

TERCEIRIZAÇÃO E O SETOR PÚBLICO

OUTSOURCING AND THE PUBLIC SECTOR

Yuri Rodrigues Cunha *

Resumo

O presente artigo tem por objetivo apontar as bases sobre a qual o Estado se sustenta para lançar mão das formas de contratação terceirizadas. Assim, foi realizado um estudo bibliográfico, onde se analisou as razões pelas quais o Estado utilizou estas práticas, inspirados, sobretudo, na administração de empresas. Para isso, foram utilizados como fontes para as análises os cadernos da reforma do aparelho do estado, bem como, legislações específicas que abordam a temática. Igualmente também foi realizada uma análise crítica em autores da administração de empresas, no que concernem as práticas de terceirização, cujo objetivo é apontar que estas práticas estão para além da suposta redução de custo, eficiência e competitividade.

Palavras-chave: Terceirização. Legislação. Reforma do Estado. Administração pública.

Abstract:

This article aims to point out basis upon which the State holds for ways to make use of outsourced recruitment. So, performed a literature study, which examined the reasons why the state has used these practices, inspired mainly in Business and Administrative. For this they were used as sources for the analyzes notebooks reform of the state apparatus, as well as specific legislation that addresses the issue. Is also a critical analysis of authors in business administration, which concern the practice of outsourcing was also performed aimed at to point out that these practices are beyond the presumed reduction of cost, efficiency and competitiveness.

Keywords: Outsourcing. Legislation. Reform of the state. Public administration.

Introdução

Nas últimas duas décadas, em meio ao contexto de reestruturação produtiva, neoliberalismo e mundialização do capital, a forma de contratação terceirizada no Brasil se expandiu de maneira considerável. A título de ilustração, no Sudeste, em 1985, havia 115 empresas de terceirização, já em 1995 houve um salto para 880, em

* Mestre em Sociologia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp), Brasil.
E-mail: cunhayr@gmail.com

2005, aumentou para 4.164, e por fim, em 2010, registrou-se 5.245 empresas de terceirização (POCHMANN, 2011). Na avaliação de Cunha (2013), a expansão da forma de contratação terceirizada está ligada a reestruturação dos serviços, inserindo-se em um contexto mais amplo da dinâmica de acumulação internacional de capitais, caracterizado pela reestruturação produtiva. Esta, por sua vez, deve ser compreendida como um rearranjo das formas de produção umbilicalmente associada ao disciplinamento das classes trabalhadoras, deflagrada, sobretudo, após a crise estrutural do capital ocorrida em princípios dos anos 1970 (ANTUNES, 2010).

As transformações das relações de trabalho pelas quais o Brasil passou nas últimas décadas foram influenciadas diretamente pelo fenômeno de flexibilização do trabalho e das relações de emprego (KREIN, 2007), cuja busca era retomar as antigas taxas de acumulação por meio da introdução de novas tecnologias e também da “modernização da subjetividade” (LINHART, 2007), ou seja, buscou-se dos trabalhadores outro tipo de envolvimento, que levou a um processo de construção de outra subjetividade. Todas essas transformações, em maior ou menor grau, atingem de forma direta os trabalhadores em seu cotidiano. Os vínculos empregatícios se desfazem ou se reformulam com base em um sentimento de instabilidade, insegurança e medo cada vez maior entre os trabalhadores (DEJOURS, 2006).

É justamente nesse período que se inicia uma “hegemonia das teses flexibilizadoras” que persiste ao longo deste breve século XXI, no qual, uma das principais, se não a principal forma da flexibilização do trabalho, se dá por meio da utilização das formas terceirizadas de contratação (KREIN, 2007). Desta maneira, “a terceirização se constitui na principal forma de flexibilização da contratação, a partir dos anos 90, no Brasil” (KREIN, 2007, p. 188).

A prática de contratação terceirizada não ficou restrita somente à empresa privada, também se expandiu para o setor público, principalmente após a Reforma do Estado iniciada durante os anos 1990, no governo de Fernando Henrique Cardoso. É importante dizer que para o setor público se utilizar de qualquer prática, diferente da esfera privada, sua ação deve estar prevista em fundamentos legais, com isso, destaca-se que este artigo tem por objetivo apontar as bases nas quais o Estado se sustenta para lançar mão das formas de contratação terceirizadas, inspirando-se, sobretudo na administração de empresas.

