

Domingos Roque Pavan

DO ESTATUTO DO SERVIDOR PÚBLICO À TERCEIRIZAÇÃO EM ERECHIM: O
TRABALHADOR EM BUSCA DE SEUS DIREITOS (2010 – 2011)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de Passo Fundo como requisito parcial e final para obtenção do grau de mestre em História sob a orientação do Professor Dr. Marcos Gerhardt.

Passo Fundo

2017

AGRADECIMENTO

Começar e chegar ao fim com sucesso em um projeto da envergadura de um curso de mestrado só é possível quando se conta com a colaboração de muitos. Por isso, agradeço aos colegas de trabalho, que, além do incentivo, muitas vezes me substituíram em minhas tarefas, me permitindo dedicação ao meu projeto de estudos. Agradeço também a vários servidores da Prefeitura de Erechim, lotados nas secretarias de Administração, da Fazenda e do Arquivo Histórico Municipal, os quais, sempre que precisei, foram atenciosos em me atender. Da mesma forma, estendo meus agradecimentos ao escritório do IBGE em Erechim e faço um agradecimento especial à Justiça do Trabalho de Erechim, principalmente à servidora Ivone, a qual descrevo simplesmente como uma pessoa diferenciada, que, além de me permitir fazer a pesquisa, ainda me ajudava e me explicava àquilo que eu precisava compreender. Agradeço também ao Programa de Pós-Graduação em História da UPF, que me recebeu e me deu condições de desenvolver meu projeto, mas principalmente ao meu orientador, Dr. Marcos Gerhardt, pessoa de fácil trato com quem hoje conto em minha lista de amigos. Um agradecimento aos meus familiares: quem me acolheu nas inúmeras viagens a Passo Fundo, quem me ajudou com as dificuldades da informática, quem fez correções de texto e ortografia ou quem intimamente torceu por mim. Agradeço, ainda, a meus filhos e à minha esposa, que souberam compreender esse momento e ainda foram meus maiores incentivadores. Por fim, agradeço a Deus, por me permitir a maravilhosa experiência da vida.

Posso não concordar com nenhuma das palavras que disser, mas defenderei até a morte o direito de você dizê-las (VOLTAIRE, 1694 – 1778).

RESUMO

A terceirização é a técnica administrativa de transferir para outros alguns serviços que até então eram feitos internamente por empresas e instituições. Seguindo essa tendência, a terceirização foi introduzida também na administração pública. É sobre este tema que a pesquisa em tela trata: a terceirização de serviços na Administração Pública e os reflexos decorrentes dessa relação concernentes aos servidores públicos, passando pela fragilização do estatuto que rege a carreira pública. Para tanto, faz-se uma contextualização com a perspectiva histórica da Administração Pública brasileira, tendo como ponto de partida a chegada da família imperial portuguesa ao Brasil, por entendermos que é a partir desse momento que o país passa a ter uma autonomia administrativa, mesmo que essa autonomia tenha sido à época, gerida por portugueses. Seguindo o ordenamento histórico, passamos por outros governos, destacando, em cada um, eventos administrativos relevantes, que, de alguma maneira, prepararam o caminho para que hoje a terceirização seja uma realidade. Nessa perspectiva, os eventos administrativos ocorridos a partir da década de 1980 têm maior relevância, pois é partir daí que é intensificado o projeto de reforma do estado que abre as portas da Administração Pública para a terceirização. Essa abertura colide frontalmente com os interesses dos servidores públicos, que vêem sua autonomia atingida, e gera uma precarização nas condições de trabalho. O estudo aborda os vários lados da terceirização, mostrando o que argumentam aqueles que defendem tal prática e também aqueles que criticam essa nova forma de contratação. Esta pesquisa se vincula à história social do trabalho. Nessa perspectiva, são usados, como fonte de pesquisa, processos judiciais encontrados na Justiça do Trabalho de Erechim que deram entrada nos anos de 2010 e 2011 e que tenham como parte as empresas de serviços terceirizados, contratadas pela Prefeitura Municipal de Erechim e seus funcionários. Por meio da análise dos processos, procurou-se traçar um perfil de quem são os trabalhadores terceirizados e saber quais os direitos cujo reconhecimento esses trabalhadores precisam buscar na Justiça.

Palavras-chave: Terceirização, servidor público, processos judiciais.

ABSTRACT

The outsourcing is the administrative technique to transfer to others some services that were previously done internally by companies and institutions. Following this trend, outsourcing has also been introduced in public administration. It is about this issue that this search talks about. Outsourcing services in the public service and the reflexes arising from this relationship relative to civil servants, passing by the weakening of the statute that rules the public career. Therefore it is made a contextualization with the historical perspective of the Brazilian Public Administration, taking as starting point the arrival of the Portuguese royal family to Brazil, because we believe it was from that moment on that the country began to have an administrative autonomy, even if this autonomy was managed by Portuguese people. Following the historical order we pass by other governments, highlighting in each one of them relevant administrative events that, somehow, prepared the way for outsourcing to be a reality nowadays. In this perspective, the administrative events from the 1980s have greater relevance because it is from there that the state reform project was intensified, opening the doors of Public Administration for outsourcing. This opening collides directly with the interests of public servants who see their autonomy affected and understand that it generates precarious working conditions. The study discusses the various sides of outsourcing, showing the arguments of those who defend and also those who criticize this new way of hiring. This research is linked to social history of work. In this perspective, are used as a source, court cases found in Labor Justice of Erechim which were received in 2010 and 2011 and have as part the outsourced service companies, contracted by Erechim's Town Hall, and its employees. By means of the analysis of the processes we tried to draw a profile of who are the outsourced workers and know what rights these workers need to seek in court to be recognized.

Keywords: Outsourcing, Public Server, Court Lawsuit.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 - Mapa localização Erechim no RS e no Brasil.....	39
Figura 02 - Mapa da Região Alto Uruguai.....	40

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 - Evolução da dívida pública interna/ Orçamento da União.....	31
Gráfico 02 - Evolução da carga tributária 1947/2010.....	32
Gráfico 03 - Evolução do número de empresas estatais.....	57
Gráfico 04 - Distribuição de juízes do Trabalho por idade: ano base 2012	97

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 - Participação das empresas públicas e privadas entre As 10 e 25 Majores do Brasil 1970 – 1985.....	58
Tabela 02 - Resultados das privatizações por período, número de Empresas Privatizadas e quantidade (U\$ milhões)	61
Tabela 03 - Taxa de urbanização das regiões brasileiras (em percentual).....	89
Tabela 04 - Quantidade de Varas do Trabalho por região Judiciária – 2015.....	93
Tabela 05 - População por estado <i>versus</i> habitantes por Vara do Trabalho.....	95
Tabela 06 - O que foi pedido nos processos trabalhistas.....	101

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMAU	Associação dos Municípios do Alto Uruguai
ANAMANTRA	Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
COMESTRA	Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
EC	Emenda Constitucional
EUA	Estados Unidos da América
FEE	Fundação de Economia e Estatística
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FIRJAN	Federação das Indústrias do Rio de Janeiro
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDESE	Índice de Desenvolvimento Socioeconômico
IN	Instrução Normativa
INSPER	Instituto de Ensino e Pesquisas
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
JCJ	Junta de Conciliação e Justiça
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscalização
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PEA	População Economicamente Ativa
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PND	Programa Nacional de Desestatização
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social

SEMOR	Subsecretaria de Modernização e Reforma Administrativa
TST	Tribunal Superior do Trabalho
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
URV	Unidade Real de Valor

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 HISTÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL	17
1.1 ADMINISTRAÇÃO NO IMPÉRIO	17
1.2 ADMINISTRAÇÃO NA PRIMEIRA REPÚBLICA.....	21
1.3 ADMINISTRAÇÃO NA REPÚBLICA POPULISTA	22
1.4 ADMINISTRAÇÃO NO PERÍODO DA DITADURA CIVIL-MILITAR	26
1.5 ADMINISTRAÇÃO NO PERÍODO PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO	29
1.6 GLOBALIZAÇÃO	34
1.7 HISTÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM ERECHIM	38
2 ESTATUTO DO SERVIDOR PÚBLICO E A TERCEIRIZAÇÃO.....	45
2.1 TRABALHO.....	45
2.2 ESTATUTO DO SERVIDOR PÚBLICO E ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA.....	48
2.3 REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1998	51
2.4 PRIVATIZAÇÕES	55
2.5 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	62
2.6 TERCEIRIZAÇÃO	66
3 OS TRABALHADORES E A JUSTIÇA DO TRABALHO.....	83
3.1 CONTEXTUAIZANDO O PROBLEMA.....	83
3.2 A JUSTIÇA DO TRABALHO NO BRASIL E EM ERECHIM.....	88
3.3 A INTERPRETAÇÃO DOS PROCESSOS TRABALHISTAS	98
3.4 O QUE BUSCAM OS TRABALHADORES?	99
3.5 CÉLERE OU MOROSO?	103
3.6 QUEM SÃO OS TRABALHADORES TERCEIRIZADOS	104

CONCLUSÃO	109
REFERÊNCIAS.....	114
FONTES	125

INTRODUÇÃO

Esta dissertação aborda um tema que ganhou importância no final do século passado e início deste: a terceirização na Administração Pública Brasileira. Deve-se considerar, contudo, que na iniciativa privada, a terceirização era realidade há mais tempo. Ela chegou ao Brasil, nos moldes que a conhecemos hoje, após a Segunda Guerra Mundial, juntamente com as montadoras de automóveis, e posteriormente passou a fazer parte de outros segmentos produtivos também.

Atualmente a terceirização envolve aproximadamente doze milhões de brasileiros. Compreendemos, portanto, ser um tema muito relevante e merecedor de um estudo acadêmico. É importante que as pessoas envolvidas, diretamente ou não, conheçam o tema e reflitam sobre suas implicações na sociedade. É relevante também essa discussão porque a terceirização se caracteriza por flexibilizar alguns direitos que estavam consolidados na legislação trabalhista brasileira.

Apesar disso encontramos pouca literatura a respeito do assunto. Nesse sentido, entendemos que este trabalho ajuda a preencher uma lacuna existente no campo da História Social do Trabalho e pretendemos que estimule mais estudantes, inclusive de outras áreas acadêmicas, a se permitirem pesquisar os serviços terceirizados e seus efeitos.

Embasados na interpretação de processos judiciais trabalhistas que tramitaram na Justiça do Trabalho em Erechim, e apoiados em referenciais teóricos e conceituais da História Social do Trabalho, que serão apresentados e discutidos nos capítulos que integram a dissertação conforme a narrativa histórica os exigir, definimos o seguinte problema de pesquisa: como os trabalhadores e a Prefeitura Municipal de Erechim foram atingidos pela terceirização de serviços no setor público? Para que se tenha mais clareza, esta grande pergunta foi desmembrada em questões menores: quem são os trabalhadores terceirizados? Há alguma característica predominante? O que os trabalhadores pediram na Justiça do Trabalho? Daquilo que foi pedido, o que efetivamente os trabalhadores ganharam? Quanto tempo demorou a tramitação dos processos? A Prefeitura de Erechim foi onerada em algum processo trabalhista dentre os que foram analisados? Os

servidores públicos do município estão tendo suas condições de trabalho precarizadas?

No desenvolvimento deste trabalho, serão abordados diversos temas ligados com a história da implantação da terceirização na Administração Pública brasileira, e especialmente em Erechim. Os servidores públicos que, em determinados momentos, obtiveram direitos, viram, ao longo da história administrativa, esses direitos serem fragilizados.

Quando é buscado analisar processos judiciais, pode-se dar o enfoque da pesquisa sobre várias perspectivas, de acordo com a área de interesse e, nesse sentido, é pertinente evidenciar, esta pesquisa tem um interesse mais próximo da perspectiva social do que propriamente econômica ou jurídica. Sob esse prisma, buscar-se-á traçar, através de dados contidos nos processos, um perfil de identificação de quem são os trabalhadores terceirizados, se alguma característica de gênero ou qualquer outro traço predomina. Do ponto de vista social, iremos buscar entender quais são as perspectivas de continuidade ou de carreira profissional dos trabalhadores terceirizados.

Independente das vozes contrárias ou a favor, a terceirização está consolidada. Contudo, após analisar as literaturas disponíveis e os processos judiciais, pretendemos entender por que um ente público faz opção por contratar o serviço terceirizado e não o servidor próprio, com acesso ao cargo por meio do concurso público.

É importante destacar que, mesmo em um recorte geográfico e temporal pequeno – somente com processos de trabalhadores terceirizados em contratos com a Prefeitura de Erechim e que deram entrada nos anos de 2010 e 2011, encontramos 226 processos ajuizados. Contudo, a análise foi feita sobre 172, pois 43 ainda estavam em andamento e 11 haviam sido propostos por entidades sindicais e Ministério Público do Trabalho, com o objetivo de resguardar direitos. Esse número prendeu-nos a atenção em razão de que, indiscutivelmente, revela alto grau de descontentamento ou de não atenção a direitos legalmente reconhecidos.

A dissertação é dividida em três capítulos. O primeiro contextualiza história brasileira sob a perspectiva da Administração Pública, sem aprofundar-se muito em

cada momento. Sua estrutura revela a grande dificuldade de separar a história política da história da Administração Pública, as quais são intrinsecamente entrelaçadas. Esse primeiro estudo, no entanto, limitará seu enfoque às questões administrativas, pois é o que está mais relacionado com o tema. Dessa maneira, o primeiro capítulo começa com a Administração no Império, mais precisamente com a chegada da Família Real ao Brasil, pois é a partir desse momento que o país começa a ter, de alguma forma, autonomia.

Na sequência do Capítulo 1, são mostrados os desdobramentos ocorridos com a volta da Família Real para a Europa, até a proclamação da República. Nesse capítulo também será tratada a Administração na 1ª República e a época dos governos populistas. Nesse período, que foi identificado como Administração na República Populista, são registradas várias iniciativas, em termos de legislações ou de outras ações administrativas do governo que têm reflexos neste estudo, principalmente a primeira compilação do Estatuto do Servidor Público Federal.

Após o estudo passar pelo período da ditadura civil-militar, volta-se, de maneira mais aprofundada, especial olhar à Administração pós-redemocratização, uma vez que é nesse período histórico que a terceirização é gestada e é posta em prática na Administração Pública. Até então, essa prática era comum na iniciativa privada, porém, com abertura prevista na Constituição Federal de 1988, foram promulgadas leis complementares e a terceirização tornou-se realidade também no espaço público.

O tema foi pesquisado na administração municipal de Erechim e, por isso, no embasamento, também é apresentada uma breve memória da trajetória do município, a fim de tornar mais fácil a compreensão por parte dos leitores. É traçada uma linha histórica desde a sua formação, sua emancipação, localização geográfica, e alguns aspectos da produção agrícola, industrial, comercial e serviços. São apresentados alguns dados da sua formação étnica e demais indicadores.

O texto aborda conceitos referentes à administração na iniciativa privada, mas principalmente à Administração Pública, apontando que, ao longo do tempo, a sociedade passou por mudanças, atualizações e conceitos nessa área que afetaram de maneira significativa a vida de todos os cidadãos. Indistintamente de onde

estivessem, essas mudanças pouco levaram em conta as necessidades dos cidadãos. Uma das alterações ocorridas e que fragilizou conceitos preexistentes foi à globalização, a qual alterou rotinas, hábitos, economias e muitos outros aspectos.

No Capítulo 2, fica claro que esta dissertação transita por temas ligados ao trabalho. Nele, é feita uma reflexão a respeito do trabalho, do Estatuto do Servidor Público Federal e Municipal, e também sobre a Administração Burocrática, apontando que o Estatuto tem origem com a ascensão da Administração Burocrática no Brasil. A Terceirização na Administração Pública favorece uma precarização das condições de trabalho, tanto dos servidores quanto dos próprios trabalhadores terceirizados. Essa precarização é de difícil dimensionamento, porém, entende-se que há uma fragmentação da categoria e, com isso, o conseqüente enfraquecimento do poder de barganha na busca de direitos e melhorias nas condições de trabalho.

Nesse contexto, o que fragilizou o Estatuto do Servidor Público abriu caminho e valorizou a terceirização. Trata-se da Reforma Administrativa de 1998, razão pela qual esse tema é destaque neste estudo. Paralelamente à reforma, ocorreu, no Brasil, uma grande onda de privatizações, ou seja, uma expressiva ocorrência de venda de patrimônio e de empresas públicas, tanto federais quanto estaduais. Ainda no segundo capítulo, se discorre sobre a terceirização propriamente dita, passando pela Lei de Responsabilidade Fiscal, e mostra-se o que argumentam aqueles que defendem tal prática e também aqueles que criticam a terceirização.

Este trabalho tem como fonte principal os processos judiciais trabalhistas, então, o Capítulo 3 faz uma abordagem da Justiça do Trabalho no Brasil, sua instituição e alguns aspectos da sua evolução. Por conseguinte, tendo como recorte geográfico Erechim, onde precisamente tramitam os processos que compõem o *corpus documental* desta pesquisa, faz-se uma abordagem da chegada e da instalação da Justiça do Trabalho nesse município. O terceiro capítulo contém a interpretação dos processos judiciais do período escolhido e nele são formuladas as respostas para as perguntas que orientam esta pesquisa.

1 HISTÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

O primeiro capítulo deste trabalho faz uma contextualização da história da Administração Pública Brasileira. Nessa perspectiva, iniciamos com a chegada da Família Real Portuguesa ao Brasil, passando pelos períodos da Administração na Primeira República, pela República Populista e pela Administração no Período Pós-Redemocratização.

Na continuidade do capítulo, chegaremos ao período mais atual e discutiremos as influências que a Administração Pública pode sofrer com ideias vindas do exterior, com a globalização. Encerramos o capítulo fazendo algumas considerações a respeito do Município de Erechim – sua localização, sua economia, sua formação étnica e outros dados correlatos –, pois é o recorte espacial da pesquisa.

1.1 ADMINISTRAÇÃO NO IMPÉRIO

Do ponto de vista administrativo, de se autodeterminar e ter uma gestão própria, o Brasil passa a existir a partir de 1808, quando aqui desembarcou a Corte Portuguesa, fugindo de percalços europeus. É claro que este trabalho não visa negar que a História retrata o Brasil, muito tempo antes, tendo, o presente registro, tão somente o propósito de frisar, como aponta Frederico Lustosa da Costa, que anteriormente a esse período o governo brasileiro estava sediado em Portugal:

Até 1808, existia no Brasil e, sobretudo, na sede do governo geral (vice-reino) uma administração colonial relativamente aparelhada. Mas a formação do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves e a instalação de sua sede na antiga colônia tornaram irreversível a constituição de um novo Estado nacional. Todo um aparato burocrático, transplantado de Lisboa ou formado aqui, em paralelo à antiga administração metropolitana, teve que ser montado para que a soberania se afirmasse, o Estado se constituísse e se projetasse sobre o território, e o governo pudesse tomar decisões, ditar políticas e agir (2008, p. 831).

Até então, todo o formato administrativo era pensado e implantado pelo Reino Português nas suas colônias, inclusive na América. Nessa época, o Brasil estava alçado à condição de Vice-Reino, que, como leciona Costa, trata-se de uma

condição importante, contudo, a partir da chegada do Príncipe Regente, aqui se instalou o Reino, e todas as decisões passam a ser emanadas daqui. De certa maneira, essa situação gerou uma série de atritos entre os que defendiam a permanência da Corte no Brasil e os que defendiam a volta a Portugal, verbalizada através de várias formas de imprensa, como mostra Luísa Maria Bastos Pereira das Neves (2008) na sua obra *A linguagem da imprensa portuguesa contra a causa do Brasil*.

E por que isso era tão importante? Por uma questão óbvia. Onde está o poder, ali estão os privilégios. Sobre esses privilégios se referia Jose Murilo de Carvalho (1981, p. 37), quando transcreveu uma fala de Joaquim Nabuco na sua obra *A Construção da Ordem: A Elite Política Imperial*, que dizia “emprego público, vocação de todos”. Em sentido idêntico, Sérgio Buarque de Holanda (1995, p. 159), em *Raízes do Brasil*, critica a formação das carreiras liberais, principalmente bacharéis em Direito. Segundo ele, esses profissionais adquiriam sua formação acadêmica em Portugal, e, quando voltavam, buscavam, dentro da Administração Pública, “meios de vida definitivos, com segurança e estabilidade, e que exigissem o mínimo de esforço pessoal”, em uma referência ao “gosto” pelo serviço público, herdado da cultura portuguesa.

De acordo com Costa (2008), a mudança da Corte Portuguesa para o Brasil significou a transferência de um aparato e de um contingente muito grande de pessoas ligadas à Administração. Soma-se a esses o aparato que existia na colônia e que aqui tinha, na sua base, o que ficou conhecido como o bacharelismo, que eram pessoas, geralmente de muitas posses, que iam a Portugal, mais precisamente a Coimbra, cursar Direito, com a finalidade de assumir cargos públicos. Esses bacharéis, como nos fala Carvalho (1981, p. 52), eram conhecidos como “almas danadas do rei”, tamanha era a dedicação em defesa da coroa.

Nesse cenário, mostra-se oportuno buscar entender o que é Administração. Na literatura sobre o tema, encontram-se várias definições, como liderar, tomar decisões. Na sua grande maioria, os autores exaltam como uma grande ferramenta do ramo das Ciências Humanas. Entretanto, Max Weber (2004, p. 188) fala que a

administração também pode ser entendida como uma forma de dominação e obediência.

Na atividade privada, a administração se concentra nos resultados, de um grupo restrito, que detém a propriedade da instituição. Na área pública, a administração tem de estar a serviço do interesse coletivo e tem de estar muito focada em objetivos sociais. De acordo com Hely Lopes Meireles (1999, p. 65), Administração Pública “é todo aparelhamento do Estado, preordenando a realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”, obviamente focando algumas áreas prioritárias da sociedade, como educação, saúde, infraestrutura e segurança.

Voltando ao período imperial, é de se entender que não vamos encontrar uma estrutura administrativa com os objetivos e os controles que temos hoje. Porém, havia um aparato administrativo, que ditava as diretrizes e os rumos que a economia devia seguir, e quais áreas eram mais merecedoras dos incentivos estatais. Porém, de acordo com Costa (2008, p. 835), a escolha das 5, 10 ou 15 mil pessoas – os números são imprecisos – que acompanharam a corte portuguesa ao Brasil diz alguma coisa sobre o espaço de poder que estava sendo transplantado.

Em 1821, com a derrocada de Napoleão e uma reestruturação geopolítica na Europa, somada a algumas agitações na região de Porto, se acirraram os discursos pela volta de D. João VI a Portugal, para reassumir o controle político da metrópole, ficando no Brasil o príncipe herdeiro com todo o aparato administrativo instalado pelo rei. Divergências fiscais, somadas a propostas para a retomada da condição de colônia do Brasil, colocaram ingredientes de animosidade entre os discursos de interesses contrários entre brasileiros e portugueses, e, como bem diz Pereira das Neves (2008, p. 84), “em política, palavras são ações”. Todas essas situações culminaram em 1822, com a declaração da Independência do Brasil, proclamada por D. Pedro I.

A independência não resolveu os problemas brasileiros, pelo contrário, várias situações políticas e econômicas até se acentuaram, tanto que, após dez anos à frente dos destinos da nação, D. Pedro I tomou uma decisão extrema, abdicou do trono em nome do filho D. Pedro II, então com cinco anos.

Esse evento inaugurou um período na história brasileira chamado de Regência. Conforme o historiador Boris Fausto, esse período foi assim chamado:

Porque nele o país foi regido por figuras políticas em nome do imperador até a maioria antecipada deste, em 1840, [...] o período regencial foi um dos mais agitados da história política do país e também um dos mais importantes. Naqueles anos, esteve em jogo a unidade territorial do Brasil, e o centro do debate político foi dominado pelos temas da centralização ou descentralização do poder, do grau de autonomia e da organização das forças armadas (2004, p. 161).

Esse período até 1840 ficou conhecido como “primeira regência” e foi um tempo bastante turbulento, com revoltas em várias províncias. Para aplacar essas revoltas, o governo central acenou com algum avanço de descentralização. O Presidente da província ainda era nomeado pelo governo central, mas a assembleia passou a ter alguns poderes como, por exemplo, nomear e demitir funcionários públicos. Dessa forma, os políticos regionais tinham na mão uma arma poderosa, tanto para negociar votos em troca de favores quanto para perseguir inimigos políticos (FAUSTO, 2004).

Ocorre que aquilo que parecia ser um agrado às províncias logo se tornou motivo de disputas locais, e isso precipitou que, em 1840, o ainda adolescente D. Pedro II, com 14 anos, assumisse o trono. Esse período foi marcado pelo movimento que ficou conhecido como “regresso”, que consistia em medidas da volta de todo o domínio do aparelho administrativo e judicial nas mãos do governo central (FAUSTO, 2004).

Do ponto de vista econômico, uma nova cultura começa a ganhar espaço, o café. Investimentos no setor e condições favoráveis de produção elevaram a cultura cafeeira a responder, no final do período imperial, em 1880, a mais de 60% das exportações brasileiras, desbancando com larga margem o açúcar, que, naquele momento, respondia por 10% desses produtos (FAUSTO, 2004).

Contudo, Fausto elenca uma série de sintomas de crise do segundo reinado. Entre eles, pode-se citar as divergências entre abolicionistas e escravagistas, com todas as implicações relacionadas às tensões entre Estado e Igreja. Novas diretrizes do Vaticano reforçavam uma reivindicação de maior autonomia dos padres

diante do Estado. A sempre delicada relação com o exército, aliada a questões localizadas, foi um campo fértil para fomentar ideias Republicanas (FAUSTO, 2004).

1.2 ADMINISTRAÇÃO NA PRIMEIRA REPÚBLICA

Um clima de instabilidade era vivido pelo Brasil no final do século XIX. Com um discurso vago que acomodava promessas de reformas que contemplavam interesse dos setores mais liberais e também de escravocratas descontentes, em 15 de novembro de 1889, um grupo de soldados, com não mais de 600 homens, segundo Costa (2008), liderados pelo Marechal Deodoro da Fonseca, impôs um golpe militar que culminou com a Proclamação da República.

Ironita Policarpo Machado, no seu artigo *Algumas considerações sobre a pesquisa histórica e as fontes judiciais*, que versa sobre os litígios judiciais envolvendo as questões agrárias (propriedade de terras) no norte do estado do Rio Grande do Sul, no final do século XIX e início do século XX, mostra que, a despeito das transições políticas que o país e mais propriamente o estado viviam naquele momento, todas aquelas disputas por capital econômico e as disputas de poder em jogo se davam nos mesmos moldes que aconteciam no período imperial. Machado (2013, p. 18) chega a dizer que “no processo de transição não se dá uma ruptura estrutural abrupta com a cultura política imperial”.

Fica claro que, para esses grupos que lutavam contra quem estava no poder, o problema não estava na estruturação do sistema, mas em quem deveria estar no poder, tanto é que, quando alcançavam a meta, mantinham a estrutura como a encontraram. Nessa mesma lógica, a Proclamação da República no Brasil não alterou a maneira de como as coisas eram feitas, as benesses estatais continuavam a ter o mesmo destino, somente mudavam as figuras principais no comando da nação, mas não a maneira de operar o poder, a qual manteve estreito vínculo com o modelo imperial (COSTA, 2008).

Do ponto de vista econômico-administrativo, a Proclamação da República não promoveu reformas muito significativas. As riquezas continuaram concentradas nas mãos das mesmas classes de pessoas, e a matriz econômica continuava alicerçada

na agricultura de exportação, baseada na monocultura e no latifúndio. Entretanto, os cafeicultores paulistas passaram a ser um pólo político mais dominante em detrimento das elites cariocas e nordestinas (COSTA, 2008).

Costa nos mostra que as mudanças foram apenas às necessárias para o funcionamento do sistema Republicano:

O governo provisório adotou as reformas imediatas necessárias à vigência do novo regime e convocou eleições para uma assembleia constituinte. A Carta de 1891, francamente inspirada na Constituição Americana de 1787, consagrou a República, instituiu o federalismo e inaugurou o regime presidencialista. A separação de poderes ficou mais nítida. O Legislativo continuava bicameral, sendo agora formado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, cujos membros passaram a ser eleitos para mandato de duração certa. Ampliou-se a autonomia do Judiciário. Foi criado o Tribunal de Contas para fiscalizar a realização da despesa pública. As províncias, transformadas em estados, cujos presidentes (ou governadores) passaram a ser eleitos, ganharam grande autonomia e substantiva arrecadação própria. Suas assembleias podiam legislar sobre grande número de matérias. Esse sistema caracterizava o federalismo competitivo (2008, p. 839).

