos ou processos novos ou substancialmente aprimorados. O desenho, a construção e o teste de protótipos e de instalações piloto constituem muitas vezes a fase mais importante das atividades de P&D. Inclui também o desenvolvimento de software, desde que este envolva um avanço tecnológico ou científico.				
1 - R\$ <table border="1" style="width: 100%; height: 1.2em;"></table> , <table border="1" style="width: 100%; height: 1.2em;"></table>		2 Não sabe informar (passe para o quesito 16)		
		3 Não houve dispêndio (passe para o quesito 16)		

[illegible]

BLOCO 11		CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO	
22 - Relacione instituições, pertencentes à administração direta ou indireta do município, típicas de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e/ou Atividades Científicas e Técnicas Correlatas (ACTC): (em letra maiúscula e não abreviar)			
22.1 - INSTITUIÇÃO 1			
22.1.1 - Nome ou razão social:			
22.1.2 - Qualificação da instituição:			
1 ☐ Dedicada exclusivamente à Pesquisa e Desenvolvimento (P&D)	2 ☐ Dedicada parcialmente à Pesquisa e Desenvolvimento (P&D)		
3 ☐ Dedicada exclusivamente à Atividades Científicas e Técnicas Correlatas (ACTC)	4 ☐ Dedicada parcialmente à Atividades Científicas e Técnicas Correlatas (ACTC)		
5 ☐ Dedicada à Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e Atividades Científicas e Técnicas Correlatas (ACTC)	6 ☐ Dedicada exclusiva ou parcial ao financiamento da Pesquisa e Desenvolvimento (P&D)		
7 ☐ Não sabe informar			
22.2 - INSTITUIÇÃO 2			
22.2.1 - Nome ou razão social:			
22.2.2 - Qualificação da instituição:			
1 ☐ Dedicada exclusivamente à Pesquisa e Desenvolvimento (P&D)	2 ☐ Dedicada parcialmente à Pesquisa e Desenvolvimento (P&D)		
3 ☐ Dedicada exclusivamente à Atividades Científicas e Técnicas Correlatas (ACTC)	4 ☐ Dedicada parcialmente à Atividades Científicas e Técnicas Correlatas (ACTC)		
5 ☐ Dedicada à Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e Atividades Científicas e Técnicas Correlatas (ACTC)	6 ☐ Dedicada exclusiva ou parcial ao financiamento da Pesquisa e Desenvolvimento (P&D)		
7 ☐ Não sabe informar			
22.3 - INSTITUIÇÃO 3			
22.3.1 - Nome ou razão social:			
22.3.2 - Qualificação da instituição:			
1 ☐ Dedicada exclusivamente à Pesquisa e Desenvolvimento (P&D)	2 ☐ Dedicada parcialmente à Pesquisa e Desenvolvimento (P&D)		
3 ☐ Dedicada exclusivamente à Atividades Científicas e Técnicas Correlatas (ACTC)	4 ☐ Dedicada parcialmente à Atividades Científicas e Técnicas Correlatas (ACTC)		
5 ☐ Dedicada à Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e Atividades Científicas e Técnicas Correlatas (ACTC)	6 ☐ Dedicada exclusiva ou parcial ao financiamento da Pesquisa e Desenvolvimento (P&D)		
7 ☐ Não sabe informar			
22.4 - INSTITUIÇÃO 4			
22.4.1 - Nome ou razão social:			

