

# Parceria e Terceirização: transferência de responsabilidade sobre os serviços sociais\*

Jair Pinheiro\*\*

## Resumo

O objetivo deste artigo é discutir o abandono da responsabilidade pela política de creches na cidade de São Paulo, durante o governo Maluf, e a transferência desses serviços (e sua manutenção) para as camadas populares.

Uma onda avassaladora está cobrindo todo o espaço de discussão sobre o serviço público e estabelecendo um consenso quanto à adoção do critério contábil dos custos como parâmetro principal, quase exclusivo, de avaliação e decisão sobre o tema.

É na crista desta onda que se está operando, no município de São Paulo, a transferência de responsabilidade pelo fornecimento de diversos serviços públicos. Este processo tem recebido diversas denominações (terceirização, parceria, concessão, cooperativa), conforme o tipo de serviço em questão, a legislação que o regulamenta e o termo em moda no momento.

O uso do termo *transferência*, neste artigo, é proposital e visa evidenciar que a discussão acerca da necessidade de reduzir o Estado, garantindo-lhe

---

\* Comunicação apresentada ao 8º Congresso Estadual dos Sociólogos, realizado nos dias 9, 10 e 11 de outubro de 1995, na PUC-SP.

\*\* Sociólogo e doutorando em Ciências Sociais pela PUC-SP e professor da Universidade Cruzeiro do Sul.

agilidade e eficiência, no que diz respeito ao município de São Paulo, tem recoberto um processo de transferência do Estado para as camadas populares, de parcela dos custos de reprodução da força de trabalho.

Esta transferência de responsabilidade sobre os custos de reprodução da força de trabalho ocorre, basicamente, por três vias que se complementam: 1) redução do montante despendido pela Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) para o fornecimento de algum serviço, o que pode se efetivar através de algum convênio; 2) criação de mecanismos de captação de recursos junto à *comunidade*; 3) redução de custos por intermédio do rebaixamento da qualidade do atendimento oferecido.

A complexidade da PMSP e a diversidade dos serviços que ela fornece torna necessário ser mais específico, posto que a forma de transferência de responsabilidade sobre os custos dos serviços pode variar bastante. Por este motivo, a pesquisa a que se refere este artigo, e que expomos a seguir, se detém no exame do caso das creches.

Antes, porém, apresento alguns dados descritivos para que o leitor possa acompanhar a análise que será feita em seguida. Existem no município de São Paulo 302 (trezentas e duas) creches designadas *rede direta*, por serem integralmente mantidas pela Prefeitura, e 379 (trezentas e setenta e nove) creches designadas *rede conveniada*, por serem administradas por entidades beneficentes e/ou religiosas que recebem um valor *per capita*, mediante convênio com a Fabes – Secretaria da Família e Bem-Estar Social.

De acordo com este convênio, esta verba deve cobrir gastos com recursos humanos, material pedagógico, alimentação, material de consumo (limpeza) e água, luz e telefone, na proporção restrita da necessidade do atendimento previsto no termo de convênio.

Do ponto de vista teórico, é relativamente fácil demonstrar a transferência do ônus do custeio desses serviços da esfera da municipalidade para as camadas populares, por meio de valores totalizados dos custos e da identificação das fontes de financiamentos. Por outro lado, ganha em complexidade a tarefa de demonstrar os processos por intermédio dos quais essa transferência se efetiva.

Estão em curso na Prefeitura diversos processos que têm como efeito a já referida transferência. Assim, as três vias acima mencionadas se efetivam por mecanismos jurídicos, administrativos e contratuais diferentes, os quais têm a virtude de obscurecer à percepção imediata dos próprios usuários (camadas populares) desses serviços, o fato de que eles estão assumindo parte do custeio.

Vejamos como se combinam as vias de transferência com os mecanismos jurídicos, administrativos e contratuais.

### **Política de convênio**

Esta política consiste no repasse mensal de verba, segundo o valor *per capita*, para uma Entidade atender crianças de 0 a 6 anos, no caso das creches e, de 7 a 14, podendo se estender até os 18, no caso dos Centros de Juventude. A Secretaria Municipal da Família e Bem-Estar Social (Fabes) supervisiona o atendimento prestado por essas entidades através de um conjunto de profissionais composto, em sua maioria, por assistentes sociais, psicólogos, pedagogos, enfermeiras e nutricionistas.