Esse novo período durou 40 anos e, aos poucos, foi tornando-se disfuncional, e novos conflitos de interesses puseram fim à política do café com leite que governava o Brasil, na época. Essa política consistia num acordo entre paulistas (café) e mineiros (leite) que se revezavam no poder. Porém, em 1930, é eleito Júlio Prestes, um paulista, para suceder Washington Luiz, outro paulista. Esse rompimento de alternância criou uma instabilidade, abrindo espaço para mais uma intervenção militar, a qual colocou Getúlio Vargas no poder por 15 anos, que começa a lançar as bases da industrialização.

1.3 ADMINISTRAÇÃO NA REPÚBLICA POPULISTA

Pode-se dizer que o primeiro período Vargas (1930–1945), que teve início com a Revolução de 1930, divide-se em três momentos: o Governo Provisório, que vai de 1930 a 1934; o Governo Constitucional, que vai de 1934 a 1937; e o Estado Novo, de 1937 a 1945. O início de seu governo aconteceu em meio a uma crise econômica mundial que trazia como consequência uma produção agrícola sem mercado, acentuando uma crise financeira. Para ter respaldo nas medidas que

tomaria, estreitou os laços com a Igreja Católica. Fausto (2004, p. 332) destaca como marco histórico desse relacionamento a inauguração da estátua do Cristo Redentor, em outubro de 1931.

Boris Fausto leciona ainda que a gestão getulista é marcada pela centralização de poder, assim dizendo:

Em novembro de 1930, ele assumiu não só o Poder Executivo como o Legislativo, ao dissolver o Congresso Nacional, os legislativos estaduais e municipais. Todos os antigos governadores, com exceção do novo governador eleito de Minas Gerais, foram demitidos e, em seu lugar, nomeados interventores federais. Em agosto de 1931, o chamado Código dos Interventores estabeleceu as normas de subordinação destes ao poder central (2004, p. 333).

Do ponto de vista administrativo e dos novos rumos para o desenvolvimento do país, pode-se dizer que esse período foi pródigo. O governo colocou-se de maneira determinante em um processo desenvolvimentista. Com o objetivo de impulsionar essa concepção, o governo criou vários organismos e empresas estatais. Para exemplificar a determinação Getulista nessa guinada nos rumos brasileiros (COSTA, 2008, p. 844), nota-se que, até 1930, o Brasil possuía apenas 12 estatais, e, nos anos que se seguiram, mais do que dobrou esse número, dando ênfase ao setor de mineração com a criação da Vale do Rio Doce e a Companhia Siderúrgica Nacional. Todo esse esforço tinha por objetivo colocar o Brasil nos trilhos da industrialização, primeiro com investimento estatal e, em seguida, incentivando o setor privado.

A Administração Pública no Brasil viveu a fase patrimonialista durante o Império, pautada muito fortemente pelo clientelismo e pelo nepotismo. Essas características eram incompatíveis com as práticas que o mundo moderno exigia e com o que Getúlio pretendia para o novo Brasil que começava a ser colocado em prática. Alicerçado a essas ideias surge o modelo administrativo burocrático para combater o modelo clientelista da administração oligárquica. Para dar vida a esse novo modelo, criou-se o Ministério do Trabalho, que, entre outras atribuições, tinha inserções na estruturação do serviço público. Com o intuito de elaborar essa estruturação, criou-se o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP):

O Dasp foi efetivamente organizado em 1938, com a missão de definir e executar a política para o pessoal civil, inclusive a admissão mediante concurso público e a capacitação técnica do funcionalismo, promover a racionalização de métodos no serviço público e elaborar o orçamento da União [...]. A reforma administrativa do Estado Novo foi, portanto, o primeiro esforço sistemático de superação do patrimonialismo. Foi uma ação deliberada e ambiciosa no sentido da burocratização do Estado brasileiro, que buscava introduzir no aparelho administrativo do país a centralização, a impessoalidade, a hierarquia, o sistema de mérito, a separação entre o público e o privado (COSTA, 2008, p. 845).

Diante desse contexto, implantou-se no Brasil a Administração Pública Burocrática, focando três áreas principais: administração de materiais, administração de pessoal e administração financeira. Na administração de materiais, foi instituída uma padronização no modelo de compras para todos os entes públicos, com racionalização dos métodos e controle dos estoques. Na administração financeira, foi inserido o conceito de orçamento, em que cada ente público e também as empresas estatais, que começavam a ser criadas, deviam adequar suas despesas a um orçamento prévio (COSTA, 2008).

Com a administração de pessoal, foi introduzido o concurso público como regra para o acesso aos cargos públicos, além da estruturação e organização dos serviços e seu aperfeiçoamento sistemático. O principal objetivo era inserir no processo de admissão de servidores públicos o princípio da impessoalidade, e que, preenchendo os requisitos exigidos, todos os brasileiros tivessem acesso aos cargos públicos, acabando, assim, com práticas clientelistas e nepotistas que eram marcas das administrações até então. Para garantir isso, passou a vigorar, em 1939, o Decreto-lei nº 1.713, que dispunha sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União.

Para os trabalhadores da iniciativa privada, a primeira passagem de Getúlio pelo poder brasileiro trouxe como marco a criação da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), que, apesar de receber, hoje em dia, críticas por desatualização, tem sua essência mantida. A CLT foi criada pelo decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e assinada pelo então presidente Getúlio Vargas, no Estádio de São Januário, que estava lotado para comemorar o feito.

Essa lei reunia as várias legislações que tratavam do tema, e entre os direitos que ela garantiu estão o salário mínimo, a carteira de trabalho, a jornada de oito

horas, as férias remuneradas, a previdência social e o descanso semanal. A CLT estabeleceu ainda a obrigatoriedade do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). É importante salientar que a Justiça do Trabalho foi criada dois anos antes, em 1941, no mesmo local e no mesmo dia.

Esse período de governo, Vargas conviveu em nível mundial com um dos fenômenos mais trágicos da história da humanidade, a Segunda Grande Guerra. A entrada do Brasil na guerra contra governos totalitários (fascistas) colocou em xeque a manutenção de um governo ditatorial, que não havia sido eleito pelo voto. As oposições procuraram aproveitar o desgaste do governo decorrente dessa contradição, e o governo começou a preparar a transição (COSTA, 2008, p. 847).

Porém, Getúlio foi deposto no dia 29 de outubro, pelo Alto Comando do Exército, e, declarando publicamente que concordava com a deposição, retirou-se para São Borja, sua cidade natal. José Linhares, presidente do Supremo Tribunal Federal, assumiu a presidência da República, para transmiti-la, em janeiro de 1946, ao candidato vitorioso nas eleições, Eurico Dutra, que havia sido ministro da Guerra de Vargas. Contudo, por divergências com o presidente, Dutra foi demitido do ministério em agosto de 1945, e, dois meses depois, em outubro do mesmo ano, participou da sua deposição.

É necessário observar como é difícil separar a história da administração pública da história política, as quais estão intimamente ligadas, fazendo com que seus fatos se confundam. De acordo com Costa (2008), sobre o período de Dutra no poder, podemos dizer que ele representou alinhamento do país com os Estados Unidos. A influência norte-americana trouxe como consequência a abertura econômica às empresas multinacionais dos Estados Unidos da América (EUA) e também a ruptura de relações do Brasil com a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Internamente, o governo Dutra procurou reduzir a intervenção do Estado na economia, porém, deixou a desejar nas políticas de infraestrutura, saúde e outras áreas sociais.

Ancorado pela imagem de “O pai dos pobres”, Getúlio voltou a ser presidente com a força das urnas em 1951. De volta ao poder, reiniciou a sua escalada à industrialização, bastante patrocinada pelo Estado. Como marca dessa ideia, temos

a fundação, nesse período, da Petrobras, com a campanha “o petróleo é nosso”. Dentro da política econômica industrial, nesse segundo período, Vargas incentiva a vinda ao Brasil de montadoras de automóveis. A primeira a aportar em solo brasileiro é a Volkswagen, inaugurada em abril de 1953. Em seguida, chegaram outras. Esse fato é relevante no nosso estudo porque, mesmo o nosso tema se referindo à terceirização na Administração Pública, no Brasil, o parque das montadoras de automóveis é o setor em que tal prática teve maior incentivo e onde se pode ver os exemplos mais claros dessa modalidade (COSTA, 2008). Esse segundo período de Vargas no poder também foi marcado por várias turbulências, tanto que o levou a um ato extremo: no dia 24 de agosto de 1954, Getúlio comete suicídio, deixando escrita uma “Carta Testamento”.

Após um período de governantes transitórios, com um slogan desenvolvimentista, “50 anos em 5”, em 1956, assume o poder Juscelino Kubitschek. Mesmo o país tendo vivido um período econômico favorável e certa estabilidade política, a oposição acusava Juscelino de ter aumentado demais a dívida interna e a externa brasileiras, além de uma elevação da inflação e arrocho salarial. Um dos maiores feitos de Kubitschek foi a mudança da capital federal, do Rio de Janeiro para o Centro-Oeste do país, conhecido como Planalto Central, onde foi construída uma cidade especialmente para essa finalidade.

Naquela época, a legislação não permitia a reeleição, então, ao encerrar seu mandato, Juscelino passa a faixa presidencial a Jânio Quadros, que renuncia meses depois. Esse episódio criou um clima de instabilidade política, que acabou por colocar os militares no poder novamente através de um golpe. Contudo, do ponto de vista da Administração Pública, não houve um fato ou uma mudança significativa.

1.4 ADMINISTRAÇÃO NO PERÍODO DA DITADURA CIVIL-MILITAR

Em 1964, o Brasil passou novamente a conviver com um regime ditatorial. Sobre esse movimento, Fausto (2004, p. 465) diz que “tinha sido lançado aparentemente para livrar o país da corrupção e do comunismo e para restaurar a democracia, mas o novo regime começou a mudar as instituições através de

decretos, chamados de Atos Institucionais (AI)”. As intervenções visaram, em regra, os sindicatos mais expressivos e seus dirigentes; no Congresso Federal, outro alvo dos militares, 50 parlamentares tiveram o mandato cassado. Em 1964, os expurgos atingiram 49 juízes. As universidades eram outro alvo privilegiado, principalmente a Universidade de Brasília (FAUSTO, 2004, p. 467).

Contudo, conforme observa o historiador Marcos Napolitano (2011, p. 210), não se pode dizer que o grupo civil-militar que assumiu o poder com o golpe de 1964 era coeso em suas ideias:

Os governos militares brasileiros que se sucederam entre 1964 e 1985 não foram homogêneos. Exemplo disso é que a dinâmica das políticas setoriais econômica, social, relações exteriores, direitos políticos e direitos humanos—variou significativamente de general para general no poder. O que unificava os grupos militares eram o anticomunismo e a rejeição à política de massas, ou seja, a incorporação das massas no jogo político e eleitoral. Estes dois princípios conviviam com a obsessão pelo desenvolvimento industrial e superação do subdesenvolvimento de forma associada ao capital multinacional, criando um ambiente de “segurança e desenvolvimento”. De resto o regime não tinha uma ideologia ou uma política de governo constante e coesa (NAPOLITANO, 2011, p. 210).

O primeiro presidente a assumir o poder na era militar foi o General Castelo Branco, e, como nos mostra Luiz Fernando Iozzi Beitum, o grupo que o acompanhou no poder tinha como finalidade promover uma reforma:

A partir do governo do presidente Castelo Branco, em 1964, o ambiente reformista foi fortemente influenciado pela ascensão de civis ou militares que haviam cursado a Escola Superior de Guerra, nos cargos da administração federal. Em 9 de novembro de 1964, foi instaurada, pelo Ministro do Planejamento, a *Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa (COMESTRA)*. Esta foi responsável pela organização do anteprojeto que se transformou no Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e constituiu uma ampla reforma administrativa com o desígnio de oferecer ao serviço público maior eficiência operacional, nos moldes de organizações privadas (2009, p. 4).

Dessa reforma, vamos referenciar alguns dos pontos que tiveram impacto de imediato, logo após ser promulgado, como por exemplo: ela determinava o planejamento das ações como princípio norteador, previa a expansão das estatais, fortalecia o princípio da meritocracia no serviço público, redesenhou a estrutura administrativa federal em 16 ministérios: Justiça, Interior, Relações Exteriores,

Agricultura, Indústria e Comércio, Fazenda, Planejamento, Transportes, Minas e Energia, Educação e Cultura, Trabalho, Previdência e Assistência Social, Saúde, Comunicações, Exército, Marinha e Aeronáutica (COSTA, 2008).

Os pontos aqui descritos, somados a outros, desenharam a reforma administrativa promovida pelos militares e, para implementá-la, foi criada a Subsecretaria de Modernização e Reforma Administrativa (SEMOR); e o DASP, criado na época do governo Vargas, ficou com a responsabilidade apenas relativa aos assuntos de pessoal. Uma grande preocupação dos governos dessa época era combater a burocracia, tanto que, em 1979, foi criado o Ministério da Desburocratização, que existiu até 1986 (MARE, 1995).

Os governos militares fizeram uma gestão que produziu algum avanço em termos de infraestrutura (Itaipu e a Transamazônica são dessa época) e economia. Por outro lado, do ponto de vista social, as memórias são bem menos reluzentes, e provavelmente, o bem mais atacado tinha relação com as liberdades, o que, obviamente, levou as oposições a denominarem esse período de “anos de chumbo”.

Após movimentos nas ruas em todo país, no dia 15 de março de 1985 deveria assumir a Presidência da República Tancredo Neves, um presidente civil que romperia com o ciclo militarista. Mesmo com toda a pressão popular, Tancredo ainda foi eleito pelo voto indireto, ou seja, eleito com o voto dos congressistas. Porém, inexplicavelmente, no dia da posse, foi acometido de uma doença que o levaria à morte aproximadamente um mês depois. Em seu lugar, assumiu o vice, José Sarney.

Para o objeto da nossa pesquisa, é a partir dessa época histórica que os acontecimentos se tornam mais relevantes, pois temos as implementações de várias legislações que vão conduzir as ações para se introduzir a terceirização na Administração Pública. Dentre as várias legislações que vão abrir caminho, temos a principal, a Constituição Federal (CF) de 1988.

1.5 ADMINISTRAÇÃO NO PERÍODO PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO

A Administração Pública no Brasil passou por três fases: a patrimonialista (durante a era do Império); a burocrática (na era Vargas); e, no regime pós-ditadura, se buscou introduzir a Administração Gerencial para fazer frente às demandas de um mundo em transformação e palavras como globalização, privatização e terceirização entram no vocabulário e no dia a dia de empresas, cidadãos e governo (MARE, 1995).

A historiadora Luísa Maria Bastos Pereira das Neves (2008, p. 84), quando fala da *Linguagem da imprensa portuguesa contra a Causa do Brasil*, destaca que “em políticas palavras são ações”. Em 1995, quem usava as palavras em defesa de uma reforma administrativa era o então titular do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) Luiz Carlos Bresser Pereira, que encaminhou ao Congresso Nacional um projeto que previa uma reforma na gestão pública. Após tramitar no Congresso, esse projeto se transformou, em 1998, na Emenda Constitucional 19/98. O objetivo principal era contribuir para formar no Brasil um aparelho de Estado forte, flexível e eficiente (MARE, 1995). Contudo, é importante pontuar que essa política atendia a uma classe empresarial que objetivava adquirir empresas públicas ou diminuir a concorrência do Estado nos seus negócios, e assim otimizar os seus resultados econômicos, desconsiderando que essa política econômica fragiliza ainda mais as condições da população menos favorecida.

Conforme Francisco Mafra (2005, p. 03), em 1998, entendia-se ser importante inserir o conceito de Administração Pública Gerencial, na qual o Estado deveria ser menor do ponto de vista gerencial e do ponto de vista de interferência na economia e na sociedade, tornando-se mais flexível. A Administração Gerencial se valeria ainda como apoio de alguns dos princípios da administração burocrática, embora flexibilizados, teria como fundamentos a admissão segundo critérios rígidos de mérito, um sistema estruturado e universal de remuneração, carreiras, avaliação de desempenho realizada constantemente e treinamento sistemático.

Defensor da Administração Pública Gerencial, Bresser (2000, p. 02), no seu estudo *Reforma gerencial do Estado*, destaca que o Estado deveria manter-se

apenas nas atividades inerentes a ele, desfazendo-se de empresas estatais que não fossem estratégicas para fomentar o desenvolvimento ou que suas atividades pudessem ser prestadas por empresas privadas.

A Emenda Constitucional 19/98 trouxe, também, a introdução, no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988, do princípio administrativo da eficiência, intensificando a ideia de “estado burocrático ineficiente” *versus* “particular eficiente”, conforme o texto constitucional:

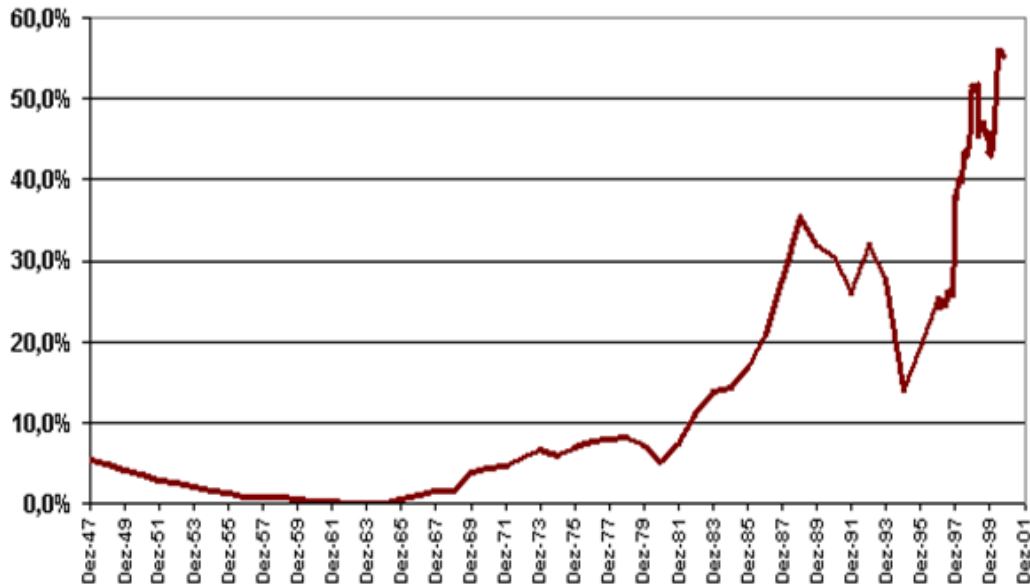
Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte [...] (BRASIL, 1988).

Aproveitando a redação desse artigo, justificado pelo princípio da eficiência, a terceirização ganhou força para entrar na Administração Pública, determinando ao Estado maior foco em sua atividade-fim. Como atividade-fim, exemplifica-se: em um hospital, o atendimento médico a um paciente; ou, em uma escola, o professor lecionando aos estudantes; ou seja, atividade fim é o produto ou o serviço que o cidadão/cliente vai buscar. O Estado deve repassar para empresas terceirizadas os serviços de apoio, como porteiros, serviços de limpeza, vigilância e vários outros que não são o objetivo principal de atendimento ao público.

Outra situação importante a se destacar era o alto índice de comprometimento gerado pelo quadro de pessoal em relação ao orçamento público, com uma legislação bastante engessada que se somava a finanças combalidas, as receitas não faziam mais frente às despesas, não havendo recursos suficientes para investimentos (MARE, 1995).

O Gráfico 1 traduz a evolução da dívida pública interna no período de 1947 até 2001, em relação ao PIB brasileiro. Nesse contexto, o discurso de Bresser ganhava muita força.

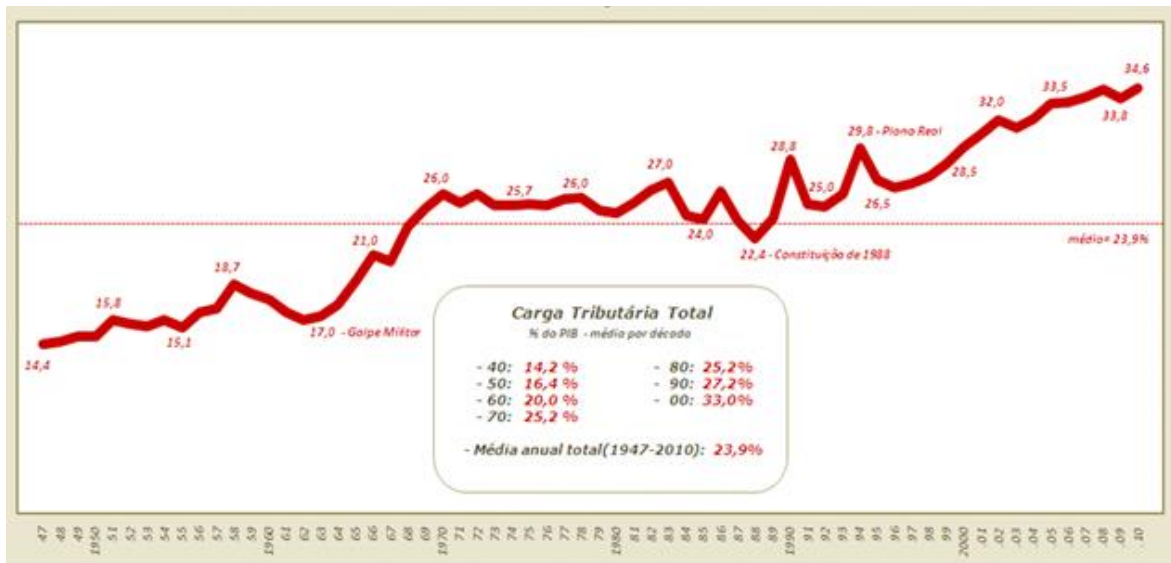
Gráfico 1: Evolução da dívida pública interna / Orçamento da União.



Fonte: FEU, Aumara. Evolução da Dívida Pública Brasileira. **ECONOMIA E ENERGIA**. Rio de Janeiro, v. 25, mar./abr. 2001. Disponível em: <<http://ecen.com/eee25/audivida.htm>>. Acesso em: 13 jun. 2016.

É importante observar que o montante da dívida interna do Brasil, na virada do Século XX, era da ordem de 60% em relação ao orçamento da União. Para atender à demanda dos gastos que se avolumavam em função das políticas sociais para responder às necessidades prementes da parcela mais vulnerável da população, novas fontes de financiamento público foram exigidas. Para exemplificar, o Gráfico 2 exhibe a evolução das receitas com impostos *versus* o PIB brasileiro no decorrer do período de 1947 a 2010.

Gráfico 2: Evolução da carga tributária 1947-2010



Fonte: IBGE/ Contas Nacionais e Ministério da Fazenda. Disponível em: <<https://brasilfatosedados.wordpress.com/2011/06/30/carga-tributaria-post-a-ser-publicado-12/>>. Acesso em: 13 jun. 2016.

A Constituição Federal de 1988 trouxe em seu texto algumas preocupações sociais, por exemplo, no seu Art. 1º, tem como fundamento: *III - a dignidade da pessoa humana*; e, no seu Art. 3º, tem como objetivo: *III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais* (BRASIL, 1988).

Com a Constituição promulgada, na década de 1990, se acentua o debate da reforma do Estado. Esse debate foi liderado pelo então ministro Luís Carlos Bresser Pereira, que defendia uma redefinição das funções do Estado, manifestando-se através de estudos do MARE, do qual ele era o titular, nos seguintes termos:

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. No plano econômico o Estado é essencialmente um instrumento de transferências de renda, que se torna necessária dada à existência de bens públicos e de economias externas, que limitam a capacidade de alocação de recursos do mercado. Para realizar essa função redistribuidora ou realocadora, o Estado coleta impostos e os destina aos objetivos clássicos de garantia da ordem interna e da segurança externa, aos objetivos sociais de maior justiça ou igualdade, e aos objetivos econômicos de estabilização e desenvolvimento. Para realizar esses dois últimos objetivos, que se tornaram centrais neste século, o Estado tendeu a

assumir funções diretas de execução. As distorções e ineficiências que daí resultaram deixaram claro, entretanto, que reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado. Daí a generalização dos processos de privatização de empresas estatais. Neste plano, entretanto, salientaremos outro processo tão importante quanto, e que no entanto não está tão claro: a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos a esse processo de “publicização” (MARE, 1995, p. 12).

O entendimento era de que o Estado deveria ser um regulador, um fiscalizador, retirando-se de atividades que podiam ser exercidas pela iniciativa privada. Segue o estudo do MARE dizendo que a administração burocrática teve seu motivo de existir em um determinado momento, mas, para as situações colocadas no mundo atual, se requer outras ferramentas.

A administração pública – cujos princípios e características não devem ser confundidos com os da administração das empresas privadas – evoluiu através de três modelos básicos: a administração pública patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Estas três formas se sucedem no tempo, sem que, no entanto, qualquer uma delas seja inteiramente abandonada. [...] No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A *res publica* não é diferenciada das *res principis*. Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. [...] Administração Pública Burocrática – Surge na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista [...] seu defeito, a ineficiência, a auto-referência, a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos vistos como clientes. Este defeito, entretanto, não se revelou determinante na época do surgimento da administração pública burocrática porque os serviços do Estado eram muito reduzidos [...]. Administração Pública Gerencial – Emerge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado econômicas e sociais do Estado, e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior (MARE, 1995, p. 15-16).

Este estudo produzido pelo MARE na década de 1990 somou-se a discursos em prol de uma reforma que, de alguma maneira, enxugasse as atribuições do Estado, mantendo-o apenas nas atividades essenciais. Era o Estado mínimo e liberal. Tal reforma, discutida em nível Federal, teve alcance e repercussão em todas as esferas (estaduais e municipais) e em todos os poderes. Do ponto de vista do

exterior, o mundo do fim do século XX vivia um fenômeno que transformou a vida dos cidadãos, das empresas e dos governos em todos os âmbitos. O fenômeno ficou conhecido como globalização, tema que será tratado e discutido no próximo tópico.

1.6 GLOBALIZAÇÃO

De forma sucinta, pode-se entender que globalização é um estágio do capitalismo, em que, principalmente as grandes corporações, espalham suas filiais, seus produtos ou sua cultura para qualquer canto do mundo. Esse conceito também é compartilhado por Octávio Ianni, que diz que *está em curso um intenso processo de globalização das coisas, gentes e ideias* (2000, p. 208). Para Antônio Cattani (1997), o conceito de globalização está associado de forma estreita ao movimento de redução dos entraves políticos no que concerne à movimentação de mercadorias e de serviços entre fronteiras. Características importantes desse processo são a desregulamentação dos mercados financeiros, de comunicação e de transportes. Essas desregulamentações impulsionam as aquisições e fusões de empresas por todo mundo.

Cattani (1997) também concorda que o termo globalização está associado a uma multiplicidade de fenômenos de diferentes áreas, além da econômica, como tecnologias, culturas, religiões e esportes. Na esfera cultural, salienta que há uniformização e uma difusão internacional de hábitos. O mundo é mais *uno* atualmente em relação há 50 anos, mesmo que, segundo Cattani, com essa uniformidade não se possa falar em aldeia global, pois não existe uma integração simples das partes. A globalização econômica possui abrangência ainda mais determinante, pois acaba por modificar as relações produtivas, financeiras, comerciais, relações trabalhistas, entre outras, com conceitos formulados, impõem suas características.

De acordo com Cattani:

O qualificativo global emergiu no princípio dos anos 80, nas grandes escolas de Administração de Empresas de universidades norte-americanas (Harvard, Columbia, Stanford, etc.), sendo, posteriormente, popularizado em escala mundial por via da imprensa

econômica e financeira anglo-saxã. Para as escolas de administração norte-americanas, o termo enviarias como mensagem aos grandes grupos multinacionais, a necessidade de se aproveitarem da oportunidade aberta pela liberalização e desregulação da econômica (1997, p. 115).

No final do século passado, Paul Virilio, em sua obra *Guerra Pura: a militarização do cotidiano (1984)*, refletia sobre um tema conectado à globalização. O seu tema era a velocidade e, em sua reflexão, dizia que o poder está vinculado à velocidade, afirmando que, quem dominar, ou então, produzir mais velocidade, terá, obviamente, mais poder. É inegável que a globalização acelera e acirra esses processos de busca de velocidade através dos meios de produção, o que irá se traduzir em mais poder. Para produzir mais velocidade, cada vez mais é investido em tecnologia, considerada o coração de tudo. Para Virilio (1984, p. 78), “o problema não é usar a tecnologia, mas saber que se é usado por ela”. Nessa onda globalizante, fica claro que a tecnologia determina os passos dos cidadãos, as pessoas ficam reféns dela, a tecnologia entrou em todos os sentidos do dia a dia, mas principalmente nas empresas.