BLOCO 11	CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO		(Continua)
22.4.2 - Qualificação da instituição:			
1	Dedicada exclusivamente à Pesquisa e Desenvolvimento (P&D)	2	Dedicada parcialmente à Pesquisa e Desenvolvimento (P&D)
3	Dedicada exclusivamente à Atividades Científicas e Técnicas Correlatas (ACTC)	4	Dedicada parcialmente à Atividades Científicas e Técnicas Correlatas (ACTC)
5	Dedicação à Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e Atividades Científicas e Técnicas Correlatas (ACTC)	6	Dedicação exclusiva ou parcial ao financiamento da Pesquisa e Desenvolvimento (P&D)
7	Não sabe informar		
22.5 - INSTITUIÇÃO 5			
22.5.1 - Nome ou razão social: 			
22.5.2 - Qualificação da instituição:			
1	Dedicada exclusivamente à Pesquisa e Desenvolvimento (P&D)	2	Dedicada parcialmente à Pesquisa e Desenvolvimento (P&D)
3	Dedicada exclusivamente à Atividades Científicas e Técnicas Correlatas (ACTC)	4	Dedicada parcialmente à Atividades Científicas e Técnicas Correlatas (ACTC)
5	Dedicação à Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e Atividades Científicas e Técnicas Correlatas (ACTC)	6	Dedicação exclusiva ou parcial ao financiamento da Pesquisa e Desenvolvimento (P&D)
7	Não sabe informar		
22.6 - INSTITUIÇÃO 6			
22.6.1 - Nome ou razão social: 			
22.6.2 - Qualificação da instituição:			
1	Dedicada exclusivamente à Pesquisa e Desenvolvimento (P&D)	2	Dedicada parcialmente à Pesquisa e Desenvolvimento (P&D)
3	Dedicada exclusivamente à Atividades Científicas e Técnicas Correlatas (ACTC)	4	Dedicada parcialmente à Atividades Científicas e Técnicas Correlatas (ACTC)
5	Dedicação à Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e Atividades Científicas e Técnicas Correlatas (ACTC)	6	Dedicação exclusiva ou parcial ao financiamento da Pesquisa e Desenvolvimento (P&D)
7	Não sabe informar		
23 - Informe, por modalidade, o número de bolsistas concedidas no país e o de mensalidades pagas no ano de 2014 :			
Outras - inclui bolsas de Aperfeiçoamento, Especialização, Doutorado Sanduiche no País (programa de bolsa de estudo no qual o estudante tem a chance de fazer parte, de alguns meses a um ano, do seu curso de doutorado em outra instituição brasileira) e Apoio à Difusão do Conhecimento.			
QUALIFICAÇÃO	BOLSISTAS	MENSALIDADES	
Iniciação científica:	23.1.1 	23.1.2 	
Mestrado:	23.2.1 	23.2.2 	23.6 ☐ Não sabe informar (passe para o quesito 25)
Doutorado:	23.3.1 	23.3.2 	
Pós-doutorado:	23.4.1 	23.4.2 	23.7 ☐ Não foi concedida nenhuma bolsa (passe para o quesito 25)
Outras:	23.5.1 	23.5.2 	

BLOCO 11 **CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO** (Continua)

24 - Considerando o total de bolsas quantificadas na questão anterior, classifique-as percentualmente quanto à grande área do conhecimento:

Ciências Agrárias → 24.1 % Ciências Biológicas → 24.2 %

Ciências da Saúde → 24.3 % Ciências Exatas e da Terra → 24.4 %

Ciências Humanas → 24.5 % Ciências Sociais Aplicadas → 24.6 %

Engenharias → 24.7 % Linguística, Letras e Artes → 24.8 %

Outras (Inclui as áreas: Interdisciplinar, Engenharia/Tecnologia/Gestão, Meio Ambiente e Agrárias, Biotecnologia, Ciências.) → 24.9 % 24.10 Não sabe informar

ATENÇÃO: Nos quesitos 25, 26, 27 e 28, quando na coluna QUANTIDADE, o valor informado for igual a 1, na coluna PRINCIPAL FONTE DE FINANCIAMENTO deve ser assinalado apenas um único item.

25 - Existem no município, de responsabilidade da gestão municipal, iniciativas de Parque Tecnológico?

Parques tecnológicos são empreendimentos para a promoção de ciência, tecnologia e inovação, criados e geridos com o objetivo de promover pesquisa e inovação na área tecnológica e de estimular a cooperação entre instituições de pesquisa, universidades e empresas. São espaços que oferecem oportunidade para as empresas transformarem pesquisa em produto, aproximando os centros de conhecimento (universidades, centros de pesquisas e escolas) do setor produtivo (empresas em geral).

FASE	QUANTIDADE	PRINCIPAL FONTE DE FINANCIAMENTO			
25.1 ☐ Sim, em fase de operação	25.1.1	25.1.2.1 ☐ Municipal	25.1.2.2 ☐ Estadual		
		25.1.2.3 ☐ Federal	25.1.2.4 ☐ Privado		
25.2 ☐ Sim, em fase de implantação	25.2.1	25.2.2.1 ☐ Municipal	25.2.2.2 ☐ Estadual		
		25.2.2.3 ☐ Federal	25.2.2.4 ☐ Privado		
25.3 ☐ Sim, em fase de projeto	25.3.1	25.3.2.1 ☐ Municipal	25.3.2.2 ☐ Estadual		
		25.3.2.3 ☐ Federal	25.3.2.4 ☐ Privado		
25.4 - TOTAL:	→ 25.4.1 - Quantas possuem vinculação com Instituição de Ciência e Tecnologia?				