É possível identificar nesta política de convênio aquelas três vias de transferência de custos. O montante destinado pela Prefeitura para o atendimento de um número determinado de crianças é menor que o valor de custo de uma creche direta para atender o mesmo número. Os defensores desta política podem argumentar que o convênio tem um caráter de parceria, e que a entidade conveniada deve complementar por meios próprios a parcela dos custos não contemplada pelo valor *per capita*. Este argumento em nada altera o fato de que para a maioria das entidades a verba do convênio constitui a principal, quando não a única fonte regular de recursos. Está, assim, identificada a primeira via, a de diminuição do montante despendido para o mesmo atendimento<sup>1</sup>.

As entidades, por sua vez, se utilizam de mecanismos diversos para captar recursos junto à *comunidade*. Ocorre que a *comunidade* de cada uma tem maior ou menor capacidade contributiva, conforme as relações políticas do patrono da entidade (igrejas, ex-parlamentares e lideranças populares) e a localização geográfica. Ou seja, aquelas entidades localizadas em bairros periféricos têm uma possibilidade menor de captar recursos por meios próprios, principalmente se seus dirigentes não tiverem boas relações com os meios políticos e empresariais. Com isso, identificamos a segunda via de

---

<sup>1</sup> A dotação orçamentária para o item "manutenção de crianças em creches conveniadas", em 1993, era de R\$ 31.291.201,00 tendo sido executados (gastos) R\$ 36.051.310,00. Em 1994, a dotação era de R\$ 47.483.276,00 e foram executados R\$ 28.076.839,00. Não foi possível apurar esses dados para 1995 por item de despesa devido a dificuldades administrativas. Contudo, os dados totalizados por secretaria (até o mês de agosto foram executados R\$ 93.834.000,00 de uma dotação de R\$ 254.640.000,00 para a Fabes) permitem observar não apenas a tendência de diminuição dos montante destinado aos programas sociais como a transformação do Orçamento em peça de ficção, já que a diferença entre a dotação e a execução é sempre muito grande.

transferência de responsabilidade com os custos dos serviços sociais para as camadas populares, a de captação de recursos junto à *comunidade*.

No tocante à relação das camadas populares com o Estado, este processo de transferência de responsabilidade se apóia nas experiências de ação coletiva, que Maria Luiza de Souza denominou Desenvolvimento de Comunidade (DC)<sup>2</sup>, Estas experiências de ação coletiva e de participação com vistas à superação de dificuldades comuns à *comunidade é multiforme*, e se relaciona com o poder político por intermédio de alguns dos elementos que a compõe.

A escolha , por parte do poder público, de qual desses elementos será a *pedra de toque* da relação com a *comunidade*, e do modo de articular esses elementos ao funcionamento dos equipamentos sociais, é reveladora de uma estratégia política de cooptação ou de respeito à autonomia política das camadas populares. Assim, quando Maria Luiza de Souza ressalta a importância da atenção do profissional do serviço público atentar para os aspectos pedagógicos da ação coletiva, a autora tem em vista elementos como: identidade de interesses, autonomia dos movimentos sociais e respeito às suas organizações, entre outros.

Contudo, uma análise feita a partir do ponto de vista do Estado demonstra que existem muitos elementos das experiências populares que servem à cooptação político-ideológica das camadas populares, hipótese esta que a autora não descarta, mas apenas não desenvolve na obra citada.

Poulantzas (1990) assinala que as políticas sociais constituem o espaço de estabelecimento do consenso, mesmo quando essas políticas são adotadas como resultado aberto das lutas populares, constituindo-se, assim, em espaço da luta de classes por intermédio da qual o Estado se torna também objeto desta mesma luta. As políticas sociais não ocorrem num plano abstrato, nem tampouco sem se articular às tradições e experiências populares, o que confere uma certa positividade à luta ideológica que atravessa o Estado.