As empresas e trabalhadores brasileiros foram impactados de maneira frontal por essas inserções, colocando em pauta mudanças, como apresenta Márcia da Silva Costa:

Os anos de 1990 marcaram transformações profundas na economia brasileira. Os novos padrões tecnológicos e competitivos do comércio global tomaram em cheio empresas protegidas por reserva de mercado e o movimento sindical, forçando modificações nas estratégias empresariais, na gestão do trabalho, nas relações de representação, no perfil do mercado de trabalho e na legislação trabalhista. [...] Tais mudanças afetaram negativamente os nossos parques direitos sociais e trabalhistas, ampliando as arraigadas formas de trabalho flexível e precário (2005, p. 1).

Costa fala em mudanças que acontecem e marcam as sociedades. Em ideia similar, Ianni (2000, p. 207) fala que “toda duração se deixa atravessar por rupturas. A mesma dinâmica das continuidades germina possibilidades inesperadas, hiatos inadvertidos, rupturas que parecem terremoto”. O autor procura mostrar que as mudanças e desacomodações são parte integrantes da história da humanidade, as

vezes de modo que parecem terremotos, como é o caso da globalização, pelo alcance e pelas consequências impostas a todas as sociedades.

Em uma sociedade desigual como a brasileira, direitos legítimos são confundidos com privilégios. Essa confusão historicamente tem acirrado as lutas de classes, em que a classe trabalhadora, para avançar nas suas conquistas ou no mínimo mantê-las, busca se organizar em associações ou sindicatos.

Sabe-se de antemão que os trabalhadores são o lado mais desprotegido, a sua força está justamente na condição de união da categoria, afinal de contas, isoladamente, é muito fácil de serem alijados do processo pelos operadores do capital. É sobre esse tema tão relevante que escreveu Ricardo Antunes:

A classe trabalhadora no século XXI, em plena era da globalização, é mais fragmentada, mais heterogênea e ainda mais diversificada. Pode-se constatar, neste processo, uma perda significativa de direitos e de sentidos, em sintonia com o caráter destrutivo do capital vigente. O sistema de metabolismo, sob controle do capital, tornou o trabalho ainda mais precarizado, por meio das formas de subempregado, desempregado, intensificando os níveis de exploração para aqueles que trabalham. Esse processo é bastante distinto, entretanto, das teses que propugnam o fim do trabalho (2004, p. 335).

Pode-se ver, nos dias de hoje, como exemplos, as grandes cadeias de lojas de departamentos e grandes redes de supermercado. Essas empresas aportam no país, abrem lojas em várias regiões, porém, sem a menor dificuldade e compromisso, demitem seus funcionários e fecham as portas, deixando um passivo social e econômico.

Sobre esse tema, escreveu Getúlio José Moreira da Costa, no seu trabalho *Globalização e a perda da identidade do Estado-Nação*:

O capital volátil, a versatilidade de empresas multinacionais e outros aspectos propiciam a desestabilização do emprego [...]. Vê-se que o Estado – nação não é mais o responsável pelo seu próprio destino. O poder político do Estado está colocado frente a frente com o mercado e encontra-se dele dependente. A economia encontra-se globalizada e é impossível o isolamento do Estado – nação nessa área, sob pena de seu perecimento. É impossível controlar dinâmicas que extrapolam seus limites territoriais, fazendo com que ele tenha seu poder de decisão reduzido. Ao mesmo tempo em que o Estado perde sua identidade, as instituições multilaterais se tornam muito mais fortalecidas, pois passam a influenciar nos seus desígnios, na medida em que são necessárias e disputadas pela comunidade internacional, seja as de cunho financeiro, seja as de cunho

empresarial, principalmente, nas questões relativas a atração de divisas ou de empregos (2004, p. 16).

Ideia idêntica é defendida também por Ianni:

A globalização do mundo expressa um novo ciclo de expansão do capitalismo, como modo de produção e processo civilizatório de alcance mundial. Um processo de amplas proporções, envolvendo nações e nacionalidades, regimes políticos e projetos nacionais, grupos e classes sociais, economias e sociedades, culturas e civilizações (2000, p. 207).

Juntamente com a expansão das empresas, corporações e conglomerados transnacionais, articulada com a nova divisão internacional do trabalho e a emergência das cidades globais, verifica-se o declínio do Estado-nação (IANNI, 2000). Como se vê, as nações, principalmente as menores ou mais pobres, ficam reféns de uma situação que, ao contrário do que pregam, não impõem estabilidade e infelizmente não colocam os pobres na linha da riqueza. Sobre isso, Moreira da Costa expõe, em um estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a escolarização como solução para as desigualdades sociais, principalmente as impulsionadas pela globalização:

Outro aspecto que tem de ser entendido como forte gerador de desigualdade salarial é a falta de acesso do trabalhador à educação. [...]. Sem educação não se pode disputar um mercado de trabalho imensamente restrito e qualificado [...]. Segundo pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), uma pessoa com apenas um ano de escolaridade tem 75% de possibilidade de ser pobre. Esse percentual cai para 62% se a mesma pessoa tiver entre um e quatro anos de estudo; para 41% se tiver estudado de quatro a oito anos e para 20% se tiver estudado entre oito e doze anos. Para quem tem mais escolaridade, a pesquisa demonstra que a probabilidade de ser pobre diminui para 2%, o que vem provar que uma boa educação quase que exterminaria a pobreza (COSTA, 2004, p. 1).

De toda sorte, a globalização é uma realidade e traz consigo algumas mazelas, conforme retratado anteriormente, porém, também traz alguns benefícios, alguns avanços, que são importantes para a população. Como exemplo, pode-se citar um dos maiores símbolos da atualidade, que é a internet. É inegável que todas essas transformações entraram também na Administração Pública. Diante do processo de globalização, Ianni (2000) afirma que o significado de Estado-Nação

tem sido alterado drasticamente. As condições de soberania, autodeterminação nacional, reforma institucional, liberalização das políticas econômicas ou políticas sociais, entre outras mudanças, passam a estar determinadas por exigências de instituições, organizações e corporações transnacionais que pairam acima das nações. Nesse contexto, a estrutura pública é levada a organizar-se segundo as exigências do funcionamento mundial dos mercados, dos fluxos dos fatores da produção, das alianças estratégicas entre corporações.

1.7 HISTÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM ERECHIM

No texto *Jogos de escalas*, Jaques Revel (1998) mostra que o mesmo tema pode ser tratado de forma a contextualizar uma realidade maior, porém, reduzindo a escala, pode-se tratar de uma região menor. Ressalta, assim, a importância dos espaços geográficos e políticos menores na construção do todo. Ruben George Oliven (2006), com sua obra *A parte e o todo: a diversidade cultural do Brasil - nação* destaca a ocorrência de uma situação relativamente paradoxal, pois, no momento que o mundo discute a globalização, o autor busca valorizar as questões locais.

A partir da referência desses dois autores, é possível destacar o município de Erechim, que, mesmo pequeno, faz parte de um todo maior, que é o Brasil. Mais especificamente, dentro dos assuntos atinentes a este trabalho, há que se frisar que Erechim não é independente, estando ligado aos demais entes Federativos, e, por outro lado, o Brasil só é completo com esse município fazendo parte do seu todo.

O município de Erechim está localizado no extremo sul do Brasil e no norte do Rio Grande do Sul. Fica situado aproximadamente 360 km da capital do estado e aproximadamente 1750 km de Brasília. A Figura 1 localiza Erechim geograficamente dentro do Rio Grande do Sul e, no detalhe inferior, faz uma relação de localização com o território brasileiro.

Figura 1: Mapa localização Erechim no RS e no Brasil



Fonte: RODRIGUES, Cícero H. Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://commons.wikimédia.org/wiki/File:RioGrandedoSul_MesoMicroMunicip.svg>. Acesso em: 13 jun. 2016.

Erechim é o município com a maior população do Alto Uruguai, localizada no extremo norte do estado do Rio Grande do Sul. Diversos municípios reunidos formam a Associação dos Municípios do Alto Uruguai (AMAU). A Figura 2 representa os 32 municípios membros dessa associação.

Figura 2: Mapa da região Alto Uruguai



Fonte: **Associação dos Municípios do Alto Uruguai (AMAU)**. Disponível em: <http://www.amau.com.br/upload/arquivos/tb_importante/2/MAPA%20AMAU%20ocorreto.JPG>. Acesso em: 13 jun. 2016.

Esses mesmos municípios que vemos na Figura 2 formavam, há algum tempo, o território de Erechim, mas cada um a seu tempo foi se emancipando e fazendo a sua própria história. Na época da sua emancipação, em 1918, Erechim possuía uma população de 38.526 habitantes. Atualmente, rompeu a casa dos 100 mil habitantes e tornou-se a 19ª maior população do estado do Rio Grande do Sul, formada, principalmente, por descendentes de imigrantes europeus, mais precisamente, italianos, alemães, poloneses e judeus e também por outros grupos étnicos que habitavam o espaço antes da migração e colonização.

Conforme descreve Enori Chiaparini (2012) na sua obra *Erechim: retratos do passado, memórias do presente*, nos últimos três séculos, a região Norte do Rio Grande do Sul foi habitada principalmente por indígenas caingangues, no entanto, outros grupos, como os guaranis, também deixaram suas marcas. De acordo com Chiaparini, as terras a que pertence Erechim eram habitadas pelo homem há pelo menos 10 mil anos.

Em função da construção da estrada de ferro São Paulo - Rio Grande, que entrou no território do Rio Grande do Sul pelo norte, onde hoje é o município de Marcelino Ramos, é provável que os primeiros habitantes não indígenas tenham sido paulistas descendentes de bandeirantes (CHIAPARINI, 2012, p. 57). Na sequência, chegaram aqui os imigrantes europeus, principalmente de origem italiana (1910), judaica (1911), alemã (1912) e polonesa (1918). Contudo, nessa mesma época, também houve uma migração interna, vindo, muitos colonos, das chamadas colônias velhas (Caxias do Sul), como eram conhecidas as primeiras terras colonizadas por imigrantes italianos no estado do Rio Grande do Sul. O lugarejo tornou-se distrito de Passo Fundo. A exemplo de tantas outras cidades brasileiras, Erechim também teve outros nomes antes de se emancipar. Conforme Ernesto Cassol (1979), até 1918, era conhecido como Paiol Grande; de 1918 a 1922, chamava-se Boa Vista; dessa data até 1938 passou a ser chamado de Boa Vista de Erechim; de 1938 a 1944 chamava-se José Bonifácio. O nome Erechim, como conhecemos hoje, foi dado em 1944. A origem do nome de Erechim remete aos antigos habitantes indígenas e significa *campo pequeno*, provavelmente porque na região predominava uma natureza dotada de pequenos campos cercados por florestas (CHIAPARINI, 2012).

Na área da educação formal, de acordo com a obra de Cassol (1979), os primeiros esforços foram feitos pelos europeus que aqui buscavam se situar. Eles montavam escolas particulares e pagavam pelo ensino de seus filhos. Em seguida, vieram as congregações religiosas, com a escola São José, das irmãs Franciscanas, e a Escola Medianeira, dos irmãos Maristas. Na sede do município, a presença do Estado na educação, na época da emancipação, era bastante incipiente. No decorrer dos anos, foi criando-se uma rede de escolas menores, distribuídas por todo o território.

Apoiados nos ensinamentos de Enori Chiaparini (2012) e de Ernesto Cassol (1979) é possível fazer um rápido relato da colonização, que deu origem ao município de Erechim com os contornos que possui hoje. Seu início data de 1908, com a fundação da Colônia Erechim, e se tornou distrito do município de Passo Fundo. De acordo com os escritos dos dois historiadores, as pessoas que aqui residiam eram governadas do ponto de vista político-administrativo por autoridade daquele município.

Nas literaturas pesquisadas, não encontramos menção sobre as condições de deslocamentos entre Erechim e Passo Fundo naquela época – início do século XX – mas como a construção da rodovia pavimentada que une essas duas localidades só foi acontecer muito tempo depois, na década de 1970, é possível imaginar que esse contexto tenha sido marcado por muitas dificuldades.

Essas dificuldades, aliadas ao crescimento do povoado, certamente foram mais um ingrediente motivador, que fizeram com que, em 30 de abril de 1918, Erechim fosse elevada à condição de município, emancipando-se de Passo Fundo. A partir de então, o novo município passa a ter autonomia política e administrativa. Na época, faziam parte do seu território mais de trinta municípios que, atualmente, estão emancipados.

De acordo com Cassol (1979), nos primeiros anos de emancipação, os quadros político-administrativos provinham do funcionalismo do estado, principalmente da inspetoria de terras. Geralmente, como interventores do governo do estado. “O Município era administrado de acordo com as normas da colonização oficial emanadas via comissão de terras”.

Conforme Chiaparini (2012), Erechim foi planejada pelo diretor de Terras e Colonização Carlos Torres Gonçalves, atendendo aos princípios positivistas para tornar-se modelo de colonização. O empreendimento teve rápido progresso econômico e populacional, facilitado não só pela presença de uma ferrovia, mas também pelas estradas planejadas durante a concepção da colônia e que foram construídas de acordo com os traçados previstos.

Na economia, durante o decorrer do século XX, Erechim seguiu uma evolução semelhante à brasileira. Hoje, a economia do município tem um produto interno

bruto (PIB) de R\$ 2.957.669.747,00 provenientes de quatro segmentos. A produção primária participa com 3,83%, o comércio tem atualmente o registro de 2.113 empresas e responde por 24,82% da economia local, a indústria conta com 312 empresas e responde por 34,61% e a prestação de serviços responde por 36,74% da economia local, tornando-se a principal atividade econômica do município. Este segmento tem essa participação tão elevada em razão de que conta, entre suas atividades, com duas de grande expressão, que são a energia elétrica e as comunicações. A renda *per capita* dos erechinenses é de R\$28.907,49 (ERECHIM, 2016), entretanto, a renda *per capita* constitui uma média de renda, não leva em consideração as extremidades, por isso, é importante ter em mente que, onde foi feita a pesquisa de renda, podem conviver lado a lado pessoas em extrema pobreza com pessoas mais abastadas.

De acordo com a Fundação de Economia e Estatística (FEE), Erechim tinha, em 2013, um Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) de 820, índice que é superior ao do estado do Rio Grande do Sul, onde, no mesmo período, o índice era de 747. Esses indicadores são resultado das condições apresentadas na saúde, educação e renda nos diversos municípios. Outro dado importante apresentado pelo FEE sobre Erechim é sua taxa de analfabetismo pesquisada entre a população com idade superior a 15 anos que ficou com 3,28%. Na saúde, o município apresenta um coeficiente de mortalidade 10,53 por cada mil nascidos vivos, índice semelhante ao do estado, que foi de 10,5.

É oportuno mencionar, pelas datas apresentadas, que Erechim está às vésperas de se tornar um município centenário, comemorando, em 2018, seus 100 anos de emancipação. Dentro deste estudo, a emancipação significa condição de se autogerir, do ponto de vista administrativo, tendo autonomia para definir o que é importante para seus municípios.

Atualmente, o contingente de servidores diretamente ligados à Prefeitura ultrapassa o número de 2.500. Está sob sua responsabilidade um hospital gerido na condição de fundação (Fundação Hospitalar Santa Teresinha), que possui o seu próprio quadro de funcionários. Hoje, a Prefeitura mantém serviço terceirizado em poucas frentes de trabalho, porém tanto o número de trabalhadores quanto o de

funções terceirizadas estão em ascensão. São terceirizados os serviços de vigilância, principalmente nas áreas escolares, de coleta de lixo, de limpeza de ruas e calçadas e de roçadas nos canteiros. Contudo, atualmente, a Prefeitura está em fase transitória (servidores estatutários para terceirizados) e outros tipos de serviços, como os de conservação e limpeza, também tendem a ser terceirizados. Ao todo, hoje, mais de duzentos trabalhadores prestam serviço para a prefeitura de Erechim na condição de terceirizados (ERECHIM, 2016).

Encerramos o primeiro capítulo com essa contextualização de várias fases da História da Administração Pública Brasileira, e passamos ao segundo capítulo para tratar de temas relacionados à terceirização na Administração Pública, e conseqüentemente sobre o Estatuto do Servidor Público.

2 ESTATUTO DO SERVIDOR PÚBLICO E A TERCEIRIZAÇÃO

Esta pesquisa se caracteriza como História Social do Trabalho. Neste segundo capítulo discutem-se as transformações recentes no mundo do trabalho, a criação do Estatuto do Servidor Público, a Reforma Administrativa de 1998 e as privatizações no Brasil, ou seja, a relação entre o poder público e a iniciativa privada.

A Reforma Administrativa de 1998 formalizou a entrada da terceirização na Administração Pública, e a Lei de Responsabilidade Fiscal, que impõe limites aos gastos públicos com despesas de folha de pagamento, impulsionou essa entrada. Por fim, no segundo capítulo é abordado o tema da terceirização propriamente dita: sua definição, o que se busca com a terceirização, quem é a favor, e o que diz quem é contra.

2.1 TRABALHO

Neste tópico, que tem como tema “trabalho”, vai refletir algumas condições referentes ao tema e que atingem os trabalhadores. Para tanto, este estudo faz, na literatura especializada, um levantamento sobre o que é entendido como trabalho. Antônio David Cattani (1997, p. 68) concebe o trabalho como “esforço físico ou mecânico, como energia despendida por seres humanos, animais, máquinas ou mesmo objetos movidos por força da inércia”. Contudo, levando em conta apenas o trabalho humano, Cattani (1997, p. 69) diz que é “a atividade resultante do dispêndio de energia física e mental, direta ou indiretamente voltada à produção de bens e serviços, contribuindo assim, para a reprodução da vida humana, individual e social”. Nessa definição, é abordada a energia mental, porém, sobre essa condição, proporemos reflexão logo adiante.

“Toda pessoa que trabalha tem direito a uma remuneração justa e satisfatória, que lhe assegure, assim como à sua família, uma existência compatível com a dignidade humana, e a que se acrescentarão, se necessário, outros meios de proteção social”. Esse conceito faz parte da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), com base na qual resta claro que o trabalho precisa ser um

promotor da dignidade humana e não é possível aceitar situações em que o trabalhador é colocado em situações insalubres, de periculosidade ou degradantes, tanto do ponto de vista físico como do psicológico.

Contudo, direitos legítimos garantidos de forma lenta pela classe trabalhadora ao longo do tempo passam a ser ameaçados. Uma onda globalizante de liberalismo econômico nesses últimos anos, imposta por empresas mundiais, forçam os governos de alguns países a flexibilizar suas legislações trabalhistas, alterando de maneira sensível as relações de trabalho. Em outros casos, os governos aproveitam o momento para pôr em prática as políticas indicadas por grandes grupos transnacionais, precarizando as condições de trabalho, conforme nos mostra Paulo Jobim:

Na atualidade, a palavra de ordem é estudar e implementar novos padrões de gestão da mão-de-obra. Neste quesito, iniciativas desenvolvidas pela indústria japonesa são disseminadas amplamente. O chamado toyotismo parece firmar-se como um novo paradigma de produção. Esta forma de organização industrial está impondo novas bases para o relacionamento entre capital e trabalho. [...] A busca incessante por mais produtividade, o substrato desse modo de produção, tem sérias repercussões no mercado de trabalho (2000, p. 1).

Em ideia complementar à flexibilização e à desregulamentação dos direitos trabalhistas, também se manifestam Ricardo Antunes e Graça Druck:

Os resultados são alarmantes em relação ao mundo do trabalho: desregulamentação dos direitos do trabalho em escala global; terceirização da força de trabalho nos mais diversos setores e ramos produtivos e de serviços; derrotado sindicalismo autônomo e sua conversão num sindicalismo de parceria, mais negocial e menos conetivo (2013, p. 3).

De toda forma, não é apenas com as legislações que os trabalhadores precisam se preocupar. Avanços tecnológicos também têm sido motivo de transformação nas concepções de trabalho:

O mundo do trabalho tem sofrido rápidas e radicais transformações, em decorrência das não menos céleres revoluções tecnológicas. Trata-se de um processo de substituição de paradigmas na concepção da estrutura produtiva, que se acentua a partir da década de 80. Desde meados da década de setenta, vem-se observando a ocorrência de grandes saltos

tecnológicos, com a automação, a robótica e a telemática invadindo o universo industrial (JOBIM, 2000, p. 1).

A acentuação do aparato tecnológico, orientado por conceitos como produção flexível e enxuta, também expõe com muito mais clareza as diferenças entre o trabalho manual e o intelectual, também chamado imaterial:

O processo de divisão técnica do trabalho na manufatura, incluindo-se a divisão entre o trabalho manual e trabalho intelectual é, essencialmente, divisão entre classes sociais, burguesia e proletariado; a relação entre capital e trabalho, a base da exploração e da dominação social. Desde essa perspectiva, são diferentes os sentidos das medidas de reconhecimento social pela contribuição útil, produtiva, de cada indivíduo, e opostos entre as classes dominantes e as subalternas, no processo capitalista de acumulação (CATTANI, 1997, p. 270).

A busca por produções mais enxutas e flexíveis se contrapõe ao modelo fordista/teylorista de produção, no qual um quadro de funcionários internos elevado era sinônimo de grandeza. Contudo, com base nas novas técnicas inspiradas pelo toyotismo (ANTUNES, 2013), o que importa é o volume de produção, repassando várias fases da produção para terceiros. Nessa lógica, o número de funcionários internos diminui consideravelmente, diminuindo também o compromisso da empresa contratante com os trabalhadores. Esse novo conceito de técnicas administrativas encontrou na terceirização dos serviços várias alternativas. Uma delas é o trabalho a domicílio (CATTANI, 1997). Atividade exercida no ambiente doméstico, traz consigo várias características recorrentemente observadas: a) sonegação de benefícios e direitos assegurados pela legislação; b) baixa remuneração; c) intensificação da jornada, que a remuneração é por volume de produção; d) irregularidade dos rendimentos; e) pequena ou nula capacidade de negociação e organização em decorrência da dispersão dos trabalhadores; f) predomínio de mão de obra feminina.

No contexto capitalista, as empresas buscam a competitividade a partir da redução de custos com a flexibilização das legislações trabalhistas e a reorganização da produção com investimento em tecnologia de automação, ou seja, procuram diminuir o quadro de trabalhadores, substituindo parte da equipe por máquinas. Por outro lado, as empresas adotam novos métodos de medição, impondo um ritmo alucinante de produção. Nessas condições, os trabalhadores que

permanecem são expostos a mais riscos à sua saúde em função do esgotamento físico pelo ritmo acelerado e a impossibilidade de descanso. Também colocam em risco a sua saúde psíquica, pois trabalham constantemente sobre pressão.

No entanto, esse descanso, físico ou psíquico, tem cada vez mais dificuldade de ser experimentado de forma plena, pois, como aponta Luís Fernando Santos Corrêa da Silva (2011) em estudo sobre as privatizações do setor de telecomunicações brasileiro, ocorre uma acirrada concorrência pelos postos de trabalho no período pós-privatizações. Mudaram as exigências no perfil dos trabalhadores, sendo exigida maior formação ou especialização, em contrapartida, os salários encolheram. Contudo, essa experiência do setor de telecomunicações pode ser transportada para todas as outras áreas laborais, onde, além de uma melhor formação, ainda é exigida um constante aprimoramento, e essas condições colocam o trabalhador em estado permanente de alerta.

2.2 ESTATUTO DO SERVIDOR PÚBLICO E ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA

Em 1930, Getúlio Vargas assumiu o poder no Brasil e seu governo colocou-se de maneira determinada em um processo desenvolvimentista, que deu novos rumos ao país. Para impulsionar esse processo, promoveu uma reforma administrativa, e, por meio dela, pôs em prática um modelo de gestão que ficaria conhecido como “Administração Pública Burocrática”. No bojo dessa reforma, criou vários organismos e empresas estatais, entre elas a Vale do Rio Doce (mineração) e a Companhia Siderúrgica Nacional (COSTA, 2008).

Por outro lado, buscou romper com o modelo clientelista da administração oligárquica que imperava até então. Para tanto, criou o Ministério do Trabalho, que, entre outras atribuições, tinha inserções na estruturação do serviço público. Para elaborar essa estruturação, criou o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP):

O Dasp foi efetivamente organizado em 1938, com a missão de definir e executar a política para o pessoal civil, inclusive a admissão mediante concurso público e a capacitação técnica do funcionalismo, promover a racionalização de métodos no serviço público e elaborar o orçamento da

União [...]. A reforma administrativa do Estado Novo foi, portanto, o primeiro esforço sistemático de superação do patrimonialismo. Foi uma ação deliberada e ambiciosa no sentido da burocratização do Estado brasileiro, que buscava introduzir no aparelho administrativo do país a centralização, a impessoalidade, a hierarquia, o sistema de mérito, a separação entre o público e o privado (COSTA, 2008, p. 845).

Como está na definição do nome do departamento, o DASP tinha abrangência em toda a área administrativa do governo. Mas, para este momento, vamos nos ater à parte ligada aos recursos humanos, ou, como muitos falam, à área de administração de pessoal.

Na administração de pessoal, foi introduzido o concurso público como regra para o acesso aos cargos públicos. A partir da reforma administrativa de 1930, o acesso aos cargos públicos se dava, em regra, através de concursos públicos. Os servidores públicos aprovados em concurso, para não serem alvo de ingerências políticas ou personalistas, têm sua vida profissional regrada pelo Estatuto do Servidor Público. Esses servidores, após cumprirem o estágio probatório, adquirem estabilidade de emprego, ou seja, não podem ser demitidos sem o devido processo administrativo em que lhe seja assegurada a ampla defesa. O referido estatuto foi instituído em 1939 e era regido pela lei nº 1.713, porém, tal regramento sofreu atualizações ao longo do tempo.

Getúlio Vargas governou o Brasil em dois períodos, o primeiro de 1930 a 1945, e o segundo período de 1951 a 1954. Em 1952, o mesmo presidente, Getúlio Vargas, institui uma nova lei, a lei nº 1711/52, em substituição à lei 1.713/39, para regulamentar a vida dos servidores públicos federais. Entretanto, não temos um fato relevante, que justificou as mudanças do Estatuto do Servidor Público. Essa nova versão apenas atualizou algumas condições dos servidores públicos.

No seu segundo período à frente do comando da nação, Getúlio procurou consolidar o processo de industrialização. São desse período o incentivo à indústria automobilística e a fundação da Petrobras. Politicamente, a década de 1950 foi bastante agitada, ocorrendo o suicídio de Getúlio em 1954 e a ascensão de Juscelino em 1956.

Esse modelo burocrático de gestão, implementado por Getúlio, principalmente no tocante ao funcionalismo, era, para muitos, sinônimo de atraso e de pouca

produtividade. Obviamente, aos poucos começou ecoar o discurso para se buscar um modelo administrativo mais produtivo. Essa ação começou a tomar forma com o decreto nº 200/67, que buscava tornar a administração pública mais eficiente. Esse decreto, com base no disposto em seu art. 10, pode ser entendido como o embrião da ideia de introduzir a terceirização na Administração Pública.

O acesso ao serviço público, através de um processo licitatório, em que uma empresa terceirizada, através de seus trabalhadores, desempenhará funções antes restritas a servidores públicos é, sem dúvida, uma flexibilização das regras do regime jurídico-administrativo.

No Estado brasileiro, o ingresso de qualquer cidadão no serviço público está definido no art. 37, incisos I, II e V da Constituição Federal, promulgada em 1988:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

I – os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvada as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; [...]

V – as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento (BRASIL, 1988).

Servidor público é o empregado de uma administração estatal que abarca todos aqueles que mantêm vínculos de trabalho com entidades governamentais, integrados em cargos ou empregos das entidades político-administrativas, inclusive em suas respectivas autarquias e fundações, ou seja, é aquele que mantém um vínculo empregatício com o Estado, e seu pagamento provém da arrecadação pública de impostos. O servidor público que acessou seu cargo por meio de concurso público conta com uma condição diferente do político, detentor de mandato público, pois este, juntamente com seus assessores nomeados em cargos de

comissão, possuem um compromisso também com o núcleo político que compõe o governo, ao passo que aqueles estão comprometidos apenas com o ente público.

No dia 11 de dezembro de 1990, quando o Brasil engatinhava uma redemocratização, o então presidente da República Fernando Collor de Mello, que dois anos depois seria destituído do cargo envolvido em denúncias de corrupção, sancionou a lei nº 8.112/90. A referida lei dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civil da União, das autarquias e das fundações públicas federais, e está em vigor até hoje, em substituição à lei nº 1711/52.

Os municipais de Erechim também possuem um estatuto próprio que rege sua carreira, que foi instituído pela lei nº 3.443, de 8 de fevereiro de 2002. De modo geral, segue as mesmas prerrogativas do estatuto que rege os servidores federais, apenas faz as adaptações necessárias para a realidade local. Até o ano de 2015, os servidores municipais participavam do Regime Único Previdenciário, para fins de aposentadoria, programa este administrado pelo governo federal. A partir de 2015, o projeto de lei nº 127/2015 instituiu o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), o que significa que, a partir desse momento, os servidores públicos municipais que buscarem a aposentadoria o farão diretamente na prefeitura e esta será custeada por recursos próprios do município e contribuições dos servidores, geridas pelos próprios servidores mediante a administração desse fundo.