25.5 ☐ Não

26 - Existem no município, de responsabilidade da gestão municipal, iniciativas de Incubadoras?

Incubadora - são mecanismos de estímulo e apoio logístico, gerencial e tecnológico ao empreendedorismo inovador e intensivo em conhecimento que facilitam a implantação de novas empresas que tenham como principal estratégia de negócios a inovação tecnológica.

FASE	QUANTIDADE	PRINCIPAL FONTE DE FINANCIAMENTO			
26.1 ☐ Sim, em fase de operação	26.1.1	26.1.2.1 ☐ Municipal	26.1.2.2 ☐ Estadual		
		26.1.2.3 ☐ Federal	26.1.2.4 ☐ Privado		
26.2 ☐ Sim, em fase de implantação	26.2.1	26.2.2.1 ☐ Municipal	26.2.2.2 ☐ Estadual		
		26.2.2.3 ☐ Federal	26.2.2.4 ☐ Privado		
26.3 ☐ Sim, em fase de projeto	26.3.1	26.3.2.1 ☐ Municipal	26.3.2.2 ☐ Estadual		
		26.3.2.3 ☐ Federal	26.3.2.4 ☐ Privado		
26.4 - TOTAL:	→ 26.4.1 - Quantas possuem vinculação com Instituição de Ciência e Tecnologia?				

26.5 ☐ Não

BLOCO 11		CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO				(Continua)
27 - Existem no município, de responsabilidade da gestão municipal, iniciativas de Centros Vocacionais Tecnológicos - CVTs?						
Centros Vocacionais Tecnológicos (CVT) - unidades tecnológicas de referência, ambientes tecnológicos municipais ou regionais para a extensão tecnológica, a inclusão social, a redução das desigualdades sociais e a democratização do conhecimento.						
FASE	QUANTIDADE	PRINCIPAL FONTE DE FINANCIAMENTO				
27.1 ☐ Sim, em fase de operação	27.1.1	27.1.2.1 ☐ Municipal	27.1.2.2 ☐ Estadual	27.1.2.3 ☐ Federal	27.1.2.4 ☐ Privado	27.5 ☐ Não
27.2 ☐ Sim, em fase de implantação	27.2.1	27.2.2.1 ☐ Municipal	27.2.2.2 ☐ Estadual	27.2.2.3 ☐ Federal	27.2.2.4 ☐ Privado	
27.3 ☐ Sim, em fase de projeto	27.3.1	27.3.2.1 ☐ Municipal	27.3.2.2 ☐ Estadual	27.3.2.3 ☐ Federal	27.3.2.4 ☐ Privado	
27.4 - TOTAL:		→ 27.4.1 - Quantas possuem vinculação com Instituição de Ciência e Tecnologia?				
28 - Existem no município, de responsabilidade da gestão municipal, iniciativas de Telecentros?						
Telecentros unidades que oferecem treinamentos para Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), de forma gratuita, compostas por computadores conectados à internet e que contam com a presença de monitores em tempo integral.						
FASE	QUANTIDADE	PRINCIPAL FONTE DE FINANCIAMENTO				
28.1 ☐ Sim, em fase de operação	28.1.1	28.1.2.1 ☐ Municipal	28.1.2.2 ☐ Estadual	28.1.2.3 ☐ Federal	28.1.2.4 ☐ Privado	28.5 ☐ Não
28.2 ☐ Sim, em fase de implantação	28.2.1	28.2.2.1 ☐ Municipal	28.2.2.2 ☐ Estadual	28.2.2.3 ☐ Federal	28.2.2.4 ☐ Privado	
28.3 ☐ Sim, em fase de projeto	28.3.1	28.3.2.1 ☐ Municipal	28.3.2.2 ☐ Estadual	28.3.2.3 ☐ Federal	28.3.2.4 ☐ Privado	
28.4 - TOTAL:		→ 28.4.1 - Quantas possuem vinculação com Instituição de Ciência e Tecnologia?				
29 - O município tem algum programa ou ação de disseminação da atividade científica junto à população? 1 ☐ Sim 2 ☐ Não						
30 - A pessoa responsável pela informação foi identificada:						
1 ☐ Sim, no bloco						
2 ☐ Não {						
30.1 - Nome do responsável pela informação:						
30.2 - Cargo:						
30.3 - Telefone: - Assinatura:						
OBSERVAÇÕES						