Entende-se, aqui, a forma de contratação terceirizada como uma relação de natureza jurídica estabelecida entre uma empresa/instituição (privada ou pública) que contrata um determinado serviço de outra empresa, e isto é feito baseado no objetivo último da redução de custos com a força de trabalho. Nesse sentido, a terceirização não deve ser vista somente como uma relação interempresarial, mas sobretudo como relação entre a empresa contratada e seu funcionário. Ou seja, uma relação que traz em si necessariamente o trabalhador terceirizado, uma vez que não é possível falar desta prática sem o sujeito¹ historicamente determinado que exerce esse ofício.

¹ Embora a terceirização deva ser vista para além da relação jurídica empresarial, neste artigo será realizado apenas um debate de ordem teórica, no qual se busca as bases para as práticas de contratação terceirizadas no setor público, tendo em vista a dissertação de mestrado defendida na Universidade

Assim, este artigo foi dividido em três partes, além das considerações finais. Inicialmente, o leitor irá se deparar com uma apresentação normativa acerca da terceirização, uma vez que o Estado só pode realizar aquilo que é previsto em lei, e com uma análise das duas principais propostas de regulamentação da terceirização, os Projetos de Lei (PL) nº 4330/04 e 1621/07. A segunda seção apresenta como a Reforma do Aparelho do Estado iniciada nos anos 1990 foi fundamental para criar uma sustentação ideológica para a forma de contratação terceirizada pelo Estado, em que a principal inspiração adveio da área de administração de empresas. Na terceira parte, apresenta-se uma exposição das práticas de terceirização para os administradores de empresas, na qual buscou-se explicitar de que maneira estes sustentam a “necessidade” da terceirização. Por fim, nas considerações finais, aponta-se que a terceirização nas reformas do Estado ocuparam um papel central, e que, assim como para os administradores, esta prática aponta para um duplo sentido: por um lado, uma suposta melhoria do serviço oferecido em detrimento da redução de custo, e, ao mesmo tempo, por outro, uma estratégia que busca maior disciplinamento da classe trabalhadora.

Aspectos normativos da terceirização

Partindo do pressuposto de que as ações do Estado só podem ser realizadas caso sejam previstas em lei, é parte fundamental deste trabalho apresentar os elementos normativos que servem de base para que as formas de contratação terceirizada sejam utilizadas. Assim, parte-se dos elementos normativos que buscam regular tal prática contida na Constituição Federal, chegando, ao fim desta seção, aos três principais Projetos de Lei que buscavam regulamentar a terceirização, e que estavam em tramitação no congresso².

Convém destacar que a dinâmica das mudanças na legislação acompanha a dinâmica social e política do contexto no qual foram produzidas³, inseridas nas relações de produção capitalista regidas por uma dicotomia entre Capital e Trabalho. Deve-se ressaltar que a legislação está longe de ser neutra, ela representa diferentes interesses em jogo das distintas classes sociais, de modo que os aspectos jurídico-formais sintetizam e expressam uma face da multifacetada luta de classes, refletindo no atual debate acerca da regulação da terceirização.

Estadual Paulista de Marília em janeiro de 2015, cujo objetivo era investigar os impactos objetivos e subjetivos da terceirização sobre trabalhadores terceirizados que atuam no setor de limpeza em escolas estaduais do município de Marília/SP (CUNHA, 2015a).

2 Por esse artigo ter sido escrito em 2014, não tínhamos na época a aprovação do Projeto de lei nº 4330 de 2004. Em vista de sua aprovação, os demais projetos de lei foram arquivados e considerados prejudicados em detrimento do já citado. Retoma-se essa questão adiante.

3 Como não é objetivo deste artigo, não serão abordadas a dinâmica social e política das transformações do trabalho no Brasil, pois busca-se apenas apresentar o conjunto normativo que envolve a forma de contratação terceirizada no Brasil e como esse conjunto passou a balizar as ações do Estado.