Como discorreremos no decorrer deste tópico, a garantia de estabilidade dos servidores públicos começa a não ser mais absoluta. Isso porque, no final do século passado, entrou em pauta no Brasil a reforma administrativa, que criou outras alternativas ao gestor público, tema contemplado no próximo tópico.

2.3 REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1998

Em 1995, o então titular da pasta do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), ministro Luís Carlos Bresser Pereira, encaminhou ao Congresso Federal um projeto que propunha alterações à Constituição que havia sido promulgada há poucos anos. Após a sua tramitação, em 1998, foi aprovada a Emenda Constitucional, que ficou conhecida como EC 19/98. Esse projeto previa uma reforma da gestão pública.

De acordo com Bresser Pereira (2000), em sua publicação *Reforma Gerencial do Estado*, um dos princípios fundamentais da reforma 1995-98 é o de que o Estado, embora conservando, e, se possível, ampliando a sua ação na área social, só deve executar diretamente as tarefas que são exclusivas de Estado, que envolvem o emprego do poder de Estado, ou que apliquem os recursos do Estado.

Nesse cenário, Norberto Bobbio aponta exatamente na dificuldade de os Estados garantirem direitos legítimos:

Nem tudo que é merecedor de ser perseguido, é realizável. Para a realização dos direitos do homem, são freqüentemente necessárias condições objetivas que não dependem da boa vontade dos que os proclamem, nem das boas disposições dos que possuem os meios para protegê-los. [...] o mais socialista dos Estados não terá condições de garantir o direito a uma retribuição justa em época de carestia. Sabe-se que o temendo problema diante do qual estão hoje os países em desenvolvimento é o de se encontrarem em condições econômicas que, apesar dos programas ideais, não permitem desenvolver a proteção da maioria dos direitos sociais (1992, p. 44-45).

Percebe-se então que o principal motivador do projeto de reforma foi uma forte crise financeira. O Brasil vivia às voltas com uma inflação que girava em torno dos assustadores 50% ao mês, e, antes de promover a EC 19/98, buscou outros artifícios, como troca de moeda e conversão de valores pela Unidade Real Valor (URV). Isso é percebido no discurso presente na apresentação do *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* que o MARE encaminhou ao Congresso:

A crise brasileira da última década foi também uma crise do Estado. Em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por consequência, da inflação. Nesse sentido, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Somente assim será possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais (MARE, 1995, p. 6).

Em que pese o governo de Fernando Henrique Cardoso entender a transição de 1985 e principalmente a Constituição de 1988 como um avanço democrático, por outro lado, entendeu como um retrocesso sem precedentes do ponto de vista de

uma Administração mais gerencial. Tal concepção é partilhada pelos defensores do liberalismo econômico, do Estado mínimo e das privatizações. Por isso, mesmo sem nem ter sido posta em prática na sua plenitude, a CF 88 sofria sua primeira emenda:

Sem que houvesse maior debate público, o Congresso Constituinte promoveu um surpreendente engessamento do aparelho estatal, ao estender para os serviços do Estado e para as próprias empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado. A nova Constituição determinou a perda da autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos, instituiu a obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores civis da União, dos Estados membros e dos Municípios, e retirou da administração indireta a sua flexibilidade operacional, ao atribuir às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a administração direta. Este retrocesso burocrático foi em parte uma reação ao clientelismo que dominou o país naqueles anos (MARE, 1995, p. 21).

Nesse contexto, o discurso de inserir uma gestão gerencial na Administração Pública em substituição à gestão burocrática ficava mais fortalecido, e, em 1998, apenas uma década após a sua promulgação, a CF 88 tem uma emenda, alterando algumas redações e incluindo outras. Para os nossos objetivos, uma das alterações mais importantes se deu no *caput* do art.37 com a inclusão do princípio administrativo da eficiência, ficando esta redação:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** [...] (Brasil, 1988, grifo nosso).

O princípio administrativo liberal da eficiência intensificou o debate em torno da ideia de “estado burocrático ineficiente” *versus* “particular eficiente”. A terceirização ganha força para entrar na Administração Pública, determinando ao Estado maior foco em sua atividade-fim.

Tais concepções, como evidenciado ao longo do trabalho, ganharam força na década de 1990, porém, muito antes, elas faziam parte da agenda do governo. Os militares, ainda em 1967, através do decreto-lei nº 200-67, introduziram alguns pontos iniciais no rumo da Administração Gerencial:

A reforma operada em 1967 pelo Decreto-Lei 200, entretanto, constitui um marco na tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Mediante o referido decreto-lei, realizou-se a transferência de atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, a fim de obter-se maior dinamismo operacional por meio da descentralização funcional (MARE, 1995, p. 19).

Maria Hermínia Tavares de Almeida, em sua obra *Negociando a reforma: a privatização de empresas públicas no Brasil*, aponta que, no governo militar, no período do presidente Figueiredo, a reforma do Estado era pauta de discussão, inclusive com comissão instituída para tratar do tema:

Em 1981, logo depois da criação da SEST, o governo federal estabeleceu por decreto a Comissão Especial de Desestatização, com o propósito de “limitar a criação de novas empresas públicas, cessando as atividades ou transferindo ao setor privado aquelas empresas cujo controle público não mais se faz necessário ou se justifica”. A ideia que algumas empresas estatais podiam ser entregues ao setor privado passou a fazer parte do discurso do governo e das elites em geral, embora a palavra privatização não fosse mencionada (ALMEIDA, 1999, p. 7).

Diante do contexto, Francisco Mafra (2005, p. 03) diz que foi entendido, em 1998, ser importante inserir o conceito de Administração Pública Gerencial, no qual o Estado deveria ser menor do ponto de vista gerencial e do ponto de vista de interferência na economia e na sociedade, tornando-se mais flexível. A Administração Gerencial se valeria ainda como apoio de alguns dos princípios da administração burocrática, embora flexibilizados, teria como fundamentos a admissão segundo critérios rígidos de mérito, um sistema estruturado e universal de remuneração, carreiras, avaliação de desempenho realizada constantemente e treinamento sistemático.

Debates acalorados foram travados entre os que defendiam esse novo modelo de gestão pública e aqueles que o criticavam, principalmente grupos ligados a representações dos servidores públicos, que se sentiam ameaçados, pois o projeto previa flexibilizar a estabilidade do funcionalismo. Contudo, havia dificuldade em responder a uma pergunta – para a qual julgamos não haver resposta até hoje: qual o tamanho que o Estado deve ter?

Nos parece que mesmo aqueles que entendem que deve a atuação estatal deve ser mínima se ressentirão quando o Estado não estiver à frente para fazer as estradas, pontes e outras condições para a infraestrutura. De toda sorte, naquele momento se entendeu que do tamanho que estava não podia ficar, pois um dos pontos principais da Reforma do Estado era justamente incentivar as privatizações, e é isso que vamos ver no próximo tópico.

2.4 PRIVATIZAÇÕES

Dentro do projeto de reforma passando da Administração Pública Burocrática para a Administração Pública Gerencial estava à diminuição do tamanho do Estado, que deveria “sair” das áreas entendidas como não exclusivas do Estado. Obviamente que para consolidar essa visão, a maneira mais fácil, vantajosa e definitiva, seria através das privatizações, ou, como muitos – inclusive o governo – falavam, a desestatização.

Entretanto, se naquele momento a política do governo era privatizar, em governos anteriores a política era exatamente contrária. Quando Getúlio Vargas chegou ao poder determinou uma guinada no foco das políticas de desenvolvimento do Brasil. Vargas quis imprimir um modelo industrial, só que, para efetivar esse modelo, o Estado participou implantando as bases para essa industrialização. Para promover esse desenvolvimento, o governo criou várias empresas, principalmente nas áreas de mineração. Para se ter uma ideia, até 1930 haviam apenas 12 empresas estatais, e, durante o primeiro mandato Vargas, esse número mais do que dobrou. Além da hidrelétrica do Vale do São Francisco, várias agências de controle, fomento e institutos de pesquisa foram criadas.

Tudo isso tinha por objetivo, além de introduzir um novo modelo de desenvolvimento no país, reduzir as importações, e buscar ser vigoroso nos assuntos que eram estratégicos para o desenvolvimento do Brasil. No segundo momento da gestão de Vargas, foi criada a Petrobras, tendo por base esse mesmo raciocínio, de ser menos dependente de energias externas. Também, para incentivar ou financiar outros empreendimentos, em 1952 foi fundado o Banco Nacional de

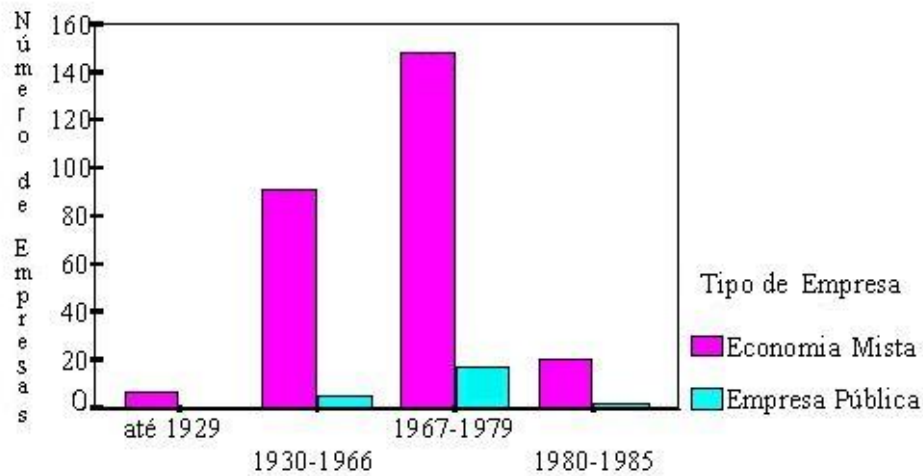
Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Essa mesma lógica era aplicada pelos entes federativos, os estados. É nessa direção que se manifesta Maria Hermínia Tavares:

Nunca é demais reiterar que as empresas estatais desempenharam, por intermédio da substituição de importações sob condução do Estado, papel central no processo de industrialização. A partir dos anos 30, à medida que a modernização capitalista transformava de forma dramática a estrutura econômica do país, a participação governamental direta na produção de bens e na provisão de serviços de utilidade pública foi crescendo sistematicamente (1999, p. 3).

Ciro Flamarion Cardoso (1997) destaca que o Estado teve um papel fundamental no processo de industrialização brasileira em face da fragilidade da burguesia empresarial. Destaca ainda a insistência dos empresários para que o Estado investisse em infraestrutura, de pouca rentabilidade a curto prazo para os particulares.

O Gráfico 3 mostra o crescimento do número de estatais e seu decréscimo na sequência dos anos.

Gráfico 3: Evolução do número de empresas estatais



Fonte: Maria Hermínia Tavares de Almeida. Negociando a Reforma: a privatização de empresas públicas no Brasil. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, 1999.

Para efeito de compreensão, concebemos, aqui, empresas de economia mista também como estatais, pois elas também possuem, em seu capital, recursos públicos.

A partir dos anos 1930, o governo brasileiro passou a incentivar um processo de industrialização no país, e, para puxar esse projeto, investiu na fundação de empresas estatais, ou seja, empresas em que a participação acionária é exclusivamente estatal, das quais só o governo é dono, e incentivou também a criação de empresas de economia mista, em que o governo aceita sócios da iniciativa privada. Essas empresas atuavam preferencialmente em áreas estratégicas como energia e siderurgia. Percebe-se, analisando o Gráfico 3, que até o final da década de 1970 houve um crescimento do número de empresas dessa natureza. Contudo, a partir da década de 1980, uma onda de privatizações diminuiu consideravelmente esse número, fazendo valer a ideia de “Estado mínimo”, com o Estado se desfazendo dessas empresas, concentrando-se na prestação de serviços.

A Tabela 1 mostra a importância do capital público na economia brasileira no decorrer das décadas de 1970 e 1980.

Tabela 1: Participação das empresas públicas e privadas entre as 10 e as 25 maiores do Brasil 1970-1985

Ano	10 Maiores		25 Maiores	
	Empresas públicas	Empresas privadas	Empresas públicas	Empresas privadas
1970	8	2	13	12
1971	9	1	14	11
1972	8	2	15	10
1973	9	1	17	8
1974	9	1	17	8
1975	10	0	18	7
1976	9	1	16	9
1977	9	1	16	9
1978	10	0	16	9
1979	10	0	18	7
1980	9	1	13	12
1981	9	1	18	7
1982	10	0	16	9
1983	10	0	16	9
1984	9	1	17	8
1985	8	2	14	11

Fonte: Maria Hermínia Tavares de Almeida. Negociando a Reforma: a privatização de empresas públicas no Brasil. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, 1999.

A análise da Tabela 1 evidencia que em vários momentos da história econômica do Brasil as empresas estatais foram as grandes fomentadoras do desenvolvimento. É possível ver, pela tabela, que, em alguns anos, a lista das 10 maiores empresas que atuavam no país era toda composta por estatais. Isso se deu

porque o governo brasileiro tinha, nessas empresas, um instrumento importante para fomentar e direcionar a economia brasileira. Na década de 1970, o setor produtivo estatal teve um impulso sob o patrocínio dos governos militares. Como buscou-se demonstrar, a estrutura estatal teve grande importância no início do período industrial brasileiro, e, depois, na continuidade, também teve sua importância. Porém, na década de 1980, com o avanço do liberalismo econômico, teve início então o programa bilionário das privatizações.

Como alguns exemplos de empresas que eram públicas e foram privatizadas, temos a Vale do Rio Doce (mineração), a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a Embraer (aviação), o sistema Telebrás (comunicação), o sistema de distribuição de energia elétrica e praticamente todos os bancos públicos estaduais, ficando apenas ao controle do estado, parcialmente, o Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Banrisul).

O primeiro presidente brasileiro a pôr em prática as privatizações foi Fernando Collor de Mello. Como parte de seu programa econômico, instituiu o Programa Nacional de Desestatização (PND), pela Lei nº 8.031, de 1990. Os presidentes que o sucederam também deram continuidade ao programa. Sobre isso, Maria Hermínia Tavares Almeida apresenta alguns números:

Das mudanças que compõem a agenda da reforma do Estado, a privatização das empresas públicas foi aquela que mais avançou no Brasil. Em menos de oito anos, uma parte significativa das empresas produtivas do Estado passou para o controle privado. Entre 1991 e 1998, foram vendidas 63 empresas controladas pelo governo federal. Nesse período, também nos estados ocorreram importantes privatizações. Até o final de 1998, o programa federal chegou perto de US\$ 57,5 bilhões, incluindo as dívidas transferidas aos novos proprietários (1999, p. 1).

Essa ideia da privatização, sustentada por alguns setores da sociedade capitalista, defendia a estratégia de Estado mínimo, onde o mercado orientava e regulava as atividades, porém, em sua leitura sobre o tema, Maria Hermínia aponta que esse modelo não levava em conta o bem-estar de todos os atores que estavam envolvidos ou que deveriam estar:

A experiência brasileira nega a sabedoria convencional – expressa com frequência na literatura acadêmica sobre reforma econômica – que

relaciona o êxito dessa empreitada à existência de um Executivo dotado de autonomia para conceber e impor estratégias de mudança contra os interesses estabelecidos. Sustentamos, [...] a privatização avançou apesar da ausência notória de um Executivo autônomo e vem se revelando um processo de mudanças negociado, inscrito em um contexto institucional que multiplica pontos de veto e atores com capacidade de veto. Como consequência, o êxito das políticas de reforma depende não só do jogo dos interesses favoráveis e contrários à privatização, condicionado pela moldura institucional vigente, como também das ideias sobre o papel e a extensão dos setores públicos predominantes entre os atores relevantes (1999, p. 1).

Da mesma maneira, Janaína Rigo Santin aborda a temática, não limitando-se, contudo, às privatizações. Aponta os perigos que se descortinam às pessoas comuns, inclusive sinalizando que nem mesmo alguns governos terão forças para fazer frente a essa nova ordem econômica mundial:

Novas instâncias, supranacionais de poder são estabelecidas no cenário mundial, arrasando toda a trama institucional tecida na modernidade, sob a justificativa de que certas reformas – como estabilidade da moeda e o controle da inflação – devem ser feitas a qualquer custo e que, para tanto, deve-se reduzir a função pública do Estado e abrir espaço para a legalidade do mercado [...] os direitos sociais previstos na constituição são os primeiros a serem atingidos (SANTIN, 2009, p. 80).

Ideia semelhante é apresentada por Ginez Leopoldo Rodrigues de Campos:

O processo atual de globalização produtiva das economias tem contribuído para a fragilização cada vez maior do papel do Estado e dos sindicatos perante o capital e, concomitantemente, tem gerado uma tendência mundial de diminuição do emprego formal, paradoxalmente ao aumento do emprego informal, caracterizado pela crescente flexibilização da força de trabalho e precariedade (2009, p. 124).

Para Luís Fernando Santos Corrêa da Silva (2011, p. 20), “o mercado de trabalho foi profundamente modificado”, ou seja, as mudanças motivadas pelas privatizações foram além das transformações restritas aos aspectos institucionais, tecnológicos. Com as privatizações, postos de trabalho ligados à antiga e ultrapassada base tecnológica foram eliminados, e foram criados outros, com outras bases tecnológicas, e, obviamente, com uma redefinição do perfil dos trabalhadores. Essa realidade mostrou sua força também com os trabalhadores no aspecto que

saíram da situação de estabilidade do estatuto e passaram para a instabilidade da CLT (SILVA, 2011).

A Tabela 2 mostra a quantidade de empresas privatizadas e os valores arrecadados com as suas privatizações:

Tabela 2: Resultados da privatização por período, número de empresas privatizadas e quantidade (US\$ milhões)

Período	Número de empresas privatizadas	Ingressos totais em US\$ milhões
1981/84	20	188,51
1985/89	18	548,30
1990/92	18	5.371,00
1993/94	15	11.096,00
1995/98 (PND)	30	16.938,00
1998(Teles)		26.682,00
Total 1981/1989	38	736,81
Total 1990/1998	63	62.087,00

Fonte: Fonte: Maria Hermínia Tavares de Almeida. Negociando a Reforma: a privatização de empresas públicas no Brasil. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, 1999.

A Tabela 2 mostra a distribuição, no decorrer de alguns anos, da incrementação do plano de privatizações do governo brasileiro. Se olharmos o número de empresas que foram vendidas, teremos a impressão de que não variou muito de um período para outro, contudo, a partir da década de 1990, o montante de valores é muito maior, pois as empresas que fizeram parte do programa de privatização eram de tamanho maior, e de mercado estratégico melhor, portanto, de maior valor financeiro.

Como vimos, ao longo deste trabalho e mais explicitamente na Tabela 2, as privatizações tiveram sua continuidade após o período da Reforma Administrativa Gerencial, ligado com a EC 19/98, porém, iniciaram em um período anterior.

Contudo, o que teve origem após a emenda 19/1998 foi a Lei de Responsabilidade Fiscal, assunto que compõe o próximo tópico.

2.5 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

No final da década de 1990, sob o argumento de tornar a Administração Pública mais eficiente, forte e flexível, o governo promulgou a Emenda Constitucional 19, de 4 de junho de 1998, que estava sendo preparada pelo Congresso brasileiro desde 1995. Essa emenda era uma reforma administrativa e se tornou a abertura para a terceirização entrar na esfera pública. Contudo, esse não foi o primeiro movimento do governo no sentido de flexibilizar a forma de contratação no serviço público.

Ocorre que, no ano de 2000, se somou às várias legislações existentes, algumas delas mencionadas aqui neste trabalho, a Lei Complementar 101 de 04 de maio de 2000, que ficou conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal, com o objetivo de limitar os gastos públicos com despesa de pessoal. Nessa ideia, Hely Lopes Meirelles detalha os gastos:

A lei estabelece que a despesa com pessoal não poderá exceder os percentuais da receita líquida de 50% para a União e 60% para os Estados, Distrito Federal e Municípios, e que a repartição desses limites não poderá exceder os seguintes percentuais: I – na esfera federal: 2,5% para o legislativo (incluindo TCU); 6% para o judiciário; 40,9% para o executivo (inclusive despesas com o Distrito Federal e outras, previstas nos incs. XIII e XIV do art. 21 da CF e no art. 31 da EC 19, fixadas em 3%) e 0,6% para o Ministério Público da União; II – na esfera estadual, na ordem acima, para cada poder ou órgão, 3%, 6%, 49% e 2%, respectivamente; III – na esfera municipal, na ordem acima de cada poder (não há Ministério Público), 6% e 54% (2014, p. 546).

Imaginamos que a essas alturas o leitor pode se perguntar: onde entra a terceirização? A resposta está em como será contabilizado o pagamento das despesas com os servidores concursados e o pagamento aos serviços prestados pelos trabalhadores terceirizados. Transcrevemos, abaixo, o art. 18 da referida lei, que orienta o que será entendido por despesa com servidores:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência (BRASIL, 2000).

Diferentemente do que ocorre com a contratação de servidores públicos, para exercer as atividades na Administração, admitidos a partir de concurso público, o serviço terceirizado segue um contrato de serviço, conforme a lei nº 8.666 de 1993. Portanto, há um processo licitatório, onde o vencedor do pleito celebra um contrato com a Administração Pública. O contrato de serviço, portanto:

É o acordo celebrado pela Administração Pública, ou por quem lhe faz às vezes, com certo particular, mediante o qual ele lhe presta utilidade concreta de seu interesse. São serviços (art. 6º, II, do estatuto federal licitatório) a demolição, o conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, manutenção, transporte, locação de bens, a publicidade e os trabalhos técnicos profissionais (GASPERINI, 2012, p. 866).

Sobre essa modalidade de compromisso da Administração Pública, a mesma Lei 101/2000 orienta que a contabilização de despesas assumidas será feita de forma diferente, e que, por óbvio, essas despesas não comprometerão a gestão com referência aos limites impostos pela lei: “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’” (BRASIL, 2000).

Nessa forma de contratação, é possível inferir que o Gestor Público consegue se desvencilhar do “engessamento” da lei de responsabilidade fiscal aludida por Meirelles (2010), pois não compromete mais a despesa com folha de pagamento, haja visto que a rubrica de pagamento desses serviços, como vimos na transcrição do artigo acima, é “Outras despesas de pessoal”, ou, como é mais conhecida popularmente, “custeio administrativo”.

Então, pergunta-se: qual a vantagem da terceirização no setor público? A lógica é muito parecida a do setor privado. Entre as justificativas, tem-se foco na atividade-fim, redução do quadro de pessoal próprio e, geralmente, a licitação prevê

que a empresa contratada, além do trabalhador, também a locação de equipamentos, o que diminuiria valor imobilizado e de manutenção. Mas é importante ter clareza que a terceirização impõe à Administração o dever de fiscalizar e acompanhar a prestação dos serviços, não apenas a execução, mas com igual importância, o cumprimento pela contratada, dos direitos trabalhistas das pessoas envolvidas.

Voltando à lei nº 101/2000, e, neste momento, buscando relacionar com as condições da Prefeitura de Erechim, tem-se que a lei fala que o limite orçamentário máximo com despesas de pessoal é de 60% para os municípios, mas, desse percentual, deve-se descontar 6%, que é destinado aos mesmos compromissos da Câmara de Vereadores (BRASIL, 2000). Os índices das prefeituras são reavaliados a cada quadrimestre. No momento, o comprometimento do Município de Erechim está na ordem de 48,9%, ou seja, atende rigorosamente ao descrito na lei (ERECHIM, 2016).

Quadrimestralmente deve ser feita a atualização das informações sobre as despesas de orçamento. Caso se aponte um comprometimento do orçamento com folha de pagamento de 48%, esse deve ser tomado como sinal de alerta e o gestor, para não ser responsabilizado, deve começar a buscar alternativas que estanquem os gastos. Caso os referidos gastos atinjam o percentual de 51,30%, começam a ser aplicadas as vedações constantes do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I – concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II – criação de cargo, emprego ou função;

III – alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV – provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V – contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias (BRASIL, 2000,).

Quando o município atinge o limite de 54% do orçamento com despesas de pessoal, então, as restrições são mais severas. Sem prejuízo de responsabilização do gestor, devem ser aplicadas as sanções previstas no art. 23 da LRF:

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

§ 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos. (Vide ADIN 2.238-5)

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária. (Vide ADIN 2.238-5)

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I – receber transferências voluntárias;

II – obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III – contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20 (BRASIL, 2000).

Um estudo da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN) sobre a gestão fiscal de 5.243 municípios brasileiros, proposto com base no ano de 2013, mostrou que, naquele ano, praticamente 800 municípios tinham mais de 60% do seu orçamento comprometido com despesas de pessoal (FIRJAN, 2015).

A Prefeitura de Erechim está rigorosamente dentro do que preconiza a legislação atinente com seus 48,9% de comprometimento, contudo, se não tivesse lançado mão dos contratos de serviços terceirizados, é praticamente inegável que a condição seria outra, certamente haveria o comprometimento a que alude a LRF. Em um ano de recursos escassos como foi o ano de 2015, as receitas efetivas do município encolheram em relação ao previsto, que era em torno de R\$ 220 milhões, fechando o ano com um valor aproximado de R\$ 208 milhões (ERECHIM, 2016).

2.6 TERCEIRIZAÇÃO

O tema deste trabalho está voltado para a introdução dos serviços terceirizados, a chamada terceirização. O nosso foco de estudo se limita à terceirização na Administração Pública, mais direcionado aos serviços terceirizados pela Prefeitura Municipal de Erechim. Contudo, se faz necessário um olhar mais amplo, pois o contingente de trabalhadores nessa modalidade na iniciativa privada também é grande, porque a terceirização está a muito mais tempo dentro da iniciativa privada.

De acordo com dados da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP, 2015), atualmente, existem mais de 12 milhões de brasileiros que prestam serviços terceirizados. Esses quantitativos coincidem com o que aponta Antunes (2013, p. 9), segundo quem, em 2009, 11,6% dos trabalhadores urbanos das regiões metropolitanas eram terceirizados.

Em estudo mais recente (DIEESE-CUT, 2011), registrava que em 2010 os setores “tipicamente terceirizados” correspondiam a 25,5% dos empregos formais no Brasil. Nesse mesmo estudo, um conjunto de indicadores revela as desigualdades entre trabalhadores terceirizados e os demais, pois a remuneração dos empregados em setores tipicamente terceirizados é 27,1% menor do que a dos demais empregados; a jornada de trabalho é de três horas a mais para os terceirizados; o tempo de permanência no emprego é 55,5% menor do que o dos demais empregados; e a taxa de rotatividade nas empresas tipicamente terceirizadas é de 44,9%, enquanto nas demais empresas é de 22,0% (ANTUNES, 2013, p. 9).

Esse é um contingente considerável, pois equivale a 6% da população brasileira. Para termos uma ideia da relevância e do tamanho desse contingente de trabalhadores, vamos traçar um paralelo com a População Economicamente Ativa (PEA) no Brasil, com dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Conforme o IBGE, a PEA compreende o potencial de mão de obra com que pode contar o setor produtivo, somando a população ocupada e a desocupada num determinado período. Como, por pessoas ocupadas, contam-se os empregados que trabalham para um empregador, caso em que se incluem as pessoas que prestam serviço militar obrigatório e os clérigos. Também, quem exerce atividade econômica

por conta própria, mas não tem empregados; os empregadores e os voluntários que, mesmo sem remuneração, exerçam tal atividade por pelo menos 15 horas semanais. Como pessoa desocupada, o IBGE entende ser aquele não tinha trabalho no momento do período de pesquisa, mas que estava disposto a trabalhar, e que, para isso, estava tomando providências. De forma mais simples pode-se dizer que a PEA é a população empregada ou que possui condições de trabalhar e que realiza algum esforço para isso (IBGE, 2016).

Conseqüentemente temos a população não economicamente ativa ou População Economicamente Inativa (PIA), que são as que não foram classificadas nem como ocupadas nem como desocupadas, em outras palavras, as que não têm interesse, idade ou condições de exercer qualquer trabalho. O Brasil adota como grupo de referência para pesquisar aquele que fica na faixa etária entre 14 e 60 anos de idade. No cenário mais recente (jun, jul e ago de 2016), a PEA é de 102.161.000 pessoas. Levando em conta que a população brasileira superou, em 2016, a marca dos 206 milhões, percebemos que o PEA equivale a aproximadamente 50% da população total.