Isto significa que este processo de transferência de responsabilidade com as manutenção dos serviços sociais é, também, uma luta política e ideológica. Como veremos mais adiante, governos diferentes podem adotar estratégias diferentes neste contexto de luta político-ideológica, contexto este que deve

---

<sup>2</sup> A autora desenvolve uma reflexão a respeito dos modos sociais de cooperação, desde a cooperação simples à divisão social do trabalho nas sociedade capitalistas (Souza, 1987). Os desdobramentos aqui apresentados sobre esta reflexão são da responsabilidade deste autor.

servir de quadro de referência para a observação do papel desempenhado pelas entidades sociais que mantêm convênio com a Prefeitura.

Com raras exceções, as entidades que mantêm convênio com a Fabes para o atendimento de crianças de zero a 6 anos têm vínculo de algum tipo com alguma igreja. Podemos destacar três tipos de vínculos observados.

Primeiro, existe um grande número dessas entidades nascidas dos movimentos populares nos bairros periféricos. Neste caso, o vínculo com a Igreja Católica é informal, efetivando-se por intermédio daqueles militantes católicos ativos no movimento. As entidades enquadradas neste tipo têm demonstrado pouca capacidade de captação de recursos junto à *comunidade*.

Segundo, existe uma parcela, também significativa, com vínculo formal com a Cúria Metropolitana ou com órgão de alguma igreja protestante, em geral, presidida por algum clérigo. As entidades enquadradas neste segundo tipo têm demonstrado uma capacidade relativamente maior que as precedentes para captar recursos junto à *comunidade*.

No terceiro tipo destacam-se aquelas entidades que têm vínculo com algum político, o que serve de canal de captação de recursos, além do tratamento privilegiado que merece da parte da administração municipal, o que, aliás, tem servido de pretexto para a punição de técnicos da Fabes, quando algum desavisado insiste em tratá-las como as demais. Neste terceiro tipo, predominam as entidades vinculadas às igrejas protestantes. Em nenhum dos casos foi possível precisar o número, menos ainda o tipo de vínculo com os políticos.

O convênio firmado entre a Prefeitura e as entidades estabelece alguns parâmetros *mínimos* para o atendimento. As creches podem funcionar de dez a doze horas por dia e ter um quadro mínimo de funcionários, conforme o número de crianças atendidas e a faixa etária. Comparadas com as creches da rede direta, que funcionam doze horas por dia e têm dois turnos de funcionários, as creches da rede conveniada apresentam uma queda na qualidade do atendimento prestado, que consiste em funcionar dez horas por dia e ter apenas um turno de funcionários. Com essa diferença entre as duas redes identificamos a terceira via, a da redução de custos por meio do rebaixamento da qualidade do serviço prestado.

Este rebaixamento da qualidade apresenta nuances que merecem destaque: 1) jornada de trabalho e salário dos funcionários; 2) oscilação de custos segundo o porte das entidades; 3) pressão exercida pela Prefeitura, através do controle de gastos, no sentido de conter o padrão mínimo em patamares reduzidos.

No que se refere à jornada de trabalho, a diferença das oito horas diárias em relação às dez de funcionamento da creche torna compulsória a obrigação de fazer duas horas extras por dia, nem sempre remuneradas, mesmo porque há controvérsias quanto à sua interpretação. Em relação ao salário, para efeito de observação do rebaixamento da qualidade do serviço, é preciso destacar que a média salarial<sup>3</sup> não incentiva nem permite ao funcionário a busca de aperfeiçoamento profissional, a menos que ele tenha uma relação militante ou sacerdotal com o trabalho.

Com relação à oscilação de custos, os dados apurados pela Fabes, através das planilhas de gastos demonstram que as entidades menores, com menos recursos, têm menor possibilidade de fazer compras nos centros comerciais que oferecem melhores preços, o que eleva os custos relativos. Esta desvantagem se associa àquela relativa à menor possibilidade de captação de recursos. Não é mera coincidência que essas entidades estão localizadas nos bairros mais pobres e atendem a uma parcela mais pauperizada das camadas populares, pois pobreza também tem estratificação.

No que diz respeito à contenção do padrão mínimo, é necessário assinalar que a planilha de gastos não tem, obrigatoriamente, o efeito de indicar a redução do valor *per capita*, nem tampouco de legitimar o padrão mínimo. Ambos os efeitos resultam de diretrizes políticas, às quais também está submetida a análise da planilha.