Anexo II – Consulta ao Portal da Transparência sobre a Diretoria de Informática

Dados do Pedido		
Protocolo	03950002106201591	
Solicitante	Ana Carla Magni	
Data de abertura	29/09/2015 14:48	
Orgão Superior Destinatário	MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	
Orgão Vinculado Destinatário	IBGE – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística	
Prazo de atendimento	19/10/2015	
Situação	Respondido	
Status da Situação	Acesso Concedido (Informações enviadas por e-mail)	
Forma de recebimento da resposta	Pelo sistema (com avisos por email)	
Resumo	Consultores PJ, consultores PF e servidores concursados na DI	
Detalhamento	Gostaria de ter acesso à informação de quantos consultores contratados como pessoa jurídica, quantos consultores contratados como pessoa física e quantos servidores concursados há, atualmente, na Diretoria de Informática do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Também gostaria de saber quais os gastos anuais com cada um destes segmentos da DI (consultores PJ, consultores PF e servidores efetivos), de maneira discriminada. Grata, Ana Magni	
Dados da Resposta		
Data de resposta	06/10/2015 10:43	
Tipo de resposta	Acesso Concedido	
Classificação do Tipo de resposta	Informações enviadas por e-mail	
Resposta	Prezada Ana, Informamos que o IBGE não contrata consultoria PJ e PF. Atualmente são 275 servidores na DI e o Salário Bruto até setembro/2015 é de R\$ 30.952.467,43. Atenciosamente, Equipe de Atendimento	
Classificação do Pedido		
Categoria do pedido	Pessoa, família e sociedade	
Subcategoria do pedido	Pessoa	
Número de perguntas	1	
Histórico do Pedido		
Data do evento	Descrição do evento	Responsável
29/09/2015 14:48	Pedido Registrado para o Órgão IBGE – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística	SOLICITANTE
06/10/2015 10:43	Pedido Respondido	MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/IBGE – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
06/10/2015 11:28	Recurso de 1a. instância registrado	SOLICITANTE
13/10/2015 15:30	Recurso de 1a. instância respondido	IBGE – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Dados do Recurso de 1ª Instância

Órgão Superior Destinatário	MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Órgão Vinculado Destinatário	IBGE – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Data de Abertura	06/10/2015 11:28
Prazo de Atendimento	13/10/2015
Tipo de Recurso	Informação incompleta

Justificativa

Agradeço a pronta resposta e peço desculpas porque talvez não tenha me expressado claramente/corretamente. Refiro-me aos trabalhadores que atuam nos andares da Diretoria de Informática e que não são servidores efetivos do IBGE, e que, quando questionados sobre seu vínculo, afirmam: "não sou servidor, sou consultor". Gostaria de saber qual é o tipo de contratação a qual estão submetidos.

Pelo que entendi da resposta, não se trata de contratação de pessoa física pelo IBGE. Seria então contratação de empresa prestadora de serviços? Nesse caso, quais são os serviços desenvolvidos? Estes trabalhadores que estão atuando dentro do IBGE, nos andares da Diretoria de Informática, estão vinculados a alguma(s) empresa(s)? Quantos são, e quais os seus vínculos? Caso se trate de contratos com empresas prestadoras de serviços, o que estes contratos preveem em termos de pessoal disponível para o IBGE, e quais as despesas relativas a esses contratos?

Por último, gostaria de relativizar a afirmação de que "o IBGE não contrata consultoria ... PF", no intuito de compreender melhor a questão. Isso porque, a título de exemplo, o contrato nº 0000000066/2012, contratado 04.153/5887-68, teve por objeto a prestação de serviços de consultoria para dar apoio técnico à direção do IBGE ou a CEEC/DPE, no que toca ao projeto de revisão das pesquisas econômicas. Essa não seria uma contratação de consultoria de PF pelo IBGE? Em caso negativo, como então é classificada?

Muito obrigada.

Resposta Recurso

Data da Resposta	13/10/2015 15:30
Prazo Limite para Recurso	23/10/2015
Prazo para Disponibilizar Informação	-
Tipo Resposta	Deferido

Justificativa

Prezada Ana Carla

Em atenção a sua solicitação, considerando os contratos atualmente em vigor, temos a informar:

1- Contrato de Prestação de Serviços Técnicos em Sistemas Informatizados, no ambiente JAVA, na modalidade de Fábrica de Software, dimensionados pela métrica de Pontos de Função - vigência de 12/01/2015 à 12/01/2018.