Além da terceirização clássica como conhecemos, em que a empresa terceiriza uma ou mais fases para outra, também temos diferentes formas mais disfarçadas de terceirização, que são os serviços por demanda, muito utilizados na indústria têxtil, e em muitos casos feitos a domicílio, como escreve Ginez Campos:

A necessidade de flexibilidade da produção e da força de trabalho observada em muitas empresas evidencia-se na prática, por meio do surgimento de formas externas de trabalho, ou seja, formas pretéritas e precárias de trabalho, como é o caso do trabalho a domicílio e do trabalho a facção. Em outras palavras, esses trabalhos externos ao chão produtivo das fábricas são uma evidência de como o capitalismo contemporâneo vem se utilizando do processo de reestruturação produtiva em curso para recriar formas antigas de exploração do trabalho humano (2009, p. 88).

Da mesma forma, outros setores da economia também transferem para fora das suas dependências, parte do seu trabalho, chamando o trabalho terceirizado de externo. De acordo com Pochmann, provavelmente o setor mais atingido por esta terceirização é o bancário:

No ano de 2012, por exemplo, a somatória do total de trabalhadores nas atividades internas e externas dos bancos compreende o conjunto de 1,750 milhão de postos de trabalho, sendo cerca de 500 mil empregados diretos dos bancos e 1,250 milhão em atividades de correspondentes bancários. Há 23 anos (1989), as atividades internas dos bancos ocupavam 815 mil empregados bancários e as atividades externas 250 mil trabalhadores, o que resultava no nível de emprego de mão de obra de 1,1 milhão de pessoas. Em síntese, o emprego terceirizado nos bancos que equivalia a pouco mais de 1/5 dos ocupados em 1989, passou para quase 4/5 do total no ano de 2012 (2014, p. 8).

Partindo de outra perspectiva, tem-se a visão das empresas, que buscam alternativas de competitividade. Na virada do século XIX para o XX, empresários como Henry Ford e Frederick Taylor buscaram aplicar a chamada “produção vertical” na administração de empresas, em que o máximo das etapas era feito pela própria empresa. Seu foco era a eficiência e a eficácia operacional na administração industrial, suas teorias consistiam em que todo trabalho deveria ser planejado. Das aquelas teorias e práticas, o ponto que mais se sobressaiu foi a linha de produção em série, com o objetivo de dar agilidade ao processo produtivo. Anos mais tarde, Virilio (1996) classificou essa prática como a “produção da velocidade”, ou seja, a capacidade (re) produzir, mais objetos idênticos no menor tempo.

Não há dúvidas de que os princípios tayloristas e fordistas da produção em série foram uma revolução nos meios produtivos industriais, objetivando a racionalização do tempo e custos. Traçando um paralelo entre os dois extremos do século XX, na parte final dele, temos o contexto do mundo globalizado, e o empresariado brasileiro eleva a terceirização ao status de sobrevivência, sendo a grande arma para enfrentar a competitividade, que, a essas alturas, vem de qualquer lugar do planeta. Contudo, ao contrário do início do século, neste momento, as empresas procuram terceirizar a maior quantidade possível de fases do seu processo produtivo.

Até o momento, a terceirização no Brasil é aceita apenas para atividades-meio, permitindo que as instituições se foquem no seu objetivo principal. Porém, em 2015,

a Câmara dos Deputados aprovou o texto do Projeto de Lei 4330¹, de autoria do Deputado Federal Sandro Mabel (PL – GO). Esse projeto prevê que a terceirização pode se estender, inclusive, para as chamadas atividades-fim, ou seja, seriam terceirizadas todas as áreas das empresas, ficando a empresa contratante apenas como administradora de mão de obra, ou, como diz Rodolfo Pamplona Filho, se concentrará na “locação de mão de obra”.

Ao longo do tempo, vários profissionais buscaram definir este fenômeno. No livro *Terceirização: uma abordagem estratégica*, Lívio Antônio Giosa conceitua:

É um processo de gestão pelo qual se repassam algumas atividades para terceiros – com os quais se estabelece uma relação de parceria – ficando a empresa concentrada apenas em tarefas essencialmente ligadas ao negócio em que atua. [...] Uma tendência moderna que consiste na concentração de esforços nas atividades essenciais, delegando a terceiros as complementares (1997, p. 14).

O conceito de terceirização conta com vários sinônimos. Gasperini (2012) conceituou-a como subcontratação, filialização e parceria, entre outras definições. Sobre parceria, Giosa (1997, p.15) compreende como “uma nova visão de relacionamento comercial [...] onde o fornecedor passa a ser sócio no negócio, num regime de confiança pleno junto ao cliente, refletindo a sua verdadeira e nova função de parceiro”.

A terceirização tem por base uma empresa contratante dos serviços e a empresa contratada, que se caracteriza como a prestadora dos serviços. Sobre a prestadora de serviço, Sérgio Pinto Martins (2007, p. 166) lembra que o art. 2º da Instrução Normativa (IN) nº 3/97 do Ministério do Trabalho conceitua como “pessoa jurídica de direito privado, de natureza comercial, legalmente constituída, que se destina a realizar determinado e específico serviço a outra empresa fora do âmbito das atividades-fim e normais para que se constituísse essa última”.

Para Rodolfo Pamplona Filho, terceirização é:

¹ PL 4330/04 é um projeto de lei que se propõe a regulamentar os serviços terceirizados, porém, a grande crítica e resistência relacionada ao seu teor é que ele busca ampliar o serviço terceirizado inclusive para as atividades-fim, o que até o momento eram proibidas.

A transferência de segmento ou segmentos do processo de produção da empresa para outras de menor envergadura, porém de maior especialização na atividade transferida. A *terceirização*, - “vocábulo não dicionarizado, neologismo bem formado, portanto aceitável, construído a partir de *terciário*, forma erudita, equivalente a popular *terceiro*” – pode ser considerada, junto com a *globalização*, subproduto natural da *Revolução Tecnológica* nos campos econômico e organizacional da empresa (2002, p. 2).

Pode-se discordar de Pamplona Filho em um aspecto: que a globalização é “subproduto natural” da Revolução Tecnológica. Ao contrário, ela é uma construção feita no contexto das aceleradas mudanças tecnológicas. Existem situações em que, para elidir ou negligenciar algumas responsabilidades tributárias, para poder se enquadrar em algum programa de financiamento público, ou poder participar de processos licitatórios mais vantajosos, certas empresas abrem, de maneira apenas formal, uma outra empresa, (geralmente em nome de ex-empregado) e passa atuar no mercado, porém, na prática, a administração e o controle até mesmo dos trabalhadores continua sendo da empresa principal. Nesse caso, tem-se a terceirização ilícita. Nesse sentido, José Augusto Rodrigues Pinto salienta que, às vezes, essa relação fica bastante confusa, e empregados que deveriam exercer função de terceiros, em alguns momentos, exercem as funções principais:

O neologismo, embora tenha sido aceito com foros de irreversível, não expressa, por via de nenhuma das derivações, a ideia do que pretende passar, ou porque a empresa prestadora não é terceira e sim parceira, no sentido de contratante direto com a tomadora, nem os empregados de cada uma são terceiros perante elas, ou porque a atividade de apoio não é obrigatoriamente terciária, podendo ser secundária ou até mesmo primária. O que se está tratando, sob essa nova denominação, é apenas de um contrato de prestação de serviço de apoio empresarial, que exprimirá, decerto, com mais eloquência e precisão, seu conteúdo e sua finalidade com o batismo de contrato de apoio empresarial ou, igualmente, contrato de atividade de apoio (1997, p. 144).

Em ideia complementar, Maria Sylvia Zanella Di Pietro cita Sérgio Pinto Martins (1995), que faz uma distinção de terceirização lícita e ilícita:

Para que a terceirização seja plenamente válida no âmbito empresarial, não podem existir elementos pertinentes à relação de emprego no trabalho do terceirizado, principalmente o elemento subordinação. O terceirizante não poderá ser considerado como superior hierárquico do terceirizado, mas por

intermédio de outras pessoas. Deve haver total autonomia do terceirizado, ou seja, independência, inclusive quanto aos seus empregados. [...] os empregados da empresa terceirizada não deverão ter qualquer subordinação com o terceirizante, nem poderão estar sujeitos ao poder de direção da última, caso contrário existira vínculo de emprego (2012, p. 221).

Essas definições e observações nos ajudam a entender do que trata o assunto, porém, é uma definição do ponto de vista administrativo, que tem como objetivo otimizar o desempenho produtivo e econômico. Ocorre que o contexto desse tema envolve outras variáveis, que também devem ser levadas em consideração, são as questões ligadas às relações trabalhistas, sociais e interpessoais.

Paula Marcelino faz uma reflexão que leva em conta reconhecer o impacto que o termo terceirização tem na organização dos trabalhadores e na sua representação política:

Terceirização é 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. Ou seja, é a relação na qual o trabalho é realizado para uma empresa, mas contratado de maneira imediata por outra. Na realidade brasileira, a terceirização é separável da ampliação da exploração do trabalho, da precarização das condições de vida das classes trabalhadoras. E, certamente, ela não teria a abrangência que tem hoje se não fosse a sua capacidade de reduzir custos – e, portanto, de servir como poderoso instrumento para a recomposição das taxas de lucro – e de transferir para outras empresas (as contratadas) o “problema trabalhista” (2012, p. 338).

É muito semelhante a ideia traduzida por Américo Plá Rodrigues, que encontramos transcrita no trabalho de Denise Reis Teixeira:

[...] na complexidade da atividade econômica moderna, muitas vezes uma empresa encomenda a realização de uma tarefa, complementar e especializada, a outra empresa. Razões de economia de custos, de maior eficiência nos serviços, de utilização plena de equipamentos técnicos excessivos para uma só exploração, explicam a proliferação dessas contratações e subcontratação. Mas juntamente com esses casos em que não há específico de que se trata de empresas independentes que contratam entre si para desenvolver uma atividade econômica concentrada, há outros nos quais simplesmente o empregador procura elidir ou negligência suas responsabilidades trabalhistas ou de previdência social, promovendo artificialmente a ficção de uma empresa que figura em nome de uma pessoa (geralmente um ex-empregado) que aparece como contratando outros trabalhadores, mas que, na realidade, atua como simples intermediário da empresa principal, que é autêntica empregadora,

tanto do que figura como intermediário como de seus empregados (2004, p. 10).

Nessa mesma direção se manifesta Magda Biavaschi (2015), que vê essas manobras como mecanismos jurídicos com o objetivo de ocultar a figura do real empregador para dificultar a definição dos verdadeiros polos na relação de trabalho. O que realmente importa ao trabalhador, que é ter seus direitos atendidos, em contrapartida ao trabalho que ele prestou, começa a se perder em meio a um emaranhado legal.

A terceirização, nos termos em que nos propomos a estudar, parte da perspectiva do serviço continuado. Uma instituição, pública ou privada, contrata outra para fazer um serviço de forma contínua, que é importante para a vida organizacional dela, porém, não se confunde com o objetivo principal daquela instituição existir, a empresa contratada não atua na chamada atividade-fim, apenas nas tarefas acessórias, de apoio ou complementares.

A terceirização, de acordo com a maioria dos autores, tem como marco inicial a Segunda Grande Guerra Mundial. É nessa mesma percepção que leciona Diógenes Gasparini:

A terceirização surgiu durante a segunda Grande Guerra, quando as empresas de armamento eram muito solicitadas pelos governos de então. Percebeu-se, nessa oportunidade, que melhor seria o atendimento dessa demanda específica se certas atividades, como o transporte e fornecimento de refeição aos empregados, a manutenção, limpeza, segurança [...] fossem atribuídas, mediante contrato, a terceiro, pessoa física ou jurídica, estranha a empresa. Adotada essa medida, a empresa podia dedicar-se mais ao seu objeto, diminuindo as instalações, a estrutura organizacional e de pessoal e, ainda, o custo de sua produção sem aviltar a qualidade (2012, p. 868).

Atentemos que o objetivo da terceirização era de as empresas se concentrarem exatamente na sua vocação principal, essa não era delegada, apenas funções que, para elas, eram acessórias, seriam repassadas para serem feitas por alguém que era especialista na execução específica.

Nessa mesma direção é a apresentação feita por Denise Reis Teixeira, reforçando o marco inicial e citando a união dos Estados Unidos e seus aliados europeus, no combate contra as forças nazistas e o Japão, evidenciando a

necessidade das indústrias de armamentos abastecerem seus demandantes com armas, para isso, precisaram aprimorar os produtos e técnicas de produção. Teixeira (2004, p. 7) destaca que “Antes da II Guerra Mundial existiam atividades prestadas por terceiros, porém não poderíamos conceituá-las como terceirização, porque somente a partir deste marco histórico é que passa a inste ferir na sociedade e na economia, justificando seu estudo”.

Como apontava Virilio, as estratégias de guerra acabam sendo copiadas pelas empresas, a terceirização é mais um exemplo. No Brasil, ela chegou quando aqui desembarcaram as multinacionais, principalmente as ligadas ao ramo automobilístico. Vejamos que essas grandes empresas do setor são chamadas “montadoras” e não indústrias, isso porque basicamente repassam a fabricação, da maioria das partes dos automóveis para terceiros, que, nesse caso, são chamados de fornecedores e, depois, na linha de produção, é feita a montagem. Isso é obviamente uma grande estratégia para reduzir o custo de estrutura, apenas são determinados o modelo e o nível de qualidade, sem se preocupar com treinamento, equipamento e estrutura em geral.

Para Denise Teixeira (2004, p. 7), “No Brasil a noção de terceirização foi trazida por multinacionais na década de 1950, pelo interesse que tinham em se preocupar apenas com a essência do seu negócio”. Em ideia complementar, a historiadora afirma que, na década de 1970, havia, em São Paulo, 50 mil trabalhadores nessas condições prestando serviço para mais de 10 mil empresas.

Na sequência, vamos constatar que quem defende a terceirização o faz baseado em questões muito relacionadas à economia e à competitividade, e que, quem a critica, o faz ligado às questões sociais e trabalhistas. E, naturalmente, são legítimos os argumentos de cada um desses grupos.

Para Lívio Giosa, o tema terceirização trouxe à tona, a discussão sobre a administração, a importância da boa gestão, inclusive para a administração pública, seus conceitos, funções e, principalmente, a sua capacidade de influenciar a sociedade empresarial:

Caracterizada como um processo de gestão, que se implementa através de uma abordagem estratégica, a implantação da terceirização se reveste de

uma verdadeira revolução na dinâmica das relações entre as empresas e órgãos públicos, no emprego da qualidade e na minimização de custo. Do sucesso alcançado nos países do primeiro mundo, a terceirização se insere no cenário econômico brasileiro, acolhida ainda pela potencialidade de estimular o setor de serviços no país, [...] a terceirização está trazendo à reflexão as organizações, que, com sucesso, a estão aplicando, levando à sua reorientação e à consecução positiva de resultados (GIOSA, 1997).

Como se manifesta Giosa, a terceirização é uma estratégia que trouxe resultados positivos. Esses resultados são evidenciados por parte de quem defende a terceirização sob vários aspectos. O principal e mais comumente defendido na literatura especializada é a condição de racionalizar os custos, tornando-se competitivo.

A pergunta é: tornar-se competitivo frente a quem? Ora, neste mundo globalizado, o concorrente está em qualquer lugar do planeta, e a competitividade chega até nós pelos mais variados jeitos. Em alguns lugares, o poderio empresarial se dá pelo alto desenvolvimento tecnológico, em outros, pelos baixíssimos salários pagos aos operários.

Para Mario Salvato (2015), coordenador do Curso de Economia do Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (IBMEC – MG), a terceirização pode até aumentar os postos de trabalho a médio prazo: “a contratação de terceirizados pode reduzir os encargos sobre a folha de pagamentos e os recursos gastos com a gestão de trabalhadores nas empresas. Além disso, elas podem contratar trabalhadores mais especializados o que gera ganhos de eficiência”.

Quando se fala em diminuir custos, logo vem à mente cortes na folha de pagamento, porém, existem outros aspectos que podem ser racionalizados, como por exemplo, não gastar com infraestrutura para todas as funções da empresa. Delega-se, assim, a tarefa a uma terceira especializada, que usará a mesma estrutura fabril para atender a vários clientes. Nessa visão, quem for competitivo no Brasil, além de não ceder espaço para os concorrentes, pode, inclusive, abrir fronteiras de exportação para outras partes do mundo, gerando novos postos de trabalho internamente.

De uma maneira bastante sucinta, podemos dizer que o contrário de terceirização é o modelo “*vertical*” de produção, em que uma empresa faz todas as

fases do seu produto, como muito bem lembra Maílson da Nóbrega, citando o exemplo da Ford:

[...] Ford, a pioneira na linha de montagem de automóveis. A empresa operava um complexo industrial integrado em Dearborn, Michigan, às margens do Rio Rouge, o qual foi concluído em 1928. O complexo ocupava 1,5 quilômetros quadrado, empregando mais de 100 000 trabalhadores. Ali havia porto e unidade de geração de energia. Produziam-se aço, autopeças e pneus necessários à manufatura de automóveis. A Ford tentou até mesmo extrair a borracha na Amazônia brasileira (2015, p. 1).

Na sequência, Nóbrega prossegue relacionando novas técnicas produtivas e coloca a terceirização na linha de produção horizontal, onde cada empresa faz uma parte do processo:

Hoje, há mercado para tudo e para a terceirização. Vigora a lógica da integração horizontal. A Apple é um bom exemplo. A empresa terceirizou o iPhone na Alemanha, no Japão e na Coreia do Sul. A montagem é feita na China. Na sede, trabalham designers, advogados e gerentes financeiros que cuidam do projeto e da comercialização do celular (2015, p. 1).

Por sua vez, Paula Marcelino, mesmo fazendo críticas à terceirização, destaca um ponto importante: ao terceirizar serviços, as empresas acabam também terceirizando conflitos trabalhistas, evitando desgastes, políticos e sociais:

Certamente, ela (terceirização) não teria a abrangência que tem hoje se não fosse a sua capacidade de reduzir custos – e, portanto, de servir como poderoso instrumento para a recomposição das taxas de lucro – e de transferir para outras empresas (as contratadas) o “problema trabalhista”, a necessidade de administração da força de trabalho e de negociação com ela e seus sindicatos (2012, p. 338).

Sobre direitos que supostamente os sindicatos haveriam de defender, Salvato (2015) diz que: “O mundo mudou e os direitos dos trabalhadores brasileiros terão de ser repensados [...] na época em que eles foram criados, tínhamos uma população muito mais jovem e não havia tanta pressão da competitividade internacional”. Porém, em um outro estudo, Paula Marcelino apresenta uma explicação acerca das razões que justificam o crescimento da terceirização:

Os processos de terceirização ganharam impulso porque representam a postura do “ganha-ganha”, ou seja, todas as partes envolvidas tendem a ter vantagens. Para a empresa que contrata o serviço de uma terceira, a vantagem é ela poder focalizar sua produção de modo a concentrar seus investimentos, atenção e desenvolvimento tecnológico naquilo que é sua atividade-fim. Para os trabalhadores e para a economia em geral, o processo de terceirização significa um aumento no número de empregos decorrente do surgimento de várias pequenas empresas. Perfeitamente de acordo com a lógica de produtividade e competitividade do capital, [...] duas das principais vantagens da terceirização são a redução dos custos administrativos de pessoal e a criação de condições de desmobilização para movimentos grevistas. E de fato, do ponto de vista do capital, esse é um ganho em termos de recomposição do domínio sobre a classe trabalhadora (2012, p. 2).

Vemos que os argumentos a favor da terceirização existem e são contundentes, contudo, há quem a critique, com argumentos contrários. É o caso de Ricardo Antunes (2013), que aponta como fatores negativos da terceirização as condições de saúde e trabalho dos terceirizados muito inferiores aos demais trabalhadores. Aponta, também, que, em função das constantes descontinuidades de contratos envolvendo as instituições contratantes e as contratadas, demonstra a precariedade das condições de trabalho pela ampliação acentuada de contratos temporários, sem estabilidade. Idêntico raciocínio é de Marcio Pochmann:

Diferentemente do segmento interno de contratação pelas unidades empregatícias, prevalece a dinâmica geral do mercado de trabalho. Isto é, a ausência de carreiras de progressão funcional e salarial, com postos de trabalho de menor qualificação, baixo poder de barganha dos trabalhadores e forma única de remuneração, geralmente associado ao comportamento do valor do salário-mínimo (2014, p. 2).

Segundo Pochmann, a questão da remuneração salarial dos trabalhadores terceirizados manteve um processo de precarização constante nos últimos anos:

Em 1985, 81% dos terceirizados percebiam mensalmente quantia que equivalia a dois salários-mínimos mensais. No ano de 2000, contudo, somente 39% dos empregados das empresas de terceirização recebiam até dois salários-mínimos mensais, mantido equivalente poder aquisitivo no valor do mínimo nacional (2014, p. 7).

É nesse contexto que o trabalhador precisa se estabelecer no mercado de trabalho. Sindicatos, categorias de trabalhadores (principalmente dos servidores públicos) e demais representantes dos movimentos sociais também discordam de

que a terceirização traz benefícios para a sociedade brasileira, e, na raiz dessa discordância, está, segundo eles, a precarização das condições de trabalho.

Segundo o Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), em um estudo realizado em 2003, o impacto mais sentido com a terceirização é a queda no nível de rendimentos do trabalhador. Essa realidade se dá, não apenas através da baixa do salário, mas também acabam perdendo a participação nos lucros e resultados (PLR), além do fato de que comumente não são garantidos benefícios importantes, tais como plano de saúde. Em alguns casos, os trabalhadores passam a receber sua remuneração por nota fiscal, ou seja, como um fornecedor, e, nessas condições, o que ilusoriamente parece um aumento de ganho, não o será, pois terá que arcar de forma pessoal com suas leis sociais.

Em algum grau, esse é o mesmo argumento de Roberto Pamplona Filho, que classifica a terceirização como uma locação de mão de obra. Segundo ele, a perda de receita por parte do trabalhador possui uma explicação aritmética:

[...] é de uma obviedade ululante que se um empregado, para exercer determinada atividade, deveria receber uma importância X, para que haja um intermediador de mão-de-obra – que, obviamente, não iria trabalhar de graça – é lógico que este se apropriaria de parte do capital que lhe seria destinado originalmente. Afinal de contas, o antigo empregador – agora tomador de serviços – não iria querer terceirizar a atividade para pagar mais pelo mesmo serviço (2002, p. 3).

Outro ponto merecedor de atenção é a perspectiva de continuidade, que resta prejudicada, em função da natureza das relações entre a instituição contratante e a contratada, principalmente quando a contratante é órgão público. Isso porque, como vimos no decorrer do trabalho, essa relação se dá mediante contrato, e quando há desinteresse, simplesmente é desfeito o contrato e os trabalhadores que estavam alocados para a prestação do serviço ficam desamparados. No serviço público, esse tempo está definido por lei, o máximo é de 60 meses (BRASIL, 1993), prazo que muitas vezes não é atingido. Portanto, o trabalhador está sempre em uma condição de recomeço, de novo contrato. Nesse sentido, Paula Regina Marcelino leciona:

A ameaça constante de desemprego funciona quase que como uma camisa de força para os trabalhadores subcontratados, no sentido deles terem muitas dificuldades de reivindicar o que consideram direitos [...] favorece uma desmobilização do movimento sindical, deixando a resistência dos trabalhadores debilitada; por um conjunto de políticas de cunho neoliberal que permitem, entre outras coisas, a desregulamentação do mercado de trabalho e tornam a legislação um tanto quanto permissiva (2012, p. 5).

Por uma questão lógica, para que uma empresa invista em treinamento e preparação de seus funcionários, é necessário que haja perspectiva de continuidade, e, quando esses contratos são celebrados com o poder público, essa continuidade não é percebida, portanto, de acordo com o DIEESE (2003), não há planos de preparação dos trabalhadores. Outra situação de desvantagem apontada é que a falta de planos de saúde privados para os trabalhadores terceirizados obriga-os a buscar o sistema público, o que colabora com o congestionamento do sistema.

Contesta-se, ainda, a capacidade de a terceirização criar novas vagas de trabalho. Em entrevista ao site de notícias BBC, Fernando Peluso, professor do Insper, assim se manifestou sobre esse tema: “Uma empresa que precisa de 1.000 pessoas para produzir, vai continuar precisando dessas 1.000 pessoas. Pode haver uma substituição de empregados contratados por terceirizados, mas não vejo por que as empresas contratariam mais”. O que realmente pode aumentar o número de empregos é o aumento da atividade econômica, pessoas consumindo mais geram demanda de produtos e de serviços. Para que isso aconteça, as pessoas têm de, necessariamente, dispor de mais recursos financeiros e ser melhor remuneradas em seus trabalhos. O simples fato de terceirizar atividades não tem força para abrir novas vagas de trabalho.

Por outro lado, de acordo com Ivan José Tessaro e André Simionato Doenha Antônio, juízes do trabalho, a incidência de acidentes de trabalho, inclusive com vítimas fatais, é amplamente predominante com trabalhadores ligados a empresas terceirizadas:

Os dados a respeito são alarmantes: 4 em cada 5 mortes por acidente de trabalho no Brasil ocorrem com empregados de empresas terceirizadas. Em cada 10 acidentes de trabalho, 8 ocorrem em empresas que utilizam mão de obra terceirizada. Assim, uma legião de dependentes da previdência social

vai se formado em face dos elevados índices de acidentes, recaindo a conta com o pagamento dos benefícios, em última análise, sobre a sociedade pagadora de impostos (2013, p. 2).

Como se pode ver, os autores que criticam o sistema de terceirização o fazem partindo da premissa de que ela é a “válvula de escape” para as empresas se desvencilharem de suas responsabilidades. Como aponta João Carlos Tedesco (2001), elas entram em um contexto de flexibilização e desregulamentação dos direitos trabalhistas.

Existe outra situação – bastante polêmica – que, pelos mais variados motivos, não é abordada de maneira muito franca, mas tem a ver com a estabilidade de emprego com a qual os servidores contam e que não se estende aos trabalhadores terceirizados. Mesmo a legislação fragilizando a estabilidade, todos sabemos que é muito difícil alguém ser demitido por “desídia”, pois tal ação é caracterizada por um processo complexo, além do fato de que, por muitas vezes, o corporativismo dita as regras, o que implica que mesmo servidores pouco produtivos acabam sendo preservados em seus postos.

O mesmo não ocorre com o trabalhador terceirizado, em torno de quem existe uma instabilidade, o que, em tese, o mantém mais ativo. É claro que, dentro das regras éticas, os trabalhadores deveriam cumprir com zelo e dedicação com suas obrigações pelo simples fato de que isso é o correto a ser feito. Porém, como mencionamos no início desta reflexão, esse é um assunto polêmico e bastante subjetivo. Contudo, para encerrar, vamos colocar um dado referente à Prefeitura de Erechim publicado por um veículo de comunicação local, o Jornal Boa Vista:

A prefeitura de Erechim se viu obrigada a contratar uma empresa com médicos especialistas, psicólogos, entre outras especialidades para tentar diminuir o grande número de atestados médicos entre os 2.500 servidores públicos. Em 2014 foram aproximadamente 6.400 atestados médicos. Mais de 533 por mês, quase 18 por dia e 0,75 por hora. Se fosse na iniciativa privada, teria quebrado com certeza. Está na hora de breicar isso. Evidente que tem muita gente doente e com problemas e que necessita o atestado, mas tem muitos aproveitadores. Os bons pagam pelos ruins (21 nov. 2015).

Não foi possível conferir a veracidade das informações, mas a notícia pode deixar a sociedade intrigada. De toda sorte, como a história nos mostra, as

mudanças são inerentes à sociedade e, mais precisamente no nosso caso, à Administração Pública. Como vimos ao longo deste trabalho, o Brasil passou por uma fase em que o acesso aos cargos públicos se dava com base no compadrio e no clientelismo. Getúlio Vargas, na fase burocrática, instituiu o concurso público, como uma forma mais universal e democrática. Hoje, essa condição não é mais a única via, eis que entramos numa fase de gestão em que o acesso pode se dar através de uma empresa terceirizada, selecionada por processo licitatório. É importante ter clareza que a terceirização impõe à Administração o dever de fiscalizar e acompanhar a prestação dos serviços, não apenas a execução, mas com igual importância, o cumprimento pela contratada, dos direitos trabalhistas das pessoas envolvidas.

Para regulamentar e dar limites à responsabilidade da Administração Pública, na fiscalização dos direitos trabalhistas pagos aos trabalhadores terceirizados, o Tribunal Superior do Trabalho (TST) editou a Súmula 331, que responsabiliza o tomador do serviço de forma subsidiária no implemento das obrigações. Magda Biavaschi se manifestou sobre a responsabilidade solidaria dos órgãos públicos:

A inclusão, no inciso IV, da responsabilidade subsidiária da Administração direta, Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista foi reação ao aprofundamento da terceirização no Poder Público. Em 1997, a Reforma Administrativa (PEC 41/97), entre outras medidas, a introduziu na Administração Pública direta e indireta (2011, p. 131).