O direito do trabalho brasileiro, na avaliação de Souto Maior (2002), passou por uma intensa turbulência, marcado pelo aparecimento das ideias de flexibilização e regulamentação oriundas do momento de reestruturação produtiva. De acordo com Carelli (2003), o direito do trabalho brasileiro, contemplando a doutrina, jurisprudência e legislação, não abordou sistematicamente, ou mesmo de forma clara, a terceirização, que é um desdobramento desse processo. Em outras palavras, sequer o princípio legal que deveria reger esta forma de contrato é regulamentado, gerando, obviamente, intensos e profundos debates em torno do tema. Nesse sentido, a legislação brasileira, além de não acompanhar os movimentos de reestruturação produtiva, produziu respostas insuficientes e simplistas, produzindo decisões divergentes dos órgãos da Justiça do Trabalho (CARELLI, 2007).

Segundo o Capítulo VII da Constituição Federal, intitulado “Da Administração Pública”, os princípios que a administração pública deve seguir estão norteados pelo artigo 37, no qual é possível ler que: “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, 2008, p. 41). Nos incisos I e II do mesmo artigo, observa-se de que maneira podem e devem ser preenchidos os cargos públicos.

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

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. (BRASIL, 2008, p. 41).

Porém, ainda no mesmo artigo, em inciso diferente, são contraditas as passagens apresentadas acima, tendo sido ressalvada a possibilidade de contratação de serviços oferecidos por empresas de terceirização para efetivar determinados serviços mediante licitações.

XXI – Ressalvados os casos específicos na legislação, as obras, *serviços*, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações; (BRASIL, 2008, Inciso XXI, p. 43).

Em meio a essa contradição, Souto Maior (2002) defende que a expressão *serviços* contida no inciso XXI não pode contrariar a regra fixada nos incisos I e II. Desta maneira,

Se um ente público pudesse contratar qualquer trabalhador para lhe prestar serviços por meio de uma empresa interposta se teria como efeito a ineficácia plena dos incisos I e II, pois que ficaria na conveniência do administrador a escolha entre abrir o concurso ou

contratar uma empresa para tanto, a qual se incumbiria de escolhe, livremente, a partir dos postulados jurídicos de direito privado, as pessoas que executariam tais serviços. (SOUTO MAIOR, 2002, [s.p.]).

Assim, o termo “serviços” só pode ser entendido como algo que ocorra fora da dinâmica permanente da administração e que se requereria para atender exigências da mesma. Porém, o conteúdo que é verificado no inciso XXI não é novo na legislação brasileira, sendo que já era previsto desde a década de 1960 a possibilidade de subcontratação como uma maneira de descentralizar a administração pública, conforme pode ser visto no Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Este decreto, por seu caráter “original”, passou a nortear as ações que envolveram posteriormente a terceirização⁴. O DL nº. 200/67 dispõe sobre a Administração Federal e subdivide-se em administração direta⁵ e indireta⁶, conforme disposto no artigo 4º. Ainda segundo este decreto, a Administração Federal deverá obedecer aos seguintes princípios fundamentais: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competências e controle.

Ainda segundo o DL nº 200/67, no artigo 10, são abordadas as atividades da administração federal, que deveria ser descentralizada, conforme o parágrafo primeiro. A descentralização permitiria que, na administração federal, alguns serviços pudessem ser executados pela órbita privada, mediante contrato ou concessões. O principal objetivo do referido decreto seria impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa.

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle, e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas de executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos na execução. (BRASIL, 1967, grifo nosso).

4 Aqui se faz necessário um esclarecimento: o termo “terceirização” é um neologismo que foi visto pela primeira vez na revista *Exame*, em 23/01/1991, e foi cunhado por Aldo Sani, então superintendente da empresa Riocell (LEIRIA, 1992, 1993). De acordo com Marcelino e Cavalcante (2012, p. 333), o neologismo, ao que tudo indica, é exclusivamente brasileiro, pois nos países onde essas práticas ocorrem, a relação entre duas empresas é nomeada sempre como subcontratação: em francês, *soustraitance*; em italiano, *subcontrattazione*; em espanhol, *subcontratación*; em inglês, *outsourcing* e, em Portugal, *subcontratação*.

5 I – A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

6 II – A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: a. Autarquias; b. Empresas Públicas; c. Sociedades de Economia Mista; d. fundações públicas.