São essas diretrizes que explicam porque as planilhas de gastos justificaram, na gestão petista, a necessidade de aumentar o valor *per capita* e, na de Maluf, sua redução; e servem como mecanismo de pressão sobre o padrão mínimo. Esta pressão consiste em procedimentos *abertos* e *encobertos* de desencorajamento de eventual disposição das entidades para adotarem padrão acima do mínimo, como, por exemplo, contratar dois turnos de funcionários.

Constituem exemplos de procedimentos *abertos* a própria divulgação dos dados da planilha demonstrando a viabilidade financeira do padrão mínimo e a comparação com a supostamente *onerosa* rede direta<sup>4</sup>. Os procedimentos

---

<sup>3</sup> O salário médio pago em 1995, pelas entidades às pajens, apurado pela Fabes, é de R\$ 326,31 – incluindo-se os encargos.

<sup>4</sup> A rede conveniada tem três faixas de valores *per capita*, segundo a capacidade do convênio: R\$ 95,60 para creches que atendem até 60 crianças; R\$ 76,40 para as que atendem até 120; e R\$ 72,80 para as que atendem mais de 120 crianças. Esses valores foram reajustados em 10% a partir de janeiro de 1996. Na rede direta, se considerarmos apenas as despesas com pessoal para uma creche com capacidade instalada para 120 crianças, o montante despendido seria de R\$ 9.511,36; supondo que todos os funcionários estivessem no padrão salarial do início da carreira. O valor

*encobertos* são mais sutis, naturalmente. Entre eles, estão incluídos os métodos administrativos de elaboração das planilhas, bem como as manifestações públicas de autoridades municipais enaltecendo o papel das entidades filantrópicas como prestadoras de serviços mais baratos do que os oferecidos pela Prefeitura.

Examinamos até aqui as principais vias por intermédio das quais se reduzem os custos do atendimento às crianças de zero a seis anos na rede conveniada e, com isso, se opera a transferência do Estado para os setores populares de responsabilidade com parcela dos custos da reprodução da força de trabalho.

### **Barateamento da Rede Direta**

As três vias, acima referidas, de redução de custos também se aplicam à administração da rede direta por meio de medidas administrativas próprias. Em primeiro lugar, uma das maneiras de a Prefeitura transferir responsabilidade com o custeio deste serviço é o conveniamento da rede direta, que passa a ser denominada rede conveniada indireta e administrada por alguma entidade, nos termos já expostos acima. Desde a posse da atual gestão municipal mais de 30 (trinta) creches já foram transferidas da rede direta para a conveniada.

Por outro lado, a Prefeitura tem enfrentado dificuldades para implementar medidas de barateamento dos custos da rede direta que não seja a mera diminuição do montante despendido com este serviço (e o conseqüente rebaixamento da qualidade)<sup>5</sup>. Este rebaixamento está relacionado à defasagem no quadro de funcionários e à falta de material pedagógico, de limpeza, e mesmo de itens do cardápio.

A Secretaria da Família e do Bem-estar Social (Fabes) concebeu duas formas de captação de recursos junto à *comunidade*, basicamente. A primeira está relacionada ao Termo de Cooperação, já em vigor nas creches de Santana e Jardim Miriam. Este termo consiste no fornecimento de materiais e equipamentos à creche por alguma empresa que recebe, em troca, autorização do uso do espaço da creche para publicidade. Contudo, o baixo número de

---

repassado para uma creche conveniada atender 120 crianças é de R\$ 9.168,00 para cobrir todos os gastos.

<sup>5</sup> Da dotação orçamentária prevista para a rede direta de R\$ 53.067.329,00 para o ano de 1993, foram executados R\$ 32.939.575,00 e, para 1994, a dotação foi de R\$ 53.254.488,00 e a execução o escandaloso valor de R\$ 15.332.334,00. Estes dados reiteram a tendência já exposta na nota n.º 1.

termos firmados parece indicar que a proposta não teve, entre os empresários, a acolhida que a Prefeitura esperava.

De qualquer modo, é uma medida por intermédio da qual a Prefeitura transfere responsabilidade de parte dos custos, embora não para os setores populares, como demonstra o exame de outras medidas adotadas.

Neste ponto, para não induzir o leitor a erro, convém esclarecer que, em primeiro lugar, este tipo de contrato entre Prefeitura e empresa em nada se assemelha à obrigação legal (CLT) de empresas com mais de 30 (trinta) funcionárias, em idade fértil, fornecerem creches às mesmas; e, em segundo lugar, ele não aumenta o número de vagas para o atendimento de crianças de zero a seis anos.