Então, com a omissão do Congresso Federal no que concerne à regulamentação da terceirização, o que o sistema da Justiça do Trabalho tem para nortear suas decisões nas disputas desta natureza é a Súmula 331, da qual se destaca:

IV – O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial. (Nova Redação – Res. 174/2011 – DeJT 27/05/2011)

V – Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei nº 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das

obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada. (Inserido – Res. 174/2011 – DeJT 27/05/2011)

VI – A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral (BRASIL, 2011).

Em outras palavras, todas as obrigações trabalhistas estão a cargo da empresa contratada, mas a contratante tem responsabilidade com os trabalhadores alocados, devendo inclusive analisar a saúde financeira da contratada, verificando se esta possui condições de honrar os compromissos. Por outro lado, para não lesar os cofres públicos indevidamente, é importante salientar que o não cumprimento das obrigações por parte da contratada não enseja responsabilidade do ente público, salvo no caso em que esse for omissivo durante a fiscalização.

Pamplona (2002, p. 9) entende, contudo, que a responsabilidade subsidiária inclusive da Administração Pública, é uma forma de moralizar a terceirização, “de forma a evitar a simples dilapidação de direitos trabalhistas”. Por responsabilidade subsidiária, podemos entender a garantia de que o trabalhador não ficará desassistido caso o devedor principal não consiga honrar seu compromisso. O contratante é um fiador, pois, caso a empresa contratada não tenha recursos para garantir os direitos trabalhistas dos seus empregados, a empresa contratante deverá arcar de forma subsidiária com os devidos recursos.

Nesse sentido, tem-se a terceirização como uma realidade, com tendência a ganhar ainda mais espaço, porém, há que se ressaltar o que diz Denise Reis Teixeira:

A terceirização deve envolver cuidados, em especial no que concerne a moralidade administrativa. “Deve abranger serviços específicos, não sendo meio de se alocar toda e qualquer mão de obra na estrutura estatal”. Deve ser vantajosa, trazendo não só economia, mas também economicidade, [...] sendo certo que tal vantagem não é apenas a financeira, mas, também e principalmente, a técnica, viabilizando a contratação de especialistas de fora da Administração (2004, p. 26).

Se for diferente do que aborda Teixeira, Maria Sylvia Zanella di Pietro (2012, p. 222) entende que a terceirização seria apenas uma “burla à exigência do concurso público”.

O Capítulo 2 discutiu a terceirização na Administração Pública levando em conta vários aspectos e a situação dos trabalhadores envolvidos. O próximo capítulo versará sobre os processos judiciais trabalhistas interpretados e seus desdobramentos.

3 OS TRABALHADORES E A JUSTIÇA DO TRABALHO

Este terceiro capítulo trata diretamente da pesquisa documental em processos trabalhistas, que foi guiada por um problema central: como os trabalhadores e a Prefeitura Municipal de Erechim foram atingidos pela terceirização de serviços no setor público? Esse questionamento é detalhado em diversas outras perguntas, para as quais se busca uma resposta por meio da interpretação dos processos judiciais. O capítulo inicia contextualizando o problema e abordando a estrutura da Justiça do Trabalho. Busca-se também compreender a posição do servidor público e da própria Administração Pública no Brasil e em Erechim.

3.1 CONTEXTUALIZANDO O PROBLEMA

O estudo analisou 172¹ ações trabalhistas, de trabalhadores vinculados a empresas que prestavam serviços à Prefeitura de Erechim na condição de terceirizadas. O recorte temporal da pesquisa considera os anos de 2010 e 2011 e todas as ações analisadas deram entrada na Vara do Trabalho de Erechim nesse período.

O número revela-se impressionante, o que denota, entre as partes, um grau de animosidade bastante elevado. O número em questão prende a atenção especialmente por duas razões: trata-se de um curto período de tempo, de apenas dois anos; e os tipos de serviços contratados pelo município nessa modalidade limitavam-se a três (roçada, vigilância e coleta de lixo), o que evidencia que as questões relacionadas a esses serviços não envolvem um universo tão grande de trabalhadores, o que dá ao número de ações um caráter de muita expressividade.

Nesse universo de processos, o estudo buscou identificar o perfil dos trabalhadores que atuaram no serviço terceirizado na Prefeitura de Erechim. Outra

¹ A pesquisa selecionou 226 ações trabalhistas, sendo que dentre elas 43 ainda estavam em andamento, às quais portanto não tivemos acesso, e 11 tinham entidades sindicais como autoras das ações, na perspectiva de resguardar direitos. Quando os trabalhadores promoviam a ação, essas entidades retiravam as suas.

questão relevante é saber quais são os direitos que esses trabalhadores entendem como suprimidos e cujo reconhecimento precisaram buscar na Justiça do Trabalho. Pondera-se, ainda: em quanto tempo o trabalhador teve sua demanda atendida entre a propositura e a sentença? Do montante que ele entende ter direito, quanto lhe foi concedido? Ele recebeu esses valores na íntegra?

Por outro lado, temos um ente público envolvido, que é a Prefeitura de Erechim, na condição de contratante dos serviços. Pela legislação que envolve o tema, quem contrata o serviço participa do processo como responsável subsidiário, ou seja, quando o empregador não pagar as verbas trabalhistas, a instituição paga (BRASIL, 2011). Neste estudo, buscou-se identificar quantas vezes nesses processos a Prefeitura pagou sentenças que as empresas não pagaram.

É sempre oportuno lembrar que quando um trabalhador terceirizado é contratado para desempenhar funções em uma instituição pública, estará ocupando uma vaga que até então poderia ser ocupada por um servidor concursado. Essa inversão de papéis, fragiliza o Estatuto do Servidor Público, documento que rege a vida profissional desses profissionais. Neste estudo, busca-se entender de que maneira ocorre essa fragilização.

No tópico *O que respondem os processos trabalhistas*, iremos detalhar melhor as várias situações encontradas nos processos, contudo, é oportuno salientar que as situações geradoras de desentendimento (salvo exceções) são basicamente as mesmas em todas as reclamações. Sempre versam sobre direitos básicos, que, segundo os trabalhadores, não foram cumpridos.

A Justiça precisa ser imparcial, analisar o que lhe chega de ambos os lados litigantes e decidir com isenção, entretanto, quando os fatos se tornam mais conturbados, se espera que o Judiciário proteja o lado mais fraco, que, em geral, é o lado do trabalhador. Nesse cenário, há um questionamento recorrente: tudo o que o trabalhador pede, realmente acaba ganhando? Essa é outra questão que será respondida na análise que será feita nos tópicos posteriores. Diante dessas questões é que Keila Grinberg pondera que fazem parte dos processos judiciais vários atores, e cada um tendo por intenção influenciar, a seu favor, o desfecho da história. Para Grinberg (2011 p. 127), os depoimentos chegam a ser “ficções” e é

nessas condições que o juiz tem de dar o veredicto, de forma isenta, independente e justa, e, de preferência, com celeridade, afinal, as partes querem logo chegar ao fim do conflito.

A pesquisa emprega as referências e metodologias da História Social do Trabalho. Contudo, para Antônio Luigi Negro e Flávio Gomes, esta história, de certa forma, foi negligenciada por algum tempo:

Um inexistente diálogo entre os estudos de escravidão e pós-emancipação – as experiências urbanas e rurais de milhares de africanos e crioulos – e as investigações que analisaram a imigração europeia, ou as experiências do trabalho livre: os mundos dos trabalhadores no fim do século XIX e no início do XX. Questionado e apontado desde a década de 1990, esse quase-hiato de reflexão historiográfica e o escasso investimento em pesquisa empírica vêm sendo superados por avanços que seguem seu curso (2006, p. 2).

Ideia similar é apresentada pelos historiadores Sidney Chalhoub e Paulo Fontes (2009 p.220), lembrando que a História Social, tal como conhecemos hoje, iniciou-se fora das universidades, num movimento para dar voz à classe operária. “Tais projetos apresentavam em comum a forte ênfase na história das comunidades de trabalhadores, analisada a *partir de baixo*, da perspectiva dos próprios trabalhadores”.

Ginez Campos também entende que obras acadêmicas podem dar visibilidade a críticas dos projetos de terceirização:

É necessário criar formulações discursivas, bem como estratégias políticas de resistência diante do atual discurso da modernização das relações de trabalho, que na ótica de muitos gestores públicos e empresariais, passa necessariamente pela flexibilização e pela desregulamentação dos direitos trabalhistas (2009, p. 12).

Contudo para Negro e Gomes, existem dificuldades para se escrever a história dos trabalhadores:

Num país como o Brasil, em que uma das características centrais da desigualdade social tem sido a ausência de uma educação básica de qualidade para os mais pobres, os trabalhadores tem sido analfabetos quase por definição na maior parte de nossa História, sendo os escravos, de fato, proibidos de frequentar escolas. Como consequência, a grande maioria dos trabalhadores nunca pode escrever memórias, autobiografias, cartas (2009, p. 224).

Nesse contexto, historicamente, muitas vezes os trabalhadores foram retratados de forma pejorativa, sendo desqualificados de forma política e cultural, lhes sendo atribuída a responsabilidade pelo “atraso”, incompatível com o mundo moderno da economia. De um lado, lhe era negado acesso à educação, e, de outro, eram culpados pelo atraso. Entretanto, vagarosamente começam a surgir associações e sindicatos, com o intuito de organizar melhor os trabalhadores. Essas iniciativas eram tomadas pela classe patronal como “quebra de uma relação de lealdade e respeito para com os patrões” (NEGRO; GOMES, 2006, p. 225).

A própria Consolidação das Leis Trabalhistas deixava o local de trabalho descoberto dos direitos sindicais, pois permitia a associação em sindicatos e esses eram legalmente reconhecidos, mas ambos não dispunham de prerrogativas para sindicalizar. Dessa forma, buscavam outras alternativas de organização, “podiam usar seu tempo livre para o futebol, o samba e o carnaval. Trabalhadores podiam ver no futebol um espaço próprio de sociabilidade, sem a tutela patronal” (NEGRO; GOMES, 2006, p. 4).

A classe patronal sempre foi muito sensível com o zelo do que chamava de “máquina de trabalho que o povo brasileiro criou”. Em suas preocupações, havia o temor que essa máquina se voltasse para as greves, fomentadas por um componente igualmente temido, que era a “República Sindicalista” (NEGRO; GOMES, 2006, p. 7).

A história social tem, portanto, algo a fazer. Pode contribuir com o conhecimento dos seus trabalhadores de hoje e de ontem. De acordo com Ironita P. Machado (2013), uma maneira de pesquisar para mostrar a trajetória da classe trabalhadora é fazer uso das fontes judiciais. Idêntica ideia é defendida por Chalhoub e Fontes (2009, p. 222), que afirmam que “os arquivos cartoriais brasileiros contam milhares de processos cíveis, mais precisamente ações de liberdade, que contam Histórias de luta dos escravizados para conquistar a liberdade por meios legais, independentemente da anuência de seus senhores”.

Machado (2013) apresenta outra face da estruturação da sociedade que pode ter sua história analisada a partir dos processos judiciais concernentes à posse de

terras. Em estudo sobre a temática, a historiadora mostra que, por meio dos processos, é possível ver que “a relação social de força” era o que definia tal propriedade, legitimada legalmente na vontade do governo central. Entretanto, ao mesmo tempo em que os historiadores elevam os processos judiciais a um patamar de importância, lamentam o teor de uma lei brasileira de 1987, que autoriza os Tribunais a incinerarem os processos após cinco anos da sua conclusão (CHALHOUB; FONTES, 2009). Felizmente, alguns historiadores e juízes de Tribunais do trabalho perceberam que a defesa da preservação de tal documentação consiste em capítulo atinente à preservação da memória social.

Chalhoub e Fontes apontam, na construção da história social, a presença marcante da classe trabalhadora através de vários movimentos sociais visando acabar com a ditadura militar no país. A pesquisa em tela, além de apoiar-se na história social, baseia-se também na História do Tempo Presente. Para Carlos Fico:

Uma das principais peculiaridades da História do Tempo Presente é a pressão dos contemporâneos ou a coação pela verdade, isto é, a possibilidade desse conhecimento histórico ser confrontado pelo testemunho dos que viveram os fenômenos que busca narrar e/ou explicar. [...] De fato, a marca central da História do Tempo Presente – sua imbricação com a política – decorre da circunstância de estarmos, sujeito e objeto, mergulhados em uma mesma temporalidade, que, por assim dizer, “não terminou” (2012, p. 44).

De acordo com Fico (2012, p. 45), desde a Antiguidade, o testemunho do historiador era segurança de credibilidade para a História. Destaca que vários autores da idade média, entre eles São Jerônimo, defendiam que a História deveria ser feita sobre três fontes: “Os documentos antigos, a tradição ‘dos maiores’ e o seu próprio conhecimento, que mescla o ver e o testemunhar”.

Contudo, Fico também relata que o conceito de História do Tempo Presente, ao longo do tempo, também sempre foi alvo de críticas. O estudioso cita como um dos críticos dessa especialidade o historiador e político nacional-liberal alemão Georg Gervinus, para quem muita proximidade dos fatos sofre influência de “simpatias e antipatias concorrentes”. Relaciona ainda nessa lista de críticos Fustel de Coulanges, que defendiam que o olhar do historiador sobre o presente é sempre tendencioso por causa de interesses pessoais, preconceitos e paixões (2012, p. 46).

Marieta de Moraes Ferreira (2002, p. 315-316) acrescenta Gabriel Mono dá relação dos críticos, dizendo que, para ele, na História Contemporânea ou do Tempo Presente, dois tipos de pessoas se destacam como autores. Nas cidades, os profissionais liberais, principalmente os advogados; no mundo rural, eram os quadros da sociedade tradicional, membros da igreja e da nobreza. Portanto, os historiadores de profissão deveriam rejeitar estudos contemporâneos, uma vez que nesse campo seria impossível afastar os amadores.

Carlos Fico (2012, p. 47) argumenta que trabalhar com períodos recuados não garante uma análise isenta de perspectiva, que se pode analisar um objeto muito recuado no tempo a partir de diversos enfoques. Após o predomínio quase fetichista da historicidade através de análise de documentos no final do século XIX e início do século XX, algumas correntes, como a Escola dos Annales, contribuíram para a ampliação do rol de fontes utilizadas pelo historiador. Entre essas fontes, a reabilitação da História do Tempo Presente, em novos moldes, após as grandes guerras mundiais, introduziu o relato testemunhal como um dado essencial para a compreensão daqueles conflitos.

Nessas perspectivas, o historiador não deve definir o que é a “verdade histórica”, deve apenas estimular a reflexão sobre a diversidade de interpretações possíveis. Nesse mesmo enfoque, a Associação Alemã de Historiadores aprovou, em 1994 uma resolução, reiterando que as fontes têm valor informativo apenas limitado, que é preciso observar os contextos diferenciados, os vínculos do historiador, etc. (FICO, 2012, p. 52).

3.2 A JUSTIÇA DO TRABALHO NO BRASIL E EM ERECHIM

Como consequência do incentivo à industrialização, promovido pelo governo Getulista, houve uma migração de trabalhadores do campo para as cidades. Para ilustrar melhor essa transformação ocorrida no Brasil durante o século XX, nos valem da Tabela 3:

Tabela 3: Taxa de urbanização das regiões brasileiras (em percentual)

Região	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2007	2010
Brasil	31,24	36,16	44,67	55,92	67,59	75,59	81,23	83,48	84,36
Norte	27,75	31,49	37,38	45,13	51,65	59,05	69,83	76,43	73,53
Nordeste	23,42	26,43	33,89	41,81	50,46	60,65	69,04	71,76	73,13
Sudeste	39,42	47,55	57,00	72,68	82,81	88,02	90,52	92,03	92,95
Sul	27,73	29,50	37,10	44,27	62,41	74,12	80,94	82,90	84,93
Centro Oeste	21,52	24,38	34,22	48,04	67,79	81,28	86,73	86,81	88,80

Fonte: **GLOBO Educação**. Disponível em: <<http://educacao.globo.com/geografia/assunto/urbanizacao/urbanizacao-brasileira.html>>. Acesso em: 13 jun.2016.

A Tabela 3 apresenta uma migração da população brasileira do campo para a cidade. É importante observar que as regiões em que o percentual de população urbana é maior são justamente as mais industrializadas.

Essa transformação brasileira tem início na década de 1930, na era Getulista. É nesse contexto que é instalada no Brasil, em 1941, a Justiça Especializada do Trabalho. É importante salientar que o mundo também vivia um momento de impacto, eis que estava em plena Segunda Grande Guerra. O projeto que propunha a instalação foi mandado pelo governo para o congresso no ano de 1939 (Decreto n. 1.237/1939) e também foi motivo de polêmica. Nesse contexto, de um lado, a situação defendia avanços nas condições de trabalho e apontava que isso faria o Brasil adquirir caráter *civilizatório*, e a oposição, por outro lado, entendia isso ser desnecessário, pois havia, segundo seus adeptos, instâncias suficientes (TST, 2016).

Naquele momento, o governo foi habilidoso em convencer a população, de sua generosidade em prover um avanço impensável para a época. Os críticos, no entanto, defendiam que essa política trabalhista de Vargas tinha como objetivo

ganhar apoio popular, através dessas vantagens, que eram reais, mas que lhe dariam base de sustentação no poder (TST, 2016).

Vencida a fase de debates, Getúlio Vargas, em ato público realizado no dia 1º de maio de 1941, no Rio de Janeiro, declarou instalada a Justiça do Trabalho, que ficou estruturada em três instâncias. Na primeira, ficavam as Juntas de Conciliação e Julgamento (JCJ), as quais tinham a participação dos vogais (classistas) indicados pelo sindicato, com mandato de dois anos, porém, o seu presidente era um juiz de Direito ou bacharel nomeado pelo Presidente da República, também para mandato de dois anos; na segunda instância (2º grau), ficavam os Conselhos Regionais do Trabalho; na última instância (3º Grau), ficava o Conselho Nacional do Trabalho. Naquele primeiro momento, a Justiça do Trabalho era vinculada ao Ministério do Trabalho e apenas em 1946 passou a pertencer ao Poder Judiciário (MOREL; PESSANHA, 2007).

As principais fontes do direito do trabalho no Brasil “foram o Primeiro Congresso Brasileiro de Direito Social; as primeiras Convenções e Recomendações da Organização Internacional do Trabalho (OIT); a Encíclica Papal *Rerum Novarum* e os pareceres de juristas como Evaristo de Moraes, Oscar Saraiva e Oliveira Viana”. Todo regramento foi ainda fortemente inspirado na *Carta Del Lavoro*, do governo de Benito Mussolini, na Itália. Contudo, as legislações trabalhistas existentes eram bastante esparsas, e, com a criação da Justiça do Trabalho, se fez necessária uma organização (TST, 2016).

Então, no dia 1º de maio de 1943, foi sancionada, pelo presidente Getúlio Vargas, a CLT, ou seja:

A Consolidação foi assinada pelo então presidente no Estádio de São Januário (Clube de Regatas Vasco da Gama), que estava lotado para comemorar o feito. Dois anos antes, em 1941, Getúlio havia assinado a criação da Justiça do Trabalho, no mesmo local e mesmo dia do ano. A Consolidação unificou toda a legislação trabalhista então existente no Brasil e foi um marco por inserir, de forma definitiva, os direitos trabalhistas na legislação brasileira. Seu objetivo principal é regulamentar as relações individuais e coletivas do trabalho, nela previstas. Ela surgiu como uma necessidade constitucional, após a criação da Justiça do Trabalho (TST, 2016).

Houve festividades em alusão à instalação da Justiça do Trabalho, naquele momento tutelada pelo Poder Executivo. A partir da Constituição de 1946, ela saiu da tutela do Executivo para tornar-se efetivamente parte do Poder Judiciário. Contudo, conforme Morel e Pessanha, a aceitação desse novo órgão levou mais algum tempo:

Apenas na Constituição de 1946 a Justiça do Trabalho torna-se efetivamente parte do Poder Judiciário, autônoma em relação ao Poder Executivo. [...] A carreira de juiz do trabalho passava a seguir o modelo da carreira da magistratura em geral, sendo composta de três níveis: juiz-presidente de vara, juiz do Tribunal Regional do Trabalho (desembargador) e ministro do Tribunal Superior do Trabalho. No entanto, [...] foi longo o caminho até que os juízes do trabalho construíssem uma identidade institucional e fossem aceitos como integrantes do Poder Judiciário. Também demorou décadas para que a equiparação dos vencimentos garantisse aos juízes do trabalho os mesmos direitos e prerrogativas dos demais membros do judiciário (2007, p. 91).

O primeiro concurso específico para a Justiça do Trabalho só foi acontecer em 1959. De acordo com Morel (2007), uma característica forte da Justiça do Trabalho nos seus processos é um caráter bastante conciliatório. Sobre isso, no nosso trabalho de pesquisa e na análise dos processos envolvendo os trabalhadores terceirizados, ajuizados na Vara do Trabalho em Erechim, encontramos bastantes lides em que o Juiz apenas homologava acordos que as partes haviam feito entre si, o que, entre outras vantagens, produzia uma celeridade maior no dirimir das ações.

Nas Cartas Constitucionais seguintes, não houve alterações sensíveis na estrutura ou na natureza desse importante órgão judicial:

O regime autoritário de 1964 estrategicamente suspendeu alguns direitos importantes, como a estabilidade, e reforçou o uso dos aspectos repressivos contidos na legislação vigente desde 1943. Apesar disso, há muitas indicações de que a Justiça do Trabalho, cuja estrutura permaneceu a mesma na Constituição de 1967 e não foi alterada pela Emenda Constitucional de 1969, representou, durante esse período autoritário, um dos poucos espaços de defesa de direitos sociais (MOREL; PESSANHA, 2007, p. 91).

Chegando à década de 1980, o país viveu um novo momento de redemocratização e veio à tona uma demanda reprimida de direitos, que os trabalhadores ousam questionar. Aliado a isso, há uma resistência por parte do

empresariado em reconhecer certos direitos, o que leva a uma explosão de demandas trabalhistas. Para dar resposta a essa sociedade que enxerga a Justiça do Trabalho ainda como um reduto de defesa do trabalhador, são abertas novas Varas do Trabalho em todo o Brasil, guiadas por um princípio de interiorização do direito do trabalho (MOREL; PESSANHA, 2007).

A Tabela 4 apresenta a quantidade e a distribuição, por Região Judiciária, das Varas do trabalho, com atualização do ano de 2015.

Tabela 4: Quantidade de Varas do Trabalho por Região Judiciária – 2015

Região judiciária	Varas existentes	Classificação no país
1ª– RJ	146	4º
2ª– SP	231	1º
3ª – MG	158	2º
4ª– RS	132	5º
5ª– BA	88	7º
6ª– PE	70	8º
7ª– CE	37	13º
8ª – PA e AP	55	10º
9ª– PR	97	6º
10ª – DF e TO	35	14º
11ª – AM e RR	32	15º
12ª– SC	60	9º
13ª– PB	27	17º
14ª – RO e AC	32	15º
15ª – Campinas SP	153	3º
16ª– MA	23	20º
17ª– ES	24	19º
18ª– GO	48	11º
19ª– AL	22	21º
20ª– SE	15	23º
21ª– RN	23	20º
22ª– PI	14	24º
23ª– MT	38	12º
24ª– MS	26	18º
Total	1.586	

Fonte: **Coordenadoria de Estatística e Pesquisa do TST**. Disponível em: <<http://www.tst.jus.br/instaladas-e-nao-instaladas>>. Acesso em: 13 jun. 2016.

A Constituição de 1988 não incluiu grandes mudanças na estrutura da Justiça do Trabalho, apenas expandiu o número de regiões do trabalho para 24, como mostra a Tabela 4, de modo que cobrisse todos os estados da Federação. Contudo, é bom ressaltar que há região que congrega dois estados, e, em São Paulo, que é o estado mais populoso do país, há duas regiões judiciárias. Dessa maneira, fica

evidente que em todo o território brasileiro, a justiça trabalhista chegou mais próxima dos trabalhadores, que passaram a contar com uma alternativa amais.

Entretanto, através de um estudo dos dados disponibilizados pelo TST, e cruzando com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), elaborou-se a Tabela 5, que mostra a população que existia em 2015 em cada Região Judiciária Trabalhista, o número de Varas do Trabalho e o número de habitantes por Vara.

Tabela 5: População por estado, *versus* habitantes por vara do trabalho – 2015

Região judiciária	População *	Nº de varas **	Hab. por vara
São Paulo	44.393.484	384	115.608
Minas Gerais	20.869.101	158	132.083
Rio de Janeiro	16.550.024	146	113.356
Espírito Santo	3.929.911	24	163.746
Rio Grande do Sul	11.247.972	132	85.212
Paraná	11.163.018	97	115.083
Santa Catarina	6.819.190	60	113.353
Pernambuco	9.345.173	70	133.502
Piauí	3.204.028	14	228.859
Ceara	8.904.459	37	240.661
Maranhão	6.904.241	23	300.184
Sergipe	2.242.937	15	149.529
Paraíba	3.972.202	27	147.119
Alagoas	3.340.932	22	151.861
Bahia	15.203.934	88	172.772
Rio Grande do Norte	3.442.175	23	149.660
Mato Grosso do Sul	2.651.235	26	101.971
Distrito Federal/Tocantins	4.429.956	35	126.570
Mato Grosso	3.265.486	38	85.934
Goiás	6.610.681	48	137.723
Amazonas / Roraima	4.444.001	32	138.875
Rondônia / Acre	2.571.717	32	80.366
Para / Amapá	8.941.792	55	162.578
Brasil	204.447.649	1.586	128.908

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de: * IBGE, 2015; **TST, 2015.

Como está sendo apresentado neste estudo, a Justiça do Trabalho foi instituída no Brasil para atender a demandas de uma sociedade em transformação. Uma sociedade que deixava de ser essencialmente agrícola para, paulatinamente, passar a ser urbana, intensificando uma relação de patrão e empregado nas indústrias e no comércio. Essa nova condição de concentração de gente nas

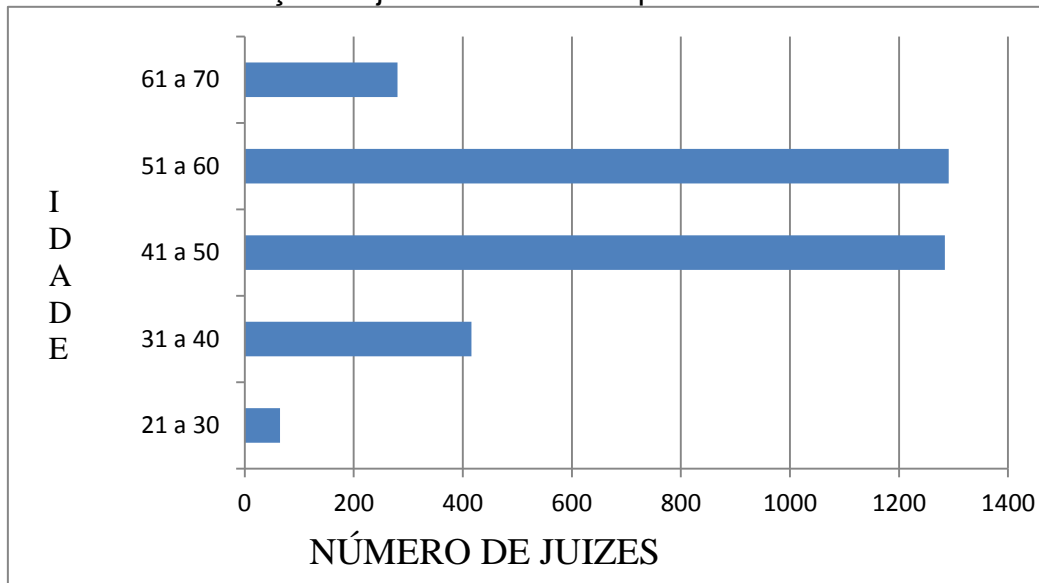
idades, principalmente nas mais industrializadas, se consolidou ao longo de todo o século XX.

Desse modo, era previsível que junto com essa nova realidade surgissem conflitos de interesse entre patrões e empregados, exigindo a presença de mais Varas do Trabalho nessas cidades. Contudo, analisando a Tabela 5, vemos que o número de habitantes por vara do trabalho não segue exatamente essa lógica. Olhando os estados da região Sul, vê-se que estes têm a melhor relação habitante por vara do trabalho, ou seja, em média 100 mil habitantes para cada vara do trabalho. Dentro da região Sul, o Rio Grande do Sul tem a relação de 85.212 habitantes por vara do trabalho, sendo três destas em Erechim. A relação vara do trabalho por habitante da região Sul é melhor do que a média dos estados da região Sudeste, sabidamente a região mais urbanizada e industrializada do país, onde a relação é de 120.425 habitantes para cada vara trabalho.