A leitura isolada deste dispositivo permite concluir que o propósito do governo, na época, era transferir as tarefas à iniciativa privada, com vistas a impedir o crescimento do quadro de empregados e funcionários da administração federal. Nesse sentido, é possível afirmar que estas práticas já indicam uma protoforma do que viria a ser, anos mais tarde, a terceirização (CUNHA, 2015b). Isso significa que poderiam ser transferidos ao setor privado serviços como, por exemplo, os de limpeza, sem caracterizar vínculo empregatício entre o setor público e o trabalhador subcontratado, conforme é possível observar no artigo 111

A colaboração de natureza eventual à Administração Pública Federal sob forma de prestação de serviços retribuída mediante recibo, não caracteriza, em hipótese alguma, vínculo empregatício com o Serviço Público Civil (BRASIL, 1967, grifo nosso).

Tal decreto objetivava, além de “impedir” o crescimento “desmesurado” da máquina administrativa e “evitar custos injustificáveis”, proporcionar uma suposta melhoria na produtividade e rentabilidade. Isto seria possível, de acordo com decreto, transferindo os serviços para a esfera privada, pois a competitividade desta garantiria tanto a rentabilidade quanto a produtividade⁷. Na visão de Amorim (2009), o DL nº 200/67 não garantiu, no plano da administração central, um resultado imediato, pois prevaleceu ainda por um tempo a tendência de contratação direta de empregados sem prévio concurso para atividades auxiliares na administração.

Foi somente em 1970, após a criação da Lei nº 5.645 que ficou especificado quais tipos de serviços tornar-se-iam passíveis de contratação indireta, conforme disposto no parágrafo único do artigo 3º.

As atividades relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza, e outras assemelhadas, serão, de preferência, objeto de execução indireta, mediante acordo com o artigo 10, § 7º, do Decreto Lei número 200, de 25 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 1970).

Assim, como expresso no artigo 3º da Lei nº 5645/70, que visou complementar o Decreto Lei nº 200/67, poderiam ser contratadas empresas privadas que ofereceriam estes serviços. Segundo Amorim (2009), é a partir de então que se inicia um processo de gradual adesão da administração pública central à contratação indireta de atividades de apoio. Na esteira das legislações anteriores, o primeiro dispositivo a liberar expressamente a terceirização foi a Lei nº 7102, de junho de 1983, a qual dispunha sobre segurança para estabelecimentos financeiros e instituindo normas para o funcionamento de empresas particulares que explorem serviços de vigilância e de transporte de valores. Essa legislação acabou abrindo as portas para o incentivo, no plano privado, para a contratação de empresas prestadoras de serviços. Não por acaso, foi no início dos anos 1980

⁷ Ver artigo 95, Decreto Lei nº 200/67.

que se expandiu no Brasil, e de maneira mais sistemática, uma ideologia neoliberal, ainda que pudessem ser observadas certas tendências neoliberais já nos anos 1960, conforme expresso no DL n° 200/67, embora estas práticas tenham sido observadas efetivamente a partir do governo de Fernando Collor de Mello (CUNHA, 2015b)⁸. É justamente durante os anos de 1980, com a promulgação da Lei n° 7102/83, que foi expressa a possibilidade de contratar empresas interpostas, ou terceirizadas, ainda que isso estivesse restrito somente a estabelecimentos financeiros.

O incentivo criado pela Lei n° 7102/83 permitiu o crescimento dos casos de terceirização, e, segundo Carelli (2003), foi

[...] com o crescimento dos casos de terceirização ocorrido em meados dos anos 80, [que] o Tribunal Superior do Trabalho começou a julgar casos a esse respeito, formando grande acervo de decisões, todas no sentido de rechaçar qualquer tipo de terceirização (CARELLI, 2003, p. 96).

Segundo o Enunciado n° 256 proferido pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST),

Salvo nos casos de trabalho temporário e de serviço de vigilância, previstos nas Leis 6.019, de 03.01.74 e 7.102, de 20.06.83, é ilegal a contratação de trabalhadores por empresa interposta, formando-se vínculo empregatício diretamente com o tomador dos serviços (BRASIL, 1983).

Observa-se a tendência inicial dos tribunais de desconsiderar, para fins da relação de emprego, a validade dos contratos civis de prestação de serviços firmados entre empresas, inclusive em atividades de apoio como conservação, limpeza e zeladoria (AMORIM, 2009). Entretanto, na visão de Carelli (2003), houve um equívoco quando o enunciado não fez a distinção entre intermediação de força de trabalho e terceirização, uma vez que, segundo o autor, quando se dizia “contratação de trabalhador”, indicava-se a intermediação de força de trabalho, e não a terceirização propriamente dita, pois essa seria a contratação de serviços especializados autonomamente.