A segunda forma de captação de recursos junto à comunidade é a Associação Comunidade/Creche (ACC), idealizada também para cumprir o papel político de realizar o que a gestão Maluf entende por participação. A Fabes elaborou uma proposta de estatuto padrão e orientou os diretores de creche a convocarem assembléias para a aprovação do mesmo, com o devido cuidado de evitar a participação de elementos questionadores (leia-se, petistas), como declarou uma funcionária da Secretaria.

Para além da polarização ideológica entre os representantes da gestão Maluf e da sua antecessora, os documentos de ambas demonstram concepções divergentes e, em certa medida, antagônicas sobre a questão da participação<sup>6</sup>.

Como demonstra o estatuto padrão, aprovado onde houve assembléia para a fundação da ACC, a captação de recursos e a *participação* não são entendidas como papéis distintos de um mesmo órgão, mas em muitos aspectos elas são uma coisa só, ou seja, participar equivale a assumir parte da responsabilidade com a manutenção do equipamento<sup>7</sup>.

Os artifícios examinados até aqui, tanto para a rede direta como para a conveniada, são válidos também para os CJs.

---

<sup>6</sup> "Comissões de gestão de equipamentos garantirão a execução da política e a implementação das normas e diretrizes do setor ou setores, quando o equipamento for de múltiplo uso. Além disto, por sua proximidade com a população, diagnosticarão a realidade local e farão propostas às subprefeituras e ao Conselho Regional de Cidadãos." In: Formação de Multiplicadores da Reforma Administrativa, Sec. Especial da Reforma Administrativa (Sera), 1991. Ver também artigos 2, 4 e 5 do Estatuto Padrão da ACC, feito pela Fabes, 29/11/94. Da leitura de ambos verifica-se que a proposta da gestão petista (Sera) coloca toda ênfase na questão política, o que desaparece da proposta da gestão Maluf (Fabes), que estabelece como objetivo a participação na manutenção do equipamento.

<sup>7</sup> Veja nota anterior.

Assim, as três formas de transferência de responsabilidade com a manutenção dos serviços do Estado para os setores populares, podem se efetivar por intermédio de diversas medidas jurídicas e administrativas que, pelas formalidades que cercam cada uma, se afiguram como medidas distintas. A opinião geral que sustenta uma suposta falência do Estado requer, também, a participação da sociedade na manutenção e custeio desses serviços, e tem oferecido a legitimação ideológica para a realização dessa transferência; opinião difundida pela imprensa, por setores acadêmicos e pelos partidos políticos.

Kowarick (1979) formulou o conceito de espoliação urbana para explicar a relação entre exploração da força de trabalho e o tipo de expansão sofrido pela cidade de São Paulo nas décadas de 60 e 70, associada à inexistência ou precariedade dos meios de consumo coletivo. A análise desenvolvida até aqui indica que a administração da infra-estrutura consolidada e da rede de serviços sociais (meios de consumo coletivo) já implantada também integra esse processo de espoliação urbana.

### **O ônus da transferência de responsabilidade**

Como o subtítulo sugere, e a análise desenvolvida reitera, as medidas genericamente denominadas *terceirização*, pelo menos no que diz respeito aos programas aqui examinados têm tido o de, indiretamente, intensificar a exploração da força de trabalho. As premissas empíricas desta afirmação já foram expostas acima. Passarei, a partir de então, a examinar algumas premissas teóricas que, a meu ver, são fundamentais para quebrar o consenso da necessidade de buscar na sociedade novas fontes de financiamentos dos serviços sociais e, a partir da quebra deste consenso, (re)introduzir a polarização entre capital e trabalho como pano de fundo da discussão.

Entre as premissas teóricas, destacam-se as que se referem: 1) à relação entre meios de consumo coletivo e condições gerais de produção; 2) ao papel da burocracia estatal na formulação de interesses dos agentes sociais, principalmente dos setores sociais.