As condições mais extremas são encontradas no Maranhão, estado que apresenta a pior relação, ou seja, 300 mil habitantes por vara do trabalho. Na outra ponta, se encontra Rondônia/Acre, que onde há uma vara do trabalho para cada 80 mil habitantes.

O Gráfico 4 aponta o perfil de quem opera a Justiça do Trabalho no Brasil:

Gráfico 4: Distribuição de juízes do trabalho por idade. Ano base 2012



Fonte: **Coordenadoria de Estatística e Pesquisa do TST**. Disponível em: <<http://www.tst.jus.br/documents/10157/e8bae54b-e651-4d6b-8df8-c12611d5bc0f>>. Acesso em: 13 jun. 2016.

O Gráfico 4 mostra o número de juízes distribuídos por idade, observando que Morel apontava, em 2003, um número de 2.719 juízes do trabalho. Em 2012, ano representado pelo gráfico, esse número passou para 3.336, tendo um acréscimo de 22,69% em nove anos. O grande contingente de magistrados está na faixa acima de 40 anos, idade em que possuem uma expressiva trajetória de vida, não apenas limitada ao conhecimento da lei.

Em Erechim, 80% dos processos analisados foram julgados por juízes homens e apenas 20% por juízas, o que parece representar um desequilíbrio entre os gêneros. Contudo, essa informação apenas reforça o caráter conciliatório da Justiça do Trabalho, pois um mesmo juiz homologou acordos feitos entre a empresa Nova Era e seus funcionários em mais de cem processos. Então, se descontarmos essa situação, as quantidades de sentenças se equivaleriam entre as feitas por um juiz e uma juíza.

Enfim, a Justiça do Trabalho, dentro das características da sua especialidade, tem prestado serviços relevantes aos trabalhadores e tem procurado chegar mais próximo de quem precisa, buscando cobrir o máximo possível do território brasileiro e, dessa maneira, tem marcado presença também em Erechim.

A 1ª vara da Justiça do Trabalho em Erechim foi instalada em 1963. Com uma economia local composta por mais de 700 empresas de diferentes portes, o TRT viu a necessidade de ampliar o atendimento, e, em 2005, instalou a 2ª vara naquele órgão judicial. Com uma tendência de interiorização da Justiça, Erechim foi, em 2012, contemplado com a 3ª vara. Atualmente, a Justiça do Trabalho de Erechim tem jurisdição em 31 municípios. A entrada de novos processos trabalhistas no município se aproxima a uma média de trezentas novas ações por mês.

3.3 A INTERPRETAÇÃO DOS PROCESSOS TRABALHISTAS

O serviço terceirizado é uma realidade implantada na vida dos brasileiros, verificada tanto na Administração Pública quanto na iniciativa privada. Contudo, esta pesquisa se restringe ao público, mais precisamente à Prefeitura Municipal de Erechim.

Retomam-se as perguntas feitas no início da pesquisa: quando um trabalhador busca a Justiça do Trabalho para dirimir suas insatisfações, que direitos ele compreende que não foram atendidos? É de se imaginar que quando o trabalhador ajuíza uma ação para ser atendido, do outro lado encontrará resistência por parte do empregador. Então, ao fim do processo, o que ele realmente ganha? A legislação estabelece que quem terceiriza suas funções responde de maneira subsidiária, em caso de haver alguma contenda judicial ou de os direitos legítimos do trabalhador não serem honrados. Em outras palavras, avalia-se: o ente público, nos processos analisados, acabou sendo obrigado a pagar algum valor no final de algum processo?

Outra questão relevante para o trabalhador é saber qual a celeridade com que o Judiciário trabalhista brasileiro resolve os processos. Na Justiça do Trabalho, o bem discutido é apenas material, mesmo sendo importante, contudo, é menos importante dos que são discutidos em outras especialidades judiciais (ex. integridade física). Do ponto de vista social, também há outra questão a ser esclarecida, que é a perspectiva do trabalhador em fazer uma carreira profissional. Quem são os trabalhadores envolvidos no serviço terceirizado? Do ponto de vista de gênero, há

uma predominância? E, no que diz respeito à qualificação dos trabalhadores terceirizados pela Prefeitura de Erechim, pondera-se ser possível que esse assunto esteja atrelado aos tipos de serviços que foram terceirizados, razão pela qual se mostra fundamental identificar quais eram esses serviços.

Todas estas questões são importantes, pois tiveram impacto direto no dia a dia de muitos trabalhadores, influenciando diretamente nas suas condições de vida, seu bem-estar e suas perspectivas de vida. Para tanto, a pesquisa proposta foi realizada a partir de processos trabalhistas envolvendo trabalhadores e empresas terceirizadas que prestavam serviço à Prefeitura Municipal de Erechim e que deram entrada na vara do trabalho de Erechim nos anos de 2010 e 2011. Essas empresas mantinham com a Prefeitura contratos nos serviços de vigilância, coleta de lixo, roçadas e varrição de rua, por consequência, eram essas tarefas ou funções que os trabalhadores exerciam. Para os últimos trabalhos, não eram exigidas qualificações profissionais.

Na pesquisa junto à Justiça, encontraram-se processos envolvendo quatro empresas: Coopsul, que era uma cooperativa de prestação de serviços, e, na Prefeitura, atuava nos serviços de roçadas e varrição; Nova Era, que atuava no serviço de coleta de lixo; Vigilância Fiel e Proservi Serviços de Vigilância, que, como o nome revela, prestavam serviço de vigilância. Sobre o serviço de vigilância, é oportuno ressaltar que os trabalhadores dessa área precisam ter um curso de formação bastante rigoroso, razão pela qual dificilmente uma instituição, seja ela pública ou privada, possui serviço próprio nessa área, uma vez que é difícil investir na qualificação desses profissionais e periodicamente atualizá-los. Isso acaba resultando na terceirização, pois, dentro das condições e especificações que o cargo exige, é melhor contratar uma empresa especializada.

3.4 O QUE BUSCAM OS TRABALHADORES?

Foram analisados 172 processos e, na grande maioria deles, o motivo de pedir se repetia. É possível ver, na Tabela 6, que a despeito de termos falado tanto da precarização das condições de trabalho em função da terceirização, basicamente

os pedidos ficam em torno de verbas rescisórias, ou seja, apenas os valores relativos ao acerto da rescisão do contrato de trabalho. Contudo, a maneira de cada advogado encaminhar o processo difere. Outro fator é a existência do chamado rito sumaríssimo, que envolve ações até 40 salários mínimos. Ações que fiquem dentro desse valor precisam, necessariamente, ter os valores detalhados verba a verba. Para fugir desse detalhamento, em muitos processos, é atribuído um valor global acima dos 40 salários mínimos, independentemente do tempo que o trabalhador permaneceu no emprego, do salário que percebia e outras características. Entretanto, encontrou-se 82 processos que possuíam suas verbas detalhadas, e é isso que será reproduzido na Tabela 6.

Tabela 6: O que foi pedido nos processos trabalhistas

Verbas pedidas	Valores somados em reais	Valor concedido em reais
Salário retido	19.905,00	
Saldo de salário	19.433,23	
Aviso prévio	68.422,20	
Férias proporcionais	56.080,81	
13º salário proporcional	40.403,70	
FGTS (8%)	88.054,68	
Multa do FGTS	37.374,54	
Multa do § 8º art. 477 e 479 CLT	85.179,69	
Férias vencidas	36.795,85	
Honorários	93.125,77	
Total	544.775,47	203.360,57

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos processos das Varas do Trabalho de Erechim.

As verbas trabalhistas apresentadas na Tabela 6 são encontradas, de forma detalhada, em 82 processos, invariavelmente. É importante salientar que nos demais processos apenas está relacionado o montante do valor dado em sentença, pois, em função do princípio do caráter conciliatório, o juiz homologava acordos prévios entre as partes, e esses acordos nem sempre dispunham de valores discriminados.

As verbas trabalhistas reclamadas somam R\$544.775,47 e os valores concedidos em juízo foram de R\$203.360,57, ou seja, 37,32%. Repare-se que há uma constância no que os trabalhadores reclamam, são direitos básicos, e, mesmo assim, foram negligenciados pelas empresas, fazendo com que os trabalhadores precisassem se reportar ao Judiciário para ter seus direitos assegurados.

Como foi dito, a Tabela 6 elenca uma lista de direitos de verbas trabalhistas que se repetem em praticamente todos os processos, contudo, existem alguns outros direitos que não envolvem verbas trabalhistas, mas que aparecem em praticamente em todas as ações. Entre estas, citamos demandas que não necessariamente envolvam direitos que a empresa tenha que pagar de forma pecuniária, porém, encontra-se com muita frequência nos processos, como exemplo o reconhecimento de vínculo empregatício, principalmente quanto aos trabalhadores

vinculados à Cooperativa Coopsul, os quais eram, por esta, considerados como sócios, e, portanto, não lhes eram concedidos certos direitos. Encontra-se também o pedido de liberação da carteira de trabalho juntamente com as guias necessárias a encaminhar seguro desemprego.

Outra demanda é a dependência a processos promovidos por entidades sindicais ou Ministério Público do Trabalho, pois esses pediam bloqueio de valores das empresas que garantissem o pagamento de verbas a que os trabalhadores tivessem direito. Contudo, não é regra essas instituições se anteciparem e entrarem com ações cautelares para reservar direitos dos funcionários demitidos, isso ocorre apenas em situações em que o risco de as empresas não poderem cumprir com suas obrigações seja visível e iminente.

Também importante salientar que se, após terem sido tomadas todas as precauções possíveis, mesmo assim não se encontrem recursos com as empresas para honrar as sentenças trabalhistas em favor dos trabalhadores, estes não podem ficar desamparados. Nesse sentido, o TST atualizou a redação da súmula 331 em 2011, regulamentando essa questão. O contratante, mesmo sendo um ente público responde junto ao processo de maneira subsidiária, ou seja, se a empresa contratada não tiver condições de pagar, a contratante (no caso, a Prefeitura de Erechim) paga:

V - Os entes integrantes da administração pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei 8.666/93, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.

"VI - A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral (BRASIL, 2011).

No processo 325.2010, é trazido um exemplo bastante significativo para esse trabalho, pois se relaciona com o trecho acima extraído da Súmula 331. Nesse processo, o trabalhador pedia R\$23 mil e, como o Poder Judiciário não encontrou bens ou valores de propriedade da empresa Coopsul, o órgão público, ou seja, a Prefeitura de Erechim, pagou os valores sentenciados na qualidade de responsável

subsidiário, que, nesse caso específico, foram R\$13.436,46. Esse é um caso em que o ente público é onerado duas vezes, uma quando paga para a empresa terceirizada pela prestação dos serviços e outra quando paga em juízo pela inadimplência das obrigações trabalhistas e sociais da empresa para com seus funcionários.

Vamos elencar o que o trabalhador pedia no referido processo, para que se perceba que pouco muda em relação ao outro processo interpretado. Nesse caso, era pedido reconhecimento de vínculo empregatício com o ente público (que não foi concedido), aviso prévio indenizado, multa do artigo 477, § 8º da CLT, que prevê indenização quando a empregadora não paga as verbas rescisórias nas datas e nos prazos legais. Férias proporcionais, décimo terceiro salário a que ainda tinha direito, multa de 40% sobre o acumulado do FGTS, horas extras com os seus reflexos, horas extras de 100% trabalhadas em feriados e todos os reflexos, guias de seguro desemprego, adicional noturno e insalubridade.

Pertinente ressaltar que, entre os processos analisados, o ente público foi onerado como responsável subsidiário em apenas cinco. Na sua grande maioria, a empresa é que paga judicialmente, ou por sentença definida pelo juiz ou a partir de acordo que o juiz apenas homologa.

No processo 0000665-83.2011.5.04.0522, que tramitou na Vara do Trabalho de Erechim, e que trata exatamente de um acordo, em que as partes se entenderam, o juiz apenas homologou as vontades representadas no documento. Inicialmente, o demandante pedia R\$30 mil, mas entrou em um acordo com a empresa Nova Era, findando o processo e aceitando R\$9 mil, que então foram pagos pela empregadora.

3.5 CÉLERE OU MOROSO?

Outra questão analisada diz respeito à celeridade (ou à falta dela) na tramitação dos processos. A morosidade do Judiciário brasileiro é inevitavelmente vista como um fator negativo, e alguns processos se arrastam por décadas. Não é foco desta pesquisa, contudo, analisar a complexidade e os recursos protelatórios que colaboram com essa morosidade. Apenas nos atemos aos processos selecionados dentro do recorte temporal e jurídico-administrativo escolhido, para

analisar questões atinentes à vida do trabalhador das empresas que terceirizam os serviços.

Foram analisados, de maneira a nos trazer dados para este estudo, 172 processos. O mais impressionante é que todas as empresas que possuíam contratos com a prefeitura tiveram ações trabalhistas e foram demandadas na sua ampla maioria com questões muito semelhantes.

Das ações que deram entrada e tiveram sua sentença prolatada, e, portanto, às quais se teve acesso para este estudo, verificou-se que a média de tramitação foi de 14,5 meses, um prazo relativamente pequeno. Destacamos que, do total das ações analisadas, 131 tiveram sua finalização em menos de 12 meses. Outras 16 tiveram sua finalização entre 12 e 24 meses, 11 ações tiveram sua sentença entre 24 e 36 meses e apenas 14 tiveram seu processo com duração acima de 36 meses. É um fator positivo a ser destacado, pois o trabalhador precisa ter uma solução dentro de um prazo curto, que algumas vezes outras situações pessoais dependem dessa finalização, como, por exemplo, sua subsistência.

3.6 QUEM SÃO OS TRABALHADORES TERCEIRIZADOS

Mudando um pouco o enfoque, pode-se destacar outro fato observado nos processos, a falta de perspectiva de continuidade no trabalho, de o trabalhador poder se programar com sua vida pessoal e familiar, sabendo que terá o seu trabalho para satisfazer suas necessidades mais prementes e, quiçá, seus “sonhos”. Isso porque a média de permanência das pessoas empregadas é muito baixa. Como fica muito evidente nos processos, essa realidade encontrada colabora com a sentença de Jeferson Silveira Dantas (2015, p. 127), quando diz: “O precariado está inserido em ofícios degradantes [...] definidos pelo curto prazismo, sem qualquer chance de construção de uma carreira profissional”. Conforme Ginez Campos:

Em outras palavras, a terceirização no Brasil caracteriza-se não só pela redução do emprego no conjunto da economia, mas também pela eliminação de postos de trabalho mais bem remunerados (salários e benefícios) nas grandes empresas e a sua substituição por empregos de menor remuneração e de pior qualidade nas empresas terceirizadas (2009, p. 84).

Com isso, Campos toca numa das partes mais sensíveis da terceirização, que é a remuneração. Concordamos com essa afirmação e entendemos que a baixa remuneração está vinculada, entre outros fatores, ao baixo tempo de permanência do trabalhador com vínculo com a empresa, como pudemos analisar nos processos.

Sobre o tempo de duração de contrato de trabalho, foram analisados 152 processos, e, nesses, em 85, ou seja, em 56%, o vínculo com a empresa foi inferior a 12 meses. Entre 12 e 24 meses, existiram 29 trabalhadores, ou 19%. Apenas 38 trabalhadores mantiveram seu vínculo de trabalho por um tempo superior a 24 meses. Entretanto, se formos analisar apenas o conjunto de trabalhadores no cargo de vigilante – para o qual é exigida uma qualificação melhor e, por conseguinte, também oferece uma remuneração melhor –, a média de permanência no emprego sobe para 41 meses. Outro dado interessante é que 13 pessoas deram entrada em um processo, contudo, os interessados não compareceram na audiência, por essa razão, foi arquivado, com o motivo de desistência.

Obviamente, a natureza da relação contratual ajuda a explicar, pois, se o contrato que a empresa mantinha com a prefeitura se finda e ela não tem outros contratos para realocar os trabalhadores, fatalmente serão demitidos. Contudo, observou-se que, nos cargos em que é exigida uma formação ou um treinamento mais apurado, a permanência é maior. Então, no serviço terceirizado, se constata o mesmo que se encontra fora da terceirização, mas de maneira mais acentuada. Quanto menor o grau de instrução, menor será a remuneração, menor será o status social da função e menor será a permanência do trabalhador empregado.

É oportuno trazer novamente a citação de Moreira da Costa a partir de um estudo do IPEA, para quem, quanto menor a escolarização, maior a chance de ser pobre:

Outro aspecto que tem de ser entendido como forte gerador de desigualdade salarial é a falta de acesso do trabalhador à educação. [...]. Sem educação não se pode disputar um mercado de trabalho imensamente restrito e qualificado [...]. Segundo pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), uma pessoa com apenas um ano de escolaridade tem 75% de possibilidade de ser pobre. Esse percentual cai para 62% se a mesma pessoa tiver entre um e quatro anos de estudo; para 41% se tiver estudado de quatro a oito anos e para 20% se tiver estudado

entre oito e doze anos. Para quem tem mais escolaridade, a pesquisa demonstra que a probabilidade de ser pobre diminui para 2%, o que vem provar que uma boa educação quase que exterminaria a pobreza (2004, p. 1).

Pode-se inferir que quanto menor a escolarização mais exposto estará o trabalhador a condições desfavoráveis no mercado de trabalho, e essa constatação fica bastante visível quando se analisa a identificação dos trabalhadores nos processos. As funções socialmente menos valorizadas, que não exigiam nenhuma qualificação formal, eram as menos remuneradas, e também aquelas nas quais os trabalhadores permaneciam menos tempo. Mesmo dentro do quadro da empresa coletora de lixo, existia o cargo de motorista de caminhão, que, como sabemos, tem de apresentar carteira de habilitação, a qual se adquire após prova. Esse cargo também tinha um salário maior (Processo 0000620-2011).

Analisando os processos, percebe-se algumas características dos trabalhadores quanto à distribuição por gênero, dependendo das atribuições do cargo. Se o perfil na distribuição social do trabalho é mais masculino, se encontra mais homens. Cita-se como exemplo o cargo de vigilante: de 27 processos analisados, encontrou-se apenas duas mulheres e 25 homens. No serviço de varrição, encontrou-se um perfeito equilíbrio: 50% mulheres e 50% homens. No serviço de coleta de lixo, de 128 processos, 99 são subscritos por homens, ou seja, num índice de 77%, enquanto mulheres são autoras em 29, ou 23%. Para fazer a coleta de lixo, são necessários alguns motoristas, esses, na sua totalidade, são homens.

Dentro do que a pesquisa se propôs a analisar, é possível inferir, através dos processos, certo distanciamento entre as empresas contratadas pelo ente público para prestar os serviços e seus funcionários, pois o que estes reclamam na Justiça trabalhista são questões tratadas pelas várias legislações sobre o tema. Contudo, de maneira reiterada, esses mesmos direitos são negligenciados na prática do dia a dia.

Diante dessa negligência, os trabalhadores optam por buscar reparo na Justiça do Trabalho. De maneira geral, as empresas têm sido responsabilizadas e arcaram com o valor arbitrado na sentença. Nos processos analisados, em somente cinco a Prefeitura teve que pagar valores sentenciados.

Neste capítulo, buscou-se responder e compreender melhor alguns aspectos que envolvem os trabalhadores terceirizados que prestam serviços para a Prefeitura de Erechim, sempre analisando as questões sob a perspectiva social desse contingente de pessoas. De maneira geral, são pessoas de padrão social e econômico humilde e que, por força das características da relação contratual entre as empresas e a prefeitura, e pública entre as empresas e os trabalhadores, a permanência no posto de trabalho é de curta duração, o que impede um melhor planejamento pessoal e familiar.

Considerando os processos analisados, observa-se uma relação conturbada entre os trabalhadores e seus empregadores. Essa relação acaba levando muitos trabalhadores a buscar direitos básicos, que entendem não terem sido atendidos, na Justiça do Trabalho em Erechim, a qual tem dado uma resposta rápida, ou por sentença ou estimulando conciliação entre as partes. Outra parte envolvida, a Prefeitura de Erechim, que, por força de lei, entra nos processos como responsável subsidiário, ou seja, deve arcar com o pagamento das sentenças quando as empresas não pagam, poucas vezes foi onerada.

Como vimos no decorrer da contextualização desta pesquisa, o serviço terceirizado, que atualmente está em evidência, pois é um tema que afeta milhões de pessoas no Brasil, possui uma faceta bastante preocupante, eis que é cercada por um descrédito no que tange às questões trabalhistas de toda ordem, desde cumprimento mais básico da legislação até a segurança no trabalho. É nesse sentido que se manifesta Ginez Campos:

A terceirização, ao se constituir numa prática de gestão organizacional adotada pelo patronato no âmbito do processo de trabalho, visa a dois objetivos principais: o primeiro, de caráter econômico, visa constituir uma categoria de trabalhadores adequados às exigências de uma cada vez maior flexibilidade produtiva [...] o segundo, de caráter político, é minar ou até mesmo destruir toda e qualquer forma de resistência operária e sindical por meio da desintegração (desmantelamento) dos coletivos de trabalhadores, o que se efetiva pela descentralização do processo produtivo (2009 p. 82).

O presente trabalho encontra uma proximidade muito grande com as ideias e conceitos apresentados por Ginez Campos na defesa de sua tese. A terceirização se

constitui numa ferramenta poderosa, pois se de um lado se presta a reduzir custos, por outro consegue interferir de maneira decisiva na organização da classe trabalhadora.

CONCLUSÃO

A Administração Pública Brasileira passou por várias fases e transformações desde 1808, quando da chegada da família real portuguesa ao Brasil. No nosso entendimento, 1808 foi um marco fundamental, pois foi a partir daí que as decisões e também orientações tanto políticas quanto administrativas começam a emanar daqui, mesmo que motivadas por interesses portugueses. Com a partida da família real de volta para terras europeias e a posterior independência, iniciou-se a história da gestão própria, em tese, sem tutela.

Passamos por várias fases até chegar aos moldes que marcam a contemporaneidade no país. Fases mais democráticas, ditatoriais, liberais e outras mais burocráticas. Seguimos com evoluções e retrocessos, fenômenos que tiveram seus impactos (e têm ainda hoje) na Administração Pública e também nos trabalhadores celetistas e nos servidores públicos.

O governo de Getúlio Vargas promoveu várias iniciativas, cujos objetos estão intimamente ligados ao objeto da nossa pesquisa. Dentre essas ações e iniciativas, figura a CLT, que, como foi dito, reuniu leis esparsas em uma consolidação. Também é dessa época o início da Justiça do Trabalho, o Estatuto do Servidor Público, que instituiu o concurso público como forma de ingresso no serviço, e a estabilidade de emprego, para diminuir a interferência política nas contratações e movimentações dos servidores.

Contudo, com o passar do tempo, os servidores públicos tiveram algumas de suas prerrogativas questionadas, principalmente a estabilidade de emprego, que passou a ser compreendida como um privilégio que encobria desídia e um corporativismo da categoria. Esses questionamentos, combinados com o retorno do liberalismo econômico, foram dando suporte a um discurso reformista. Na década de 1980, esse discurso tomou forma por meio de várias legislações, e, a partir de então, o acesso aos cargos do serviço público ganhou uma nova modalidade, a terceirização.

Destacamos as duas principais legislações: a primeira é a Emenda Constitucional n. 19/98, que tratou de várias mudanças na Administração Pública e

foi o dispositivo legal que introduziu a terceirização na gestão pública. Em seguida, a Lei Complementar n. 101/2000, que ficou conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal, pôs limites aos gastos públicos relacionados ao funcionalismo, serviu como um incentivo aos gestores para fazerem opção pela terceirização, pois era, e é uma maneira de os gestores se manterem dentro dos limites dos gastos com despesa de pessoal. Quando contratam serviços terceirizados, estes não são contabilizados como despesa com pessoal, mas são enquadrados como outras formas de pagamento. Também vale lembrar que os trabalhadores terceirizados são os mais vulneráveis diante de situações de contingenciamento de despesas ou mudanças de políticas a critério dos gestores.

Seguindo a tendência, a Prefeitura de Erechim também aderiu a essa modalidade de contratação, que não é feita através de concurso e sim por meio de processo licitatório. Atualmente, a nossa legislação autoriza contratar serviços terceirizados somente para atividades auxiliares e não para as atividades fim. Essa prefeitura tinha, no período estudado, como serviços terceirizados, as atividades de vigilância, roçada e varrição de ruas e coleta de lixo. Gradativamente, está incorporando outros serviços, como cobrança de estacionamento rotativo, servente de limpeza nas escolas e outros que envolvem um número menor de trabalhadores.

Em nossa pesquisa, analisamos processos trabalhistas resultantes da relação entre trabalhadores e empresas que prestavam serviços para a Prefeitura de Erechim e que foram ajuizadas nos anos 2010 e 2011. Buscamos responder, por meio da interpretação dos processos, a uma pergunta principal: como os trabalhadores e a Prefeitura Municipal de Erechim foram atingidos pela terceirização de serviços no setor público? Essa questão se divide em várias perguntas menores: o que levou o ente público a contratar alguns serviços de forma terceirizada em detrimento da contratação de servidores efetivos? Após a pesquisa, é possível responder às questões.

O motivo principal para a Prefeitura de Erechim optar pela terceirização, é elidir problemas relacionados com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Pois, de acordo com a referida lei, quando são ultrapassados os limites do orçamento público, estipulados por ela, em gastos com despesas de pessoal, a gestão como um todo

sofre restrições, mas o próprio gestor, como pessoa física também é responsabilizado e pode sofrer sanções.

Outro motivo é a forma flexível para contratação de trabalhadores, pois, quando não há mais interesse naquele serviço específico ou as finanças estão em dificuldade, é possível reduzir o quadro de trabalhadores ou até mesmo encerrar o contrato com a empresa, cessando, desse modo, as despesas. Outro motivo que leva a gestão pública a optar pelo serviço terceirizado é idêntico ao da iniciativa privada, que é repassar para outros a administração de conflitos trabalhistas. Entendemos que existem outros motivos, contudo, de menor relevância e repercussão. Os motivos, tanto na Administração Pública quanto na iniciativa privada, estão relacionados principalmente a fatores econômicos ou a flexibilização das legislações.

Por outro lado, levando em consideração a relação de responsabilidade subsidiária do órgão público quando contrata uma empresa prestadora de serviços, e o risco de pagar verbas trabalhistas caso a empresa contratada não pague seus funcionários, pondera-se: a Prefeitura de Erechim, em algum desses processos, realmente pagou algum valor decorrente de sentença judicial trabalhista? A resposta é sim, pagou, mas somente em cinco casos. Levando em conta que 172 ações foram analisadas, o número de vezes em que a prefeitura efetivamente precisou indenizar trabalhadores não é expressivo. A Prefeitura Municipal de Erechim foi, portanto, atingida pela terceirização, mas não profundamente prejudicada.

Os processos judiciais trabalhistas foram nossa principal fonte de pesquisa, e neles buscamos conhecer de alguma maneira os trabalhadores que tentaram solucionar seus problemas na Justiça e saber quais direitos buscavam ser reparados. De maneira geral, eram pedidas verbas básicas, direitos consolidados pela justiça brasileira, como valores pendentes de salários, férias, 13º salários pendentes, FGTS e seus reflexos. Esses itens encontramos em praticamente todos os processos, o que nos leva a concluir que se as empresas não honram essas questões básicas, é também dessa maneira que se dá a chamada precarização das condições de trabalho. De maneira esporádica, encontramos alguns outros itens, como, por exemplo, danos morais, reconhecimento de vínculo empregatício ou

pagamento de horas extras. Do que os trabalhadores pediam em seus processos, em média, receberam 40%.

A legislação permite que sejam terceirizados apenas serviços periféricos, ou seja, de apoio, e esses não exigem formação acadêmica muito elevada. No caso da Prefeitura de Erechim, de acordo com os processos, esses serviços em sua maioria, são prestados por pessoas pobres e de escolaridade baixa. Quanto ao gênero, não se pode dizer que há uma tendência, dependendo muito do tipo de serviço ofertado.

A terceirização, tanto na iniciativa pública como na iniciativa privada, possui as suas mazelas. Entre elas, uma das maiores é, sem dúvida, a segurança no trabalho. Entretanto, existe uma categoria muito poderosa que defende e fomenta a terceirização, que é a classe empresarial, capitaneada pela FIESP, que vê nela uma estratégia de sobrevivência e de crescimento econômico. A globalização nos moldes capitalistas como está colocada, defendendo a maximização dos lucros, a atuação no mercado mundial e o aumento constante dos índices de produtividade com o mínimo de responsabilidade social, também é uma difusora dos serviços terceirizados.