A partir da promulgação da Constituição, em 1988, com as lacunas geradas pela legislação anterior, e também com a gerada pelo Enunciado n° 256, o Ministério

⁸ Ainda que no Brasil as práticas neoliberais tenham sido efetivadas a partir dos anos de 1990, seu ideário já era propagado desde décadas anteriores, lembrando que as teses neoliberais foram historicamente desenvolvidas nas primeiras décadas do século XX. Segundo Harvey (2008), a primeira experiência neoliberal se deu durante a ditadura chilena promovida por Pinochet, sendo assessorado por um grupo de economistas chamados de “*the Chicago boys*”, por causa de suas adesões às teses neoliberais defendidas por Milton Friedman e Friedrich Von Hayek. Posteriormente, as experiências neoliberais foram adotadas nos governos de Margareth Thatcher, na Inglaterra, e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos.

do Trabalho, para atender a interesses que estavam em jogo⁹, requereu ao TST, em caráter de urgência, a revisão daquele enunciado, propondo que fossem excetuadas da restrição à terceirização as empresas públicas e sociedades de economia mista. Isso porque, segundo o enunciado acima referido, ficavam vedadas as hipóteses de prestação de serviços de limpeza e conservação (AMORIM, 2009).

Com a revisão, foi elaborado o Enunciado nº 331, de 21 de dezembro de 1993, considerado, atualmente, o principal balizador que libera as formas de contratação terceirizada. Segundo Carelli (2003), é possível observar que, no enunciado, os incisos I e III tratam de assuntos distintos, uma vez que o primeiro aborda a intermediação de força de trabalho, ao passo que o terceiro trata da terceirização de serviços.

I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.1974).

II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública direta, indireta fundacional (art. 37, II, da CF/1988).

III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta (BRASIL, 1993).

Ao incluir e “liberar” a terceirização nas atividades-meio, a súmula vai ao encontro das “novas exigências” dos empregadores, uma vez que permitia às empresas e ao setor público valer-se de contratação de empresa interposta. Isto porque os interesses dos administradores de empresa¹⁰, principalmente a partir de fins dos anos 1980, era buscar “modernizar” as empresas, tanto do ponto de vista tecnológico quanto da gestão, e, nesse caso, a terceirização era uma espécie de chamado à modernização (LEIRIA, 1992, 1993; OLIVEIRA, 1994; GIOSA, 1995), enquanto que, para o setor público, esta medida iria ao encontro das ideologias neoliberais, que passaram a ganhar cada vez mais corpo a partir da eleição de Collor.

Ainda no ano de 1993, foi regulamentada a Lei nº 8666, de 21 de junho de 1993, cujo princípio buscava regulamentar o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública, no que tange tanto a obras quanto a serviços prestados. Nesta, os serviços deveriam

9 Segundo Amorim (2009, p. 116), no ano de 1993, quando ainda estava em vigor o Enunciado nº 256, que restringia ou, no mínimo, permitia interpretações divergentes acerca da terceirização e da intermediação de mão de obra, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) já havia baixado uma ordem de serviço estabelecendo procedimentos especiais de fiscalização de recolhimento e de contribuições previdenciárias nas empresas prestadoras de serviço na iniciativa privada. Isso sem contar as diversas experiências de contratação terceirizada que pipocavam pelo Brasil, sobretudo nos setores de limpeza.

10 Este ponto será retomado no próximo item, no qual serão analisados os argumentos de alguns administradores de empresa que falam sobre as formas de contratação terceirizadas.

ser realizados obedecendo aos seguintes requisitos, conforme disposto no Artigo 12: segurança; funcionalidade e adequação dos interesses públicos; economia na execução, conservação e operação; possibilidade de emprego de mão-de-obra, materiais, tecnologia e matérias-primas existentes no local para execução, conservação e operação; facilidade na execução, conservação e operação, sem prejuízo da durabilidade da obra ou do serviço; adoção das normas técnicas, de saúde e de segurança do trabalho adequadas; e impactos ambientais. Deve-se ressaltar que os princípios que regem os serviços se assemelham àquilo que era buscado pelo setor privado quando recorria a terceirização, sobretudo no que concerne à adequação dos interesses públicos e à economia na execução, indo ao encontro, portanto, da chamada “modernização” da empresa.