Empresa contratada SQUADRA

Valor da despesa realizada/2015 : R\$ 1.564.425,00

2- Contrato de Prestação de Serviços Técnicos em Sistemas Informatizados, no ambiente Microsoft, na modalidade de Fábrica de Software, dimensionados pela métrica de Pontos de Função - vigência de 12/01/2015 à 12/01/2018.

Empresa contratada ALLEN RIO

Valor da despesa realizada/2015: R\$ 4.919.712,70

3- Contrato de Prestação de Serviços Técnicos em Sistemas Informatizados, no ambiente Microsoft, na modalidade de Fábrica de Software, dimensionados pela métrica de Pontos de Função - vigência 01/07/2015 à 01/07/2018.

Empresa contratada: ALLEN RIO

Valor da despesa realizada/2015: R\$ 1.666.974,42

Ressaltamos que antigamente havia contratações em horas de pessoas e as equipes do IBGE os chamavam erradamente de "consultores" - por isso ainda há pessoas chamando-os de consultores e mesmo alguns deles próprios se acham consultores, mas isso já não ocorre há vários anos. São funcionários de empresas contratadas pelo IBGE para desenvolvimento ou manutenção de sistemas, regidos por uma métrica de pontos de função - exemplo: O IBGE especifica os detalhes de um novo sistema e solicita seu desenvolvimento à uma dessas empresas; é combinada uma quantidade de "pontos de função" necessários para este desenvolvimento, independente do número de pessoas que a empresa aloca para isso ou do tempo decorrido - o IBGE paga à empresa pelos pontos de função.

Anexo III – Carta da irmã do jovem trabalhador Domingos Euzébio

From: melina[REDACTED].com <melina[REDACTED].com>
 Date: 2015-02-12 21:08 GMT-02:00
 Subject: Carta ao IBGE.docx
 To: "anamagni@gmail.com" <anamagni@gmail.com>

-----Mensagem original-----

De: melina[REDACTED].com [mailto:melina[REDACTED].com]
 Enviada em: sexta-feira, 15 de maio de 2015 22:45
 Para: assibge-sn@uol.com.br
 Assunto: Morte Funcionário Domingos Euzébio

Boa noite!

Gostaria de compartilhar carta feita por nossa irmã Milena Albuquerque. Para quem não conhece a história do nosso irmão Domingos Euzébio, que teve a infelicidade de trabalhar no Ibge. Tomara que tenham mudado a forma de tratar seus agentes de pesquisa. Pelo menos aqui no interior do Ceará, continuam enviando agentes de pesquisa em carros sem nenhuma segurança como Fiat Uno. Imagina o resto.

Carta ao IBGE

Sou irmã do Domingos Euzébio, servidor temporário do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística que faleceu em 11 de Setembro de 2013, vítima de acidente de trânsito, quando estava a serviço do instituto. Escrevo em nome de minha família para declarar apoio a greve dos servidores. Acompanhei de perto as condições de trabalho do IBGE, mas, em decorrência do acontecido, prefiro tocar apenas em pontos que atravessaram a morte do meu irmão. Primeiro, Fiat UNO não é considerado um carro adequado para viagens, o modelo utilizado pelo referido instituto não porta itens de segurança, como airbag e freio ABS, que atualmente não considerados itens obrigatórios, segundo a Lei nº 11.910 de 18 de Março de 2009. Mas, na verdade, o que mais me preocupa, é a maneira com que os funcionários são tratados, dentro de um modelo precário e arcaico de hierarquização. A prova disso é que o chefe da regional em Sobral, ao se locomover a serviço do instituto, o faz em carro de grande porte, adequado para estradas e longas distâncias. Então, aqui fica a questão: por que a vida de um chefe de setor é mais importante que a de um servidor temporário? Entendo que o cargo seja realmente mais difícil de substituir, mas preciso desabafar e dizer que vidas não se substituem. Ou se vive ou não se vive. E a vida do meu irmão foi ceifada precocemente por uma série de descuidos, que escapam da responsabilidade do instituto, porém considero que ambos sejam contemplados por um cenário comum de alheísmo a vida do próximo. Quem conheceu o Euzébio sabia como ele era cuidadoso consigo mesmo e com os outros. Ele não tinha vícios, cumpria rotineiramente suas obrigações, era estudante de Direito e funcionário exemplar, e não falo isso porque era meu irmão. Como irmão e filho, dentro de nosso lar, eu não encontro palavras em nossa língua para descrever como ele era.