Nesse contexto se evidencia de maneira mais acentuada a problemática da precarização da estrutura, da legislação trabalhista e a saúde e segurança no trabalho. Condições estas a que estão atrelados doze milhões de brasileiros pressionados pelo sentimento de insegurança no emprego, que os força, em muitos casos, a se submeterem a situações de trabalho sem as devidas garantias. A necessidade de uma renda mínima para sustentar a família faz com que muitos trabalhadores aceitem os empregos que estão disponíveis, mesmo que em condições precárias, instáveis e com remuneração insuficiente, o que faz com que seja realimentado o ciclo vicioso da desigualdade social. Os trabalhadores, inclusive aqueles que prestaram serviços terceirizados à Prefeitura Municipal de Erechim, são os principais atingidos pela terceirização.

Desta maneira, teve início, uma nova etapa na história do trabalho, marcada pela terceirização dos serviços, uma prática muito apoiada no liberalismo econômico, marcada pela flexibilização da legislação trabalhista e pela precarização de direitos. Quando ela ocorre dentro da Administração Pública é marcada pela

fragilização do Estatuto do Servidor Público. As entidades ligadas ao grande capital buscam ampliar a terceirização para todas as atividades das empresas. Por outro lado, entidades de representação da classe trabalhadora, lideradas pelos sindicatos, buscam resistir a essa ampliação.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Negociando a reforma: a privatização de empresas públicas no Brasil. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 421-451, mar. 1999.

ANTUNES, Ricardo; DRUCK, Graça. A terceirização como regra. **Revista TST**, Brasília, v. 79, n. 4, p. 214-231, out./dez. 2013.

_____. Desenhando a nova morfologia do trabalho no Brasil. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 28, n.81, p. 39-53, maio/ago. 2014.

ANTUNES, Ricardo; ALVES, Giovani. As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital. **Revista Educação Social**, Campinas, v. 25, n. 87, p. 335-351, 2004.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 31 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2014.

BARROS, José D'Assunção. A nova história cultural: considerações sobre o seu universo e seus diálogos com outros campos históricos. **Caderno de História**, Belo Horizonte, v.12, n. 16, 1 semestre 2011.

_____. História Social, História Quantitativa e História Demográfica: uma breve reflexão crítica. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, v. 11, n. 1, p. 163-172, jan./jun. 2011.

BEITUM, Luís Fernando Iozzi. **A gestão pública brasileira: um balanço histórico das principais reformas administrativas do Estado**. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, ago. 2009, São Luís. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/1_Mundializacao/a-gestao-publica-brasileira.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2017.

BENTANCUR, Paulo. **Erechim no coração do Mercosul**. Erechim: Editora Edelbra, 1999.

BIAVASCHI, Magda Barros; MORETTO, Amilton J.; DROPA, Alisson. **Terceirização e seus impactos sobre as relações de trabalho em pequenos negócios e sobre a morosidade na execução trabalhista**. O Social em Questão, v. 1, p. 59-86, 2015. Disponível em: <http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_34_3_Biavaschi_Moretto_Droppa.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2017.

BIAVASCHI, Magda Barros. Supervisor, BALTAR, Paulo de Andrade. **A Terceirização e a Justiça do Trabalho**. Relatório Científico. Programa CESIT/IE-FAPESP. Campinas, out. 2009.

BRESSER PEREIRA, Luís Carlos. **Do estado patrimonial ao estado gerencial**. São Paulo: Cia das Letras, 2001.

_____. **Reforma gerencial do Estado**. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/rgp.asp>>. Acesso em: jul. 2016.

CAEIRO, Rubens. **Manual do Departamento De Pessoal**. Brasília: Editora STS, 2000.

CAMARGO, Ana Amélia Mascarenhas. **Direito do Trabalho no Terceiro Setor**. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

CARVALHO, José Murilo. **A construção da ordem: a elite política imperial**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

CASSOL, Ernesto. Carlos. **Torres Gonçalves: vida, obra e significado**. Erechim: São Cristóvão, 2003.

_____. **História de Erechim**. Passo Fundo: Ed. Pe. Berthier, 1979.

CASTRO, Rubens Ferreira. **A terceirização no direito do trabalho**. São Paulo: Ed Malheiros, 2000.

CATTANI, Antônio David. **Trabalho e tecnologia: dicionário crítico**. Porto Alegre: Editora Vozes, 1997.

CHALHOUB, Sidnei; FONTES, Paulo. História social do trabalho. **Revista Perseu**, São Paulo, ano 3, n. 4, p. 220, dez. 2009.

CHIAPARINI, Enori. **Álbum fotográfico da história de Erechim**. Erechim: Edelbra, 1999.

_____. **Erechim-retratos do passado, memórias do presente**. Erechim: Editora Grafoluz, 2012.

COSTA, Frederico Lustosa. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de Administração Pública; 200 anos de Reformas. **Revista de Administração Pública**, FGV, Rio de Janeiro, v. 42, n.5, p. 829-874, set./out. 2008.

COSTA, Márcia Silva. O sistema de relações de trabalho no Brasil: alguns traços históricos e sua precarização atual. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 1, out. 2005.

DA COSTA, Getúlio Jose Moreira. **Globalização e a perda da identidade do Estado-Nação**. jul. 2004. Disponível em: <<http://www.angelfire.com/sk/holgonsi/Getúlio.html>>. Acesso em: jul. 2014.

DA NOBREGA, Mailson. **Riscos e freios da terceirização**. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/iniciativas/programas/pda/noticias/2015/03/1,58875/riscos-dos-freios-a-terceirizacao.html>>. Acesso em: mar. 2015.

DALEGRAVE NETO, Jose Afonso; COUTINHO, Aldacy Rachid; GUNTHER, Luís Eduardo (Orgs.). **Transformações do direito do trabalho**. Curitiba: Editora Juruá, 2000.

DANTAS, Jeferson Silveira. Precariado: a classe perigosa. **Revista Universidade e Sociedade**, Brasília, ano 24, v. 56, p. 127, ago. 2015.

ONU. **Declaração Universal Dos Direitos Humanos**. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Declara%C3%A7%C3%A3o-Universal-dos-Direitos-Humanos/declaracao-universal-dos-direitos-humanos.html>>. Acesso em: 08 dez 2016.

DELGADO, Maurício Godinho. **Capitalismo, trabalho e emprego: entre o paradigma da destruição e os caminhos da reconstrução**. São Paulo: Editora LTr, 2005.

_____. **Introdução ao Direito do Trabalho: relações de trabalho e relações de emprego**. 3. ed. São Paulo: Editora LTr, 2001.

DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**. 9. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

DIEESE. **Relatório técnico - o processo de terceirização e seus efeitos sobre os trabalhadores no Brasil**. Convênio SE/MTE n. 04/2003. Processo n. 46010.001819/2003-27. Brasília, 2003.

DROPPA, Alisson; BIAVASCHI, Magda Barros. **A história da Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho: a alteração da forma de compreender a terceirização**. v. 16, n.1, p. 124, jan./jun. 2011.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 12. ed. São Paulo: USP, 2004.

FEE. **Perfil Sócio Econômico dos Municípios**. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/municipios/detalhe/?municipio=Erechim>>. Acesso em: 10 out. 2016.

FEREIRA, Marieta Moraes. **História, tempo presente e história oral**. Rio de Janeiro: Topoi, 2002.

FERREIRA, Jorge; ZENHA, Celeste (Orgs.). **O século XX**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

FICO, Carlos. História do tempo presente, eventos traumáticos e documentos sensíveis: o caso brasileiro. **Varia História**, Belo Horizonte, v. 28, n. 47, p. 43-59, jan./jun. 2012.

_____. Versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura militar. **Revista Brasileira História**, São Paulo, v. 24, n. 47, p. 29-60, jul. 2004.

FIESP. **Regulamentação da terceirização**: é bom entender. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/regulamentacao-da-terceirizacao>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

FIRJAN. **Índice FIRJAN de Gestão Fiscal**. Disponível em: <<http://www.firjan.com.br/ifgf/>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

FRANCO, Raquel Veras. **A justiça do trabalho entre dois extremos** (Reflexões sobre sua instalação). Tribunal Superior do Trabalho, mai. 2011. Disponível em: <<http://www.tst.jus.br/documents/10157/3600569/Labor+4.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2016.

FREITAS, Marcos Cezar de. **História brasileira em perspectiva**. São Paulo: Ed. Contexto, 1998.

GASPERINI, Diógenes. **Direito administrativo**. São Paulo: Ed. 17, 2012.

GINEZ, Leopoldo Rodrigues de Campos. **Trabalho precário, terceirização e cooperativas de trabalho**: quando “estar juntos” se torna uma forma coletiva e precária de inclusão social. 2009. Tese (Doutorado em Sociologia Política) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

GIOSA, Lívio Antônio. **Terceirização**: uma abordagem estratégica. 5. ed. São Paulo: Editora Pioneira, 1997.

GRINBERG, Keila. A História nos porões dos arquivos judiciais. In: PINSKY, Carla Bassanezi; LUCA, Tânia Regina de (Orgs.). **O historiador e suas fontes**. São Paulo: Contexto, 2009.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IANNI, Octávio. Globalização e nova ordem internacional. In: REIS FILHO, Daniel Aarão; FERREIRA, Jorge; ZENHA, Celeste (Orgs.). **O século XX**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

IBGE. **População por Estado**. 2015. Disponível

em:<<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.feiz>>. Acesso em: 04 ago. 2016.
IBGE. **População Economicamente Ativa**, 2016. Disponível em:
<<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme/pmet2.shtm>>. Acesso em: 05 out. 2016.

ILLA FONT, Juarez Miguel. **Serra do Erechim: tempos heróicos**. Erechim: Ed. Carraro, 1983.

JOBIM, Paulo. Uma visão econômica do mundo do trabalho – Os desafios do Ministério do Trabalho e Emprego. **Revista TST**, Brasília, v. 66, n. 2, abr./jun. 2000.

KONRAD, Glaucia Vieira Ramos; KONRAD, Diorge Alceno. O Rio Grande do Sul e o Brasil na historiografia do trabalho (1930-1945). **Mundos do Trabalho**, Florianópolis, v. 5, n. 10, p. 91-105, jul./dez. 2013.

LOBO, Eulália. História empresarial. In: CARDOSO, Ciro Flamarion S.; VAINFAS, Ronaldo (Orgs.). **Domínios da história: ensaios de teoria e metodologia**. São Paulo: Campus, 1997.

LOBO, Valeria Marques; DELGADO, Ignácio Godinho; VISCARI, Cláudia Maria Ribeiro. **Trabalho, proteção e direitos: o Brasil além da Era Vargas**. Juiz de Fora: Editora Vargas, 2010.

MACHADO, Ironita Policarpo. Fontes judiciais. **Métis: História & cultura**, Caxias do Sul, v. 12, n. 23, jan./dez. 2013.

MAFFESOLI, Michel. **A transfiguração do político: a tribalização do mundo**. 4. ed. Tradução de Juremir Machado da Silva. Porto Alegre: Editora Sulina, 2011.

MAFRA, Francisco: Administração pública burocrática e gerencial. **Revista Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. 3, n. 21, maio 2005. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=503>. Acesso em: jul. 2016.

MANUS, Pedro Paulo Teixeira. **Direito do trabalho**. São Paulo: Editora Atlas, 2005.

MARÇAL, Justem Filho. **Curso de direito administrativo**. 7. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

MARCELINO, Paula Regina Pereira. **Terceirização do trabalho no Brasil e França**. Universidade Estadual de Londrina, 2008. Disponível em: <<http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/segundosimposio/paulareginapereiramarcelino.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2016.

MARCELINO, Paula; CAVALCANTE, Sávio. Por uma definição de terceirização. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 65, p. 331-346, 2012.

MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, 1995.

MARTINS, Sérgio Pinto. **A terceirização e suas implicações no direito do trabalho**. São Paulo: Atlas, 2007.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 40. ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2014.

_____. **Licitação e contrato administrativo**. 15. ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2010.

_____. **Direito administrativo brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MOREL, Regina Lúcia Moraes; PESSANHA, Eliana Fonte. A justiça do trabalho. **Tempo Social**, São Paulo, v. 19, n.2, p. 87-109, nov. 2007.

NAPOLITANO, Marcos. O golpe de 1964 e o regime militar brasileiro. **Revista Contemporânea, História e problemas do século XX**, São Paulo, ano 2, v. 2, 2011.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de direito do trabalho**. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. **Iniciação ao direito do trabalho**. São Paulo: Editora LTR, 2001.

NEGRO, Antônio Luigi; GOMES, Flávio. Além das senzalas e fábricas: uma história social do trabalho. **Tempo Social**, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 217-240 jun. 2006.

DUCATTI NETO, Antônio. **O grande Erechim e sua história**. Erechim: Editora Grafoluz, 1981.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Ed. Forense, 2014.

NEVES, Luísa Maria Bastos. **Brasileiros e cidadãos: a linguagem da imprensa portuguesa contra a causa do Brasil**. São Paulo: Alameda, 2008.

OLIVEIRA, Cíntia Machado; DORNELES, Leandro Amaral Dorneles de. **Direito do trabalho**. São Paulo: Editora Verbo Jurídico, 2013.

OLIVEN, Rubem George. **A parte e o todo: a diversidade do Brasil - nação**. Petrópolis: Vozes, 2006.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

PAMPLONA FILHO, Rodolfo. Terceirização e responsabilidade patrimonial da administração pública. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, n. 11, fev. 2002. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br/pdf_11/dialogo-juridico-11-fevereiro-2002-rodolfo-pamplona-filho.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2016.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito do trabalho: teoria, jurisprudência**. Rio de Janeiro: Editora Impetus, 2003.

PINSKI, Carla Bassanezi; DE LUCA, Tânia Regina. **O historiador e suas fontes**. São Paulo: Ed. Contexto, 2011.

PINTO, Jose Augusto Rodrigues. **Curso de direito individual do trabalho**: noções fundamentais de direito do trabalho, sujeitos e institutos do direito individual. 3. ed. São Paulo: Editora LTR, 1997.

POCHMANN, Marcio. Terceirização desregulada e seus efeitos no mercado de trabalho no Brasil. **Revista TST**, Brasília, v. 80, n. 3, p. 215-227, jul./set. 2014.

REIS FILHO, Daniel Aarão; FERREIRA, Jorge; ZENHA, Celeste. **O Século XX**: o tempo das dúvidas, do declínio das utopias às globalizações. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

REVEL, Jacques. **Jogos de escalas**: a experiência da microanálise. Tradução de Dora Rocha. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

RODRIGUES, Sérgio Pinto. **A terceirização e o direito do trabalho**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ROSSANVALLON, Pierre. **A crise do estado providência**. Goiânia: Editora UNB, 1997.

RUSSOMANO, Mozart Victor. **Curso de direito do trabalho**. Curitiba: Editora Juruá, 2006.

_____. **O empregado e o empregador no direito brasileiro**. São Paulo: Forense, 1984.

SAAD, Eduardo Gabriel. **Curso de direito do trabalho**. São Paulo: Editora LTR, 2000.

SAKIDO, Amélia Midori Yamane. **Terceirização na administração pública**: a gestão e a fiscalização dos contratos. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://portal3.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055866.pdf>>. Acesso em: jun. 2016.

SANTIN, Janaina Rigo. As novas fontes de poder no mundo globalizado e a crise de efetividade do Direito. **Revista da SJRJ**, Rio de Janeiro, n. 25, p. 79-92, 2009. Disponível em: <<https://www.jfrj.jus.br/revista-sjrj/artigo/novas-fontes-de-poder-no-mundo-globalizado-e-crise-de-efetividade-do-direito>>. Acesso em: 01 dez. 2016.

SAVATO, Mario. Câmara aprova lei da terceirização projeto gera empregos ou precariza relações de trabalho. **BBC**, São Paulo, 22 abr. 2015. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/04/150413>>. Acesso em: out. 2016.

SILVA, Carlos Alberto Barata. **Aspectos fundamentais de direito do trabalho**. São Paulo: Editora LTr, 1981.

SILVA, Christiane Oliveira Peter. **A Reforma Administrativa e a Emenda Nº 19/98: uma análise panorâmica**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2014. Disponível em: <http://bdtd.bczm.ufrn.br/tde_arquivos/7/TDE-2007-05-14T010254Z-667/Publico/ZeuPS.pdf>. Acesso em: 16 nov. de 2014.

SILVA, Luís Fernando Santos Corrêa. **Percursos desiguais: trajetórias ocupacionais dos trabalhadores no setor de telecomunicações no período pós-privatização**. 2011. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

SUSSEKIND, Arnaldo. **Instituições de direito do trabalho**. Rio de Janeiro: Editora Livraria Freitas Bastos, 1981.

_____. **Pareceres do trabalho e previdência social**. São Paulo: Editora LTR, 1998.

TEIXEIRA, Denise Reis. **Terceirização na administração pública, fatores positivos e fatores restritivos**. 2004. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Administração Judiciária) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <http://www.tjrj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=24cfc93a-9170-4edb-9bb6-8182f95e09f4&groupId=10136>. Acesso em: 19 nov. 2014.

TESSARO, Ivan Jose; ANTÔNIO, André Simionato Doenha. Críticas ao projeto de lei da terceirização (PL 4.330/2004). **Revista Anamatra**, Brasília, set. 2013. Disponível em: <<http://www.anamatra.org.br/index.php/artigos/criticas-ao-projeto-de-lei-da-terceirizacao-pl-4-330-2004>>. Acesso em: 19 jan. 2016.

TST. **Quadro de juízes togados**. Disponível em: <<http://www.tst.jus.br/documents/10157/e8bae54b-e651-4d6b-8df8-c12611d5bc0f>>. Acesso em: 22 jan. 2016.

VECHI, Ipojuca Demétrius. **Noções de direito do trabalho**: um enfoque constitucional. Passo Fundo: Editora UPF, 2009.

VIRILIO, Paul. **Velocidade e Política**. São Paulo: Ed. Estação Liberdade, 1996.

VIRILIO, Paul; LOTRINGER, Sylvere. **Guerra Pura**: a militarização do cotidiano. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1984.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. São Paulo: Editora UNB, 2004.

FONTES

BRASIL. **Lei nº 1711**, de 28 de outubro de 1952. Dispõe sobre o estatuto dos funcionários públicos civis da União. Presidência da República, Rio de Janeiro, out. 1952. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1711.htm>. Acesso em: 12 dez. 2016.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Presidência da República, Brasília, DF, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 12 jan. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda constitucional nº19**, de 04 de julho de 1998. Dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública. Lex: legislação federal e marginália. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 12 jan. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 1713**, de 28 de outubro de 1939. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. Presidência da República, Rio de Janeiro, out. 1939. Disponível em: <<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/126726/decreto-lei-1713-39>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Presidência da República, Brasília, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 12 jan. 2017.

BRASIL. **Lei nº 8.112**, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Presidência da República, Brasília, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm>. Acesso em: 12 jan. 2017.

BRASIL. **Lei nº 8031**, de 12 de abril de 1990. Cria o Programa Nacional de Desestatização. Presidência da República, Brasília, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8031.htm>. Acesso em: 12 jan. 2017.

BRASIL. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Congresso, Senado, Brasília, DF, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 12 jan. 2017.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula 331**. Dispõe sobre serviço terceirizado. Brasília, DF, 1993. Disponível em: <http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html>. Acesso em: 12 jan. 2017.

ERECHIM. **Lei nº 3443**, de 8 de fevereiro de 2002. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores e dá outras providências. Disponível em: <<https://camara-municipal-de-erechim.jusbrasil.com.br/legislacao/364614/lei-3443-02>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

ERECHIM. **Projeto de Lei nº 127**, de 18 de junho de 2015. Institui o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do Município de Erechim e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.pmerechim.rs.gov.br/uploads/categories/537/a44f5e0134767e913f60774df86f8fec.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

ERECHIM. Informações da Secretaria Municipal de Administração. 2016.

Processos que têm como parte trabalhadores e a empresa Coopsul (Justiça do Trabalho de Erechim).

0000062.47.2010.5.04.0521; 0000061.59.2010.5.04.0522;
0001061.80.2011.5.04.0521

0000303.18.2010.5.04.0522; 0000316.80.2011.5.04.0522;
0000324.91.2010.5.04.0522

0000325.76.2010.5.04.0522; 0000356.51.2010.5.04.0522;
0000359.51.2010.5.04.0522

0000366.12.2011.5.04.0521; 0000375.05.2010.5.04.0522;
0000376.87.2010.5.04.0522

0000389|55|2011.5.04.0521; 0000401.66.2011.5.04.0522;
0000471.23.2010.5.04.0521

0000482.52.2010.5.04.0521; 0000522.31.2010.5.04.0522;
0000611.57.2010.5.04.0521

0000618.49.2010.5.04.0521; 0000718.98.2010.5.04.0522;
0000758.83.2010.5.04.0521

0000796.92.2010.5.04.0522; 0000828.03.2010.5.04.0521;
0000841.62.2011.5.04.0522

0000889.58.2010.5.04.0521; 0000932.89.2010.5.04.0522;
0001183.13.2010.5.04.0521

Processos que têm como parte trabalhadores e a empresa Fiel Vigilância (Justiça do Trabalho de Erechim).

0000503.54.2012.5.04.0522; 0000562.45.2010.5.04.0521

Processos que têm como parte trabalhadores e a empresa Nova Era (Justiça do Trabalho de Erechim).

0000037.94.2011.5.04.0522; 0000044.89.2011.5.04.0521;
0000044.86.2011.5.04.0522

0000106.32.2011.5.04.0521; 0000107.17.2011.5.04.0521;
0000110.03.2010.5.04.0522

0000124.50.2011.5.04.0522; 0000152.21.2011.5.04.0521;
0000154.85.2011.5.04.0522

0000156.92.2010.5.04.0521; 0000179.98.2011.5.04.0522;
0000232.19.2010.5.04.0521

0000233.67.2011.5.04.0521; 0000238.89.2011.5.04.0521;
0000241.44.2011.5.04.0521

0000244.96.2011.5.04.0521; 0000248.33.2011.5.04.0522;
0000258.77.2011.5.04.0522

0000294.22.2011.5.04.0522; 0000306.39.2011.5.04.0521;
0000345.36.2011.5.04.0521

0000401.66.2011.5.04.0522; 0000405.09.2011.5.04.0521;
0000436.26.2011.5.04.0522

0000450.47.2010.5.04.0521; 0000455.69.2010.5.04.0521;
0000514.23.2011.5.04.0521

0000516.87.2011.5.04.0522; 0000555.84.2011.5.04.0522;
0000557.57.2011.5.04.0521

0000562.76.2011.5.04.0522; 0000563.61.2011.5.04.0522;
0000564.46.2011.5.04.0522

0000565.31.2011.5.04.0522; 0000566.16.2011.5.04.0522;
0000567.98.2011.5.04.0522

0000568.83.2011.5.04.0522; 0000569.68.2011.5.04.0522;
0000570.53.2011.5.04.0522

0000573.08.2011.5.04.0522; 0000574.90.2011.5.04.0522;
0000575.75.2011.5.04.0522

0000576.60.2011.5.04.0522; 0000577.45.2011.5.04.0522;
0000578.30.2011.5.04.0522

0000579.15.2011.5.04.0522; 0000580.97.2011.5.04.0522;
0000581.82.2011.5.04.0522

0000582.67.2011.5.04.0522; 0000583.52.2011.5.04.0522;
0000589.62.2011.5.04.0521

0000590.44.2011.5.04.0522; 0000591.29.2011.5.04.0522;
0000592.14.2011.5.04.0522

0000593.96.2011.5.04.0522; 0000594.84.2011.5.04.0522;
0000595.66.2011.5.04.0522

0000596.51.2011.5.04.0522; 0000597.36.2011.5.04.0522;
0000598.21.2011.5.04.0522

0000599.06.2011.5.04.0522; 0000600.88.2011.5.04.0522;
0000604.28.2011.5.04.0522

0000605.13.2011.5.04.0522; 0000606.95.2011.5.04.0522;
0000607.80.2011.5.04.0522

0000608.65.2011.5.04.0522; 0000609.50.2011.5.04.0522;
0000610.35.2011.5.04.0522

0000612.05.2011.5.04.0522; 0000613.87.2011.5.04.0522;
0000614.72.2011.5.04.0522

0000615.57.2011.5.04.0522; 0000616.42.2011.5.04.0522;
0000617.27.2011.5.04.0522

0000618.12.2011.5.04.0522; 0000619.94.2011.5.04.0522;
0000620.79.2011.5.04.0522

0000621.64.2011.5.04.0522; 0000622.49.2011.5.04.0522;
0000623.34.2011.5.04.0522

0000624.19.2011.5.04.0522; 0000628.56.2011.5.04.0522;
0000629.41.2011.5.04.0522

0000630.26.2011.5.04.0522; 0000631.11.2011.5.04.0522;
0000632.93.2011.5.04.0522

0000633.78.2011.5.04.0522; 0000634.63.2011.5.04.0522;
0000635.48.2011.5.04.0522

0000636.33.2011.5.04.0522; 0000637.18.2011.5.04.0522;
0000638.03.2011.5.04.0522

0000641.55.2011.5.04.0522; 0000642.40.2011.5.04.0522;
0000643.25.2011.5.04.0522

0000644.10.2011.5.04.0522; 0000645.92.2011.5.04.0522;
0000646.77.2011.5.04.0522

0000647.62.2011.5.04.0522; 0000648.47.2011.5.04.0522;
0000649.32.2011.5.04.0522

0000650.17.2011.5.04.0522; 0000651.02.2011.5.04.0522;
0000652.84.2011.5.04.0522

0000658.91.2011.5.04.0522; 0000659.76.2011.5.04.0522;
0000660.61.2011.5.04.0522

0000661.46.2011.5.04.0522; 0000662.31.2011.5.04.0522;
0000663.16.2011.5.04.0522

0000665.83.2011.5.04.0522; 0000666.68.2011.5.04.0522;
0000681.37.2011.5.04.0522

0000683.41.2010.5.04.0522; 0000683.07.2011.5.04.0522;
0000684.89.2011.5.04.0522

0000685.74.2011.5.04.0522; 0000686.59.2011.5.04.0522;
0000688.29.2011.5.04.0522

0000689.14.2011.5.04.0522; 0000690.96.2011.5.04.0522;
0000691.81.2011.5.04.0522

0000692.66.2011.5.04.0522; 0000701.28.2011.5.04.0522;
0000719.49.2011.5.04.0522

0000720.34.2011.5.04.0522; 0000722.04.2011.5.04.0522;
0000723.86.2011.5.04.0522

0000724.71.2011.5.04.0522; 0000725.56.2011.5.04.0522;
0000792.21.2011.5.04.0522

0000793.06.2011.5.04.0522; 0000794.88.2011.5.04.0522;
0000795.73.2011.5.04.0522

0000874.86.2010.5.04.0522; 0000903.42.2010.5.04.0521;
0000915.22.2011.5.04.0521

0000922.14.2011.5.04.0521; 0000934.62.2010.5.04.0521;
0000935.10.2011.5.04.0522

0000959.38.2011.5.04.0522; 0000962.90.2011.5.04.0522;
0000967.49.2010.5.04.0522

0000996.02.2010.5.04.0522; 0001005.27.2011.5.04.0522;
0001022.63.2011.5.04.0522

0001086.13.2010.5.04.0521; 0001096.57.2010.5.04.0521;
0001275.85.2010.5.04.0522

Processos que têm como parte trabalhadores e a empresa Proservi (Justiça do Trabalho de Erechim).

0000052.03.2010.5.04.0521; 0000053.85.2010.5.04.0521;
0000183.38.2011.5.04.0522

0000184.23.2011.5.04.0522; 0000185.11.2011.5.04.0521;
0000186.90.2011.5.04.0522

0000187.75.2011.5.04.0522; 0000188.60.2011.5.04.0522;
0000189.45.2011.5.04.0522

0000190.30.2011.5.04.0522; 0000205.02.2011.5.04.0521;
0000267.42.2011.5.04.0521

0000271.76.2011.5.04.0522; 0000279.56.2011.5.04.0521;
0000297.74.2011.5.04.0522

0000321.08.2011.5.04.0521; 0000325.42.2011.5.04.0522;
0000333.22.2011.5.04.0521

0000334.07.2011.5.04.0521; 0000335.89.2011.5.04.0521;
0000340.11.2011.5.04.0522

0000341.93.2011.5.04.0522; 0000361.87.2011.5.04.0521;
0000362.69.2011.5.04.0522

0000411.16.2011.5.04.0521; 0000493.47.2011.5.04.0521;
0000502.43.2010.5.04.0521

0000503.28.2010.5.04.0521; 0000513.69.2010.5.04.0522;
0000514.54.2010.5.04.0522