Com relação à primeira premissa, Lojkin assinala que os meios de consumo coletivo (serviços sociais) integram as condições gerais de produção por suas conexões indiretas com o processo produtivo. Isto porque, diferentemente do consumo individual final, que é improdutivo, os meios de consumo coletivo participam na valorização do capital (Lojkin, 1979). A contraface dessa relação é que, ao adotar medidas que transferem parcela da responsabilidade com a manutenção desses serviços, o Estado contribui para

a valorização do capital por, de um lado, aumentar o montante da receita a ser destinado aos investimentos em infra-estrutura<sup>8</sup> e, de outro, induzir o autofinanciamento pelos trabalhadores de parte dos serviços que utilizam, o que significa que os trabalhadores passam a destinar parcela da sua renda, ainda que pequena devido aos baixos salários, para a manutenção dos meios de consumo coletivo.

Assim, vemos se reproduzir na administração do espaço urbano, sob a forma do dilema de investir em infra-estrutura (vias de comunicação) ou em serviços sociais (meios de consumo coletivo), um dos problemas crônicos de uma formação social capitalista, que é o de regular a exploração da força de trabalho e definir o grau dessa exploração (Vasconcelos, 1995).

Se esta premissa for sustentável, segue-se que qualquer medida que retire responsabilidade do Estado com os serviços sociais, se não repassá-la de modo explícito para o setor empresarial, implicará uma sobreexploração da força de trabalho, já que as inúmeras formas de financiamento passíveis de serem engendradas pelos agentes sociais ou são mediações políticas e sociais do movimento de valorização operado na esfera econômica, ou não escapam à sua lógica.

No que diz respeito à segunda premissa, o papel da burocracia estatal na formulação dos interesses das camadas populares pode ser observado: 1) no modo de operar da burocracia; 2) na relação entre ela e o ambiente social.

O modo de operar da burocracia, a meu ver, deve ser observado nos atos efetivos do funcionalismo, bem como na formulação técnica elaborada pela própria burocracia e nas práticas discursivas. Na verdade, a distinção entre esses elementos é mais analítica do que empírica, posto que cada um deles supõe os outros, embora se possa observar a predominância de cada um em segmentos específicos da burocracia.

Assim, grosso modo, propomos a seguinte correspondência: os atos (práticas profissionais) do funcionalismo predominam nos órgãos prestadores de serviços; a formulação técnica, nos departamentos de planejamento, controle e fiscalização; e as práticas discursivas, nas assessorias e gabinetes. Esta correspondência supõe uma hierarquia em sentido inverso.

Desse modo, as medidas que realizam a transferência de responsabilidade de parcela dos custos dos serviços sociais para as camadas populares são recobertas por práticas discursivas que têm o objetivo de divulgar e persuadir

---

<sup>8</sup> Nos anos de 1993 a 1995, em termos percentuais e considerando a dotação prevista, a execução orçamentária das secretarias que têm por competências os serviços sociais ficou abaixo da das secretarias voltadas para a infra-estrutura.

que tais medidas visam o atendimento dos interesses populares. Tais práticas discursivas vão desde a propaganda institucional até as notícias veiculadas através da imprensa e, em geral, estão calcadas em estudos e propostas elaborados pelos departamentos de planejamento, controle e fiscalização.

A prática profissional do funcionalismo, nos órgãos prestadores de serviços, está determinada, em larga medida, pelo que foi definido nos escalões superiores. Entre os fatores que concorrem para que aquela prática ofereça brechas para outras determinações, destacam-se: 1) a pressão social; 2) a tomada de posição do corpo técnico ao qual compete a execução dos programas sociais.

A relação da burocracia estatal com o ambiente social em que ela opera é mediada pelo produto (*output*). Isto equivale dizer que, nesta relação, não cabe aos usuários (cidadãos não investidos de cargos administrativos ou de representação política) fazer indagações quanto aos objetivos da burocracia. Ou seja, os programas sociais que, no caso, são os produtos da burocracia estatal, representam uma espécie de materialização dos interesses populares.

Esta mediação entre burocracia estatal e ambiente realizada por produtos (*outputs*) supõe um modelo de relação entre produtor e consumidor, na qual o universo de indagação do consumidor se restringe a aspectos determinados do produto, como quantidade e qualidade, raramente ao processo de produção. Este modelo de relação opera uma cisão entre produtos (*outputs*) e objetivos da burocracia, no sentido de que a “administração da coisa pública”, independentemente do significado que se atribui a esta expressão, na tradição liberal, é entendida como uma atividade composta de tarefas administrativas e políticas, na qual a primeira está subordinada à segunda.