Soubemos, por acaso, da reunião nacional que carregou o nome dele, ao que me parece como forma de chamar atenção para o caso, como um símbolo do movimento em prol de melhores condições de trabalhos aos servidores. Dói ver seu nome sendo utilizado postumamente assim, entretanto nos conforta saber que pelo menos isso pode dar início a uma nova trajetória para quem está ali, dia-a-dia, visitando lares, comércios, instituições, entrevistando pessoas, lidando cara a cara com a população, com as dores e alegrias do povo, faça sol ou chuva, sob condições de trabalho por vezes insalubres. A gente só conhece a complexidade desse trabalho quando acompanha, afinal, de longe, eles só geram dados, e só gerar dados é algo tão importante, que acredito que, de algum modo, todos precisamos deles em algum momento da vida, seja dentro da Universidade para fazer pesquisa, ou indiretamente, por causa do Bolsa Família e outros

programas assistencialistas. Computadores são fáceis de trocar quando inutilizáveis, mas o trabalho realizado por essas pessoas é insubstituível e essencial para o desenvolvimento da nação. Por tudo isso, mesmo que não tenhamos sido comunicados sobre o ato, gostaria de ressaltar que queremos acompanhar o movimento, declarar apoio e pedir ao IBGE que olhe para seus funcionários e os escute como seres humanos, entendendo que cada um carrega uma história, uma família, uma vida, e o trabalho só é uma das atividades que eles exercem. Nesse lugar pode ser fácil encontrar substitutos, sempre tem gente na fila de espera por emprego, porém, nas relações de amor, de amizade, de respeito – nas relações pessoais, de modo geral – cotidianas, a falta que o Euzébio faz é insubstituível.

Melina Albuquerque

Anexo IV – Notificação extrajudicial – proibição de assembleias

4650

centro de pesquisa que é 5366 gpa.

Numdoc	03643.002039/2015-89	Tipo	DD
Docorigem	memo 117/2015 de 14/09/2015		
Setor	UE/RS	Código	1185
Assunto	020.1 - LEGISLAÇÃO (de Pessoal, Estatu		
Descrição	Comunicado a respeito da Notificação Extrajudicial feita na UE/RS ao Núcleo RS do Sindicato ASSIBGE a respeito de descumprimento de normas e horários e local para realização de Assembleias.		
Interessado	IBGE		

**MEMORANDO**

Nº: 117/2015

Data: 14/09/2015

De: UE/RS/GAB

Para: PR/GAB

Assunto: Evento Núcleo/RS

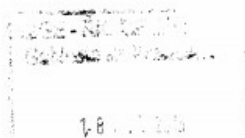
Senhora Presidenta,

A Procuradoria Federal, após análise à manifestação da Chefia da UE/RS, em 07/07/2015, encaminhou Notificação Extrajudicial à ASSIBGE - SN (anexos, folhas 03 a 06), comunicando o descumprimento e solicitando o atendimento às regras de funcionamento do IBGE em relação às reuniões sindicais realizadas em suas dependências e alertando sobre as consequências do não cumprimento das determinações da Direção.

Entretanto, a Assembleia marcada pela Coordenação do Núcleo/RS da ASSIBGE-SN para ocorrer no dia 02 de setembro, às 10:00 horas, em frente ao prédio da Sede da Unidade, sem nenhum comunicado a Direção da UE, foi realizada no corredor interno (após a catraca) do saguão de entrada da UE/RS, com a presença dos dirigentes do Núcleo/RS e alguns servidores.

Atenciosamente,


JOSÉ RENATO BRAGA DE ALMEIDA
Chefe da Unidade Estadual do IBGE/RS





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E
ESTATÍSTICA - IBGE

Av. FRANKLIN ROOSEVELT, 146, 9º ANDAR, CASTELO, RIO DE JANEIRO, CEP 20.021-120 – TEL. (21) 2142.4650/2142.4623

IBGE -- RS	
03643.	002039/2015-8
Fl. 13	
Rubrica:	

OFÍCIO PF/IBGE/GAB Nº /2015

Rio de Janeiro, 16 de julho de 2015.

NOTIFICAÇÃO EXTRAJUDICIAL

A
 ASSIBGE – SN
 Executiva Nacional
 Av. Presidente Wilson, 210 – 8º andar, Castelo
 20030021 – Rio de Janeiro - RJ

Prezados Senhores:

Na qualidade de órgão da Advocacia-Geral da União constitucionalmente legitimado para defender os interesses do IBGE em juízo ou fora dele, venho conclamar a atenção de V. Sas. para o que se segue.

Com preocupação, recebemos nesta Procuradoria o relato abaixo do Sr. José Renato, Chefe da UE/RS:

Senhor Procurador,

A Assembleia, que inicialmente estava marcada para as 14 h. da sexta-feira na frente do prédio da Sede da Unidade, foi realizada no corredor(saguão) de entrada da UE/RS.

Após a greve o Núcleo/RS fez alguns pedidos para a realização das Assembleias no auditório, mas como não atendiam o que havia sido estabelecido pelo Memo. PR/15, em especial com relação ao horário, não foram atendidos.

Agora não pedem mais autorização, fazem a convocação para a frente do prédio, mas dentro do terreno do IBGE e na hora realizam no corredor interno (alguns ficam antes das catraca e outros servidores lotados no prédio, com a Coordenação do Núcleo, após as catracas).

Respeitosamente,

José Renato
 Chefe UE/RS

Como é do conhecimento de V. Sas., por meio do memorando 15, de 12.09.2014, e do ofício nº 367, de 10.12.2014, ambos da Presidência do IBGE (anexos), ficou estabelecido que as reuniões desse núcleo sindical, nas instalações do IBGE, ficassem restritas ao intervalo para refeição, qual seja, entre 12h e 13h30min, dependendo, sempre,



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

**PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E
 ESTATÍSTICA - IBGE**

AV. FRANKLIN ROOSEVELT, 146, 9º ANDAR, CASTELO, RIO DE JANEIRO, CEP 20.021-120 – TEL. (21) 2142.4650/2142.4623

IBGE -- RS	
03643.	002039/2015-59
Fl. 04	
Rubrica:	<i>[assinatura]</i>

de prévia autorização da direção, tudo para o fim claro e legítimo de não prejudicar o regular funcionamento do serviço público. A partir da Resolução do Conselho Diretor 09/2015 (de 24.3.2015) (anexa), esse horário foi ampliado de 12h a 14:00h, mantidas aquelas condicionantes.

Sucedee que essa determinação expressa da direção do IBGE, ao que parece, vem sendo sistematicamente desrespeitada pelo Núcleo RS, conforme relato acima transcrito do Chefe da Unidade.

Assim sendo, insto que a ASSIBGE-SN determine que o Núcleo RS observe as regras de funcionamento do IBGE, na forma dos citados anexos.

Alerto que, nos termos do art. 330 do Código Penal, acaso sejam realizadas novas reuniões surpresas nos moldes acima descritos, poderão V. Sas., assim como os integrantes do Núcleo RS, estar incorrendo em crime de desobediência, o que ensejará a devida comunicação à Polícia Federal para apuração, por força do dever funcional estatuído no art. 66 do Decreto-lei 3.688/41 c/c art. 143 da Lei 8.112/90.

Paralelamente, a administração poderá deflagrar ação de ressarcimento contra o ASSIBGE, pela utilização indevida de próprio público federal.

Sem mais para o momento, e acreditando que haverá plena compreensão e acatamento da posição do IBGE pelo ASSIBGE-SN e Núcleo RS, despeço-me,

Atenciosamente,

Carlos Alberto Pires de Carvalho e Albuquerque Junior
 Procurador-Chefe



PROTOCOLO: 03643.002039/2015-58
FOLHA: 07
RUBRICA:

GPR, 24 /9/ 2015

Assunto: **Reuniões da ASSIBGE (Núcleo/RS)**

À **PF/IBGE**, para conhecimento e providências cabíveis, considerada a não observação - por parte do Núcleo/RS (ASSIBGE) - da notificação extrajudicial constante das folhas 3 e 4 deste expediente, de autoria do senhor Procurador-Chefe.


Maria Cristina B. Lobianco
Chefe de Gabinete
da Presidência

PF / IBGE / Secretaria Geral

Em, 24 / 09 / 2015, às 13:52h
Fátima

24.9.2015

2 COPIAS


Carlos Alberto Pires e Albuquerque Junior
Procurador Chefe
PF / IBGE



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA GERAL FEDERAL**

PROCURADORIA FEDERAL NA FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE
Av. Franklin Roosevelt, 146/903 - Castelo - Rio de Janeiro - RJ - CEP: 20.021-120 - Tel.: (21) 2142-4650.

REF: Numdoc. 03643.002039/2015-89

Senhor Procurador,

Tudo sob o crivo da autoridade máxima da Fundação IBGE, sugiro, antes de providenciar-se *notitia criminis* ao Ministério Público ou à Polícia Judiciária, seja verificado a viabilidade de composição, oportunidade na qual a Associação firmaria termo de compromisso com elementos de modo a poder ser executado em juízo, para não mais transgredir às ordens emanadas da autoridade competente.