A formulação teórica mais acabada desta concepção nos é fornecida por Weber. Segundo este autor, o bom funcionário é aquele que se detém aos critérios normativos da burocracia, não permitindo que sua atividade seja perturbada por considerações quanto a valores, ao passo que, em sentido oposto, o bom político é treinado, pela atividade parlamentar, para a realização dos acordos políticos, o que exige a capacidade de decidir segundo considerações quanto a valores (Weber, 1993).

Embora o próprio autor assinala que se trata de um tipo ideal, não encontrado em sua forma pura, são inegáveis seu peso normativo (como quadro de referência tanto para a ação política como para a administração e para a pesquisa acadêmica), a relação de exterioridade da burocracia com o

ambiente social e a definição do parlamento<sup>9</sup> como o *locus* onde se definem os objetivos políticos a serem executados pela burocracia.

### **Considerações finais**

Esta reflexão nos permite extrair uma dupla conclusão a respeito deste processo de terceirização dos serviços públicos. Por um lado, para cada medida que visa desonerar o Estado, é preciso indagar sobre qual parcela da sociedade recairá o ônus das responsabilidades que estão sendo retiradas parcial ou integralmente do âmbito do Estado e, por outro, a partir da resposta dada a esta indagação, (re)introduzir no debate político e acadêmico o conceito de interesses de classes, a fim de poder revelar a operação ideológica que está subjacente ao consenso sobre a suposta necessidade de “aliviar” o Estado do peso das políticas sociais.

Ademir Silva assinala que “o apelo à responsabilidade de “todos” no âmbito privado da solidariedade, do altruísmo, da filantropia, da colaboração desinteressada e de tantas formas mais modernas ou tradicionais de “caridade pública” pode contribuir para retirar da esfera pública estatal – esta sim, por definição, o espaço comum a todos – a função intransferível de assegurar o acesso a direitos sociais, provendo os recursos necessários ao seu financiamento.” (1995: 80).

O problema do financiamento está por trás deste debate, ora explícito ora envergonhado, mas sempre determinando os rumos das definições políticas. No caso específico do município de São Paulo, o sr. Maluf já fez sua opção que consiste em dividir com as camadas populares os custos dos serviços que estas mesmas camadas utilizam, não como consumo individual final, mas como consumo produtivo e, como tal, servindo à acumulação capitalista.

Os dados acima expostos, não deixam dúvidas de que, pelo menos no que concerne ao município de São Paulo, os trabalhadores, principalmente os de renda mais baixa, não apenas estão sendo vítimas da política de terceirização dos serviços públicos, bem como, por vias indiretas, ajudando a financiar a infra-estrutura urbana necessária à acumulação capitalista, no sentido geral, ou apenas ajudando o prefeito a oferecer o retorno das doações de campanha às construtoras; tudo isto tendo como pano de fundo a espoliação urbana.

---

<sup>9</sup> Para uma crítica a este modelo, ver Offe, 1984.

Assim, o prefeito criou o *capitalismo de parceria*, que consiste na participação ativa dos explorados nas atividades sociais necessárias à exploração econômica e os exploradores (sem conotação pejorativa), como democratas conversos, defendem a participação, que acusavam de assembleísmo até o final de 1992.

### **Bibliografia**

- KOWARIK, Lúcio (1979). *A Espoliação Urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- OFFE, Claus. (1984). “Critérios de racionalidade e problemas funcionais da ação político-administrativa. In: *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Universitário.
- POULANTZAS, Nicos (1990). *O Estado, O Poder, O Socialismo*. São Paulo, Graal.
- SILVA, Ademir (1995). “Política de assistência social: o lócus institucional e a questão do financiamento”. In: *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, 48.
- SOUZA, Maria L. (1987). *Desenvolvimento de Comunidade e Participação*. São Paulo: Cortez.
- VASCONCELOS, Eduardo M. (1995). “Estado e políticas sociais no capitalismo: uma perspectiva marxista”. In: *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo.
- WEBER, Marx (1993). *Parlamento e Governo na Alemanha Reordenada*. Petrópolis, Vozes.