Rio de Janeiro, 09 de novembro de 2015.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Mauro Costa Leite', is written over a horizontal line.

Mauro Costa Leite
Procurador Federal
Mat. 679240

**MEMORANDO**

Nº: 15

Data: 12/09/2014

De: PR

Para: Diretores e
Chefes de UEs

Assunto: Uso da infraestrutura do IBGE

Prezados Diretores e Chefes de Unidades Estaduais,

Solicito que as informações abaixo sejam transmitidas a todos os seus subordinados.

Os serviços de Correio Eletrônico e Telefonia têm por finalidade a troca de mensagens de assuntos pertinentes às atividades da Instituição, sendo seu uso restrito às pessoas autorizadas e exclusivo para condução dos projetos e atividades de interesse do IBGE, obedecidos os aspectos éticos e legais.

De acordo com a Resolução do Conselho Diretor sobre uso do Correio Eletrônico Institucional, é vedado o uso do Correio Eletrônico para mensagens que contenham material de natureza político-partidária ou sindical, ou que promova a eleição de candidatos para cargos públicos, clubes, associações e sindicatos.

Ademais, é importante registrar que segundo o RJU (Lei nº 8.112/90) à luz dos incisos I, XVI e XVIII do art. 117, durante o horário de trabalho, ao servidor é, respectivamente, vedado:

- ausentar-se do serviço durante o expediente, sem prévia autorização do chefe imediato;
- utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares;
- exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho;

Isto posto, a Direção entende que é possível autorizar a realização de reuniões não relacionadas às atividades de trabalho nas instalações do IBGE, desde que estas sejam submetidas a uma consulta prévia e realizadas no período destinado ao intervalo para refeição, qual seja, entre 12h00min e 13h30min.



Wasmália Bivar
Presidenta



Ofício IBGE/PR nº 367

Presidência
Av. Franklin Roosevelt, 166 – 10º andar
20021-120 – Castelo
Rio de Janeiro - RJ
Tel.: (21) 2142-4501 ou 2142-4505
Fax: (21) 2142-0893 e 2142-0503
www.ibge.gov.br

Rio de Janeiro, 10 de dezembro de 2014

À ASSIBGE – SN
Executiva Nacional
Av. Presidente Wilson, 210, 8º andar, Castelo
200030-021 – Rio de Janeiro - RJ

Assunto: **Memorando PR nº 15, de 12/9/2014.**

Prezados Senhores,

A Direção do IBGE tomou conhecimento de que a ASSIBGE – Sindicato Nacional orientou “que os núcleos sindicais façam suas assembleias durante o horário de expediente, independente de cessão de espaço”.

Gostaríamos de enfatizar as determinações contidas no Memorando PR nº 15, encaminhado aos Chefes das Unidades Estaduais e aos Diretores, datado de 12/9/2014, no qual a Direção reitera que não autoriza reuniões não relacionadas diretamente às atividades de trabalho nas instalações do IBGE durante todo o horário de trabalho. Este mesmo memorando concede permissão para realização de reuniões de natureza sindical, nas instalações do IBGE, durante o período destinado ao intervalo para refeição, qual seja, entre 12h e 13h30min.

Ressaltamos, por oportuno, que o RJU (Lei nº 8.112/90) estabelece no seu artigo 117 as seguintes restrições, cujo descumprimento implica penalidades previstas na legislação:

- I - ausentar-se do serviço durante o expediente, sem prévia autorização do chefe imediato;
- IV - opor resistência injustificada ao andamento de documento e processo ou execução de serviço;
- V - promover manifestação de apreço ou desapreço no recinto da repartição;
- VII - coagir ou aliciar subordinados no sentido de filiarem-se a associação profissional ou sindical, ou a partido político;
- XV - proceder de forma desidiosa;
- XVI - utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares;
- XVII - cometer a outro servidor atribuições estranhas ao cargo que ocupa, exceto em situações de emergência e transitórias;
- XVIII - exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho.

Desse modo, a Direção solicita que a ASSIBGE – Sindicato Nacional reveja esta sua orientação aos núcleos sindicais, respeitando as regras estabelecidas pela Direção relativas ao uso das instalações no período de trabalho e adequando-se à legislação vigente.

Atenciosamente,

Wasmália Bivar
Presidenta