Por fim, a última tentativa de regulamentação das práticas de terceirização ocorreu com o Decreto Lei nº 2271, de 7 de julho de 1997. Este decreto dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta e autárquica.

Art . 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

§ 1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta (BRASIL, 1997b).

Convém notar, ainda, que no referido decreto são apresentados quais os tipos de serviços que poderiam ser submetidos à contratação terceirizada, conforme disposto no primeiro parágrafo do artigo 1º, delimitando, desse modo, quais setores poderiam ser executados de maneira indireta. Deve ser ressaltado que, no ano de 1997, estavam em curso as chamadas reformas do aparelho do Estado, levadas à cabo pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, que tinham como um dos principais objetivos reduzir o “tamanho” do Estado de forma a possibilitar maior governança, obedecendo ainda os princípios estabelecidos nas teses do chamado Consenso de Washington.

Existiam, até o mês de abril do ano de 2015, três¹¹ propostas para regulamentar a prática da terceirização, como uma forma de suprir as lacunas e contradições dessas práticas, evitando, assim, casos em que a Justiça do Trabalho determinasse a “destercerização”, conforme ocorreu em alguns serviços dentro do próprio setor público¹² – vale ainda ressaltar que os projetos de lei não tinham como

11 Sendo que, o Projeto de Lei nº 4302/1998, proposto na época pelo próprio presidente Fernando Henrique Cardoso, foi apensado ao Projeto de lei nº 4330/04.

12 Caso, por exemplo, do ocorrido quando o Tribunal Superior do Trabalho determinou que a Caixa Econômica Federal pagasse verbas salariais a um prestador de serviços equivalente às de empregados da instituição, pois desempenhavam funções semelhantes. Ver matéria de Cristina Gimenez no *site* do TST, disponível em: <<http://migre.me/sN1nM>>.

objetivo central a regulamentação da terceirização no setor público, e sim na esfera privada, todavia, estendia-se a ela o seu alcance.

Existiam dois principais Projetos de Lei (PL) em tramitação até 2015 que representavam, a nosso ver, os interesses de parte das classes empresariais e das classes trabalhadoras. O PL nº 4330 de 2004, proposto pelo Deputado Sandro Mabel, então deputado pelo Partido Liberal de Goiás (PL/GO), atualmente no Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), e o PL nº 1621 de 2007, proposto pela Central Única dos Trabalhadores (CUT) e encampado pelo deputado Vicentinho do Partido dos Trabalhadores de São Paulo (PT/SP). Porém, com a aprovação, em abril de 2015, do PL nº 4330/04, que segue tramitando no Senado como o PL nº 30 de 2015, o PL nº 1621/07 foi considerado prejudicado e, assim, arquivado. Se aqui é defendido que o PL nº 4330 representa os interesses empresariais, enquanto o nº 1621 representa frações dos trabalhadores, torna-se fundamental, agora, apresentar quais são as características que justificam essa afirmação.

O PL nº 4330/04 propunha alterações na Lei nº 6019/1974 – relativa ao trabalho temporário – e favorecia a intermediação de força de trabalho nos processos de terceirização. Na prática, este projeto buscava liberar e ampliar a terceirização para além das atividades-meio, isto é, chegando às atividades-fim. Já o PL nº 1621/07 tinha como objetivo a regulamentação das relações de trabalho nos processos de terceirização, buscando restringir a tendência de precarização do trabalho. Nesse projeto, a terceirização só poderia ocorrer nas atividades-meio e não poderia ser estendida para as atividades-fim, assim, o projeto encampado por Vicentinho tinha uma característica mais restritiva em relação à forma de contratação terceirizada.

Ambos os projetos de lei conceituam a terceirização, porém de formas diferentes. No de Sandro Mabel os serviços prestados devem ser determinados e específicos, sem maiores detalhamentos, enquanto que, no projeto de 2007, a terceirização é vista como a execução de serviço de uma pessoa jurídica de direito privado ou sociedade de economia mista para outra pessoa de direito privado, e, nesse caso, a terceirização para o setor público seria limitada.

Outra diferença importante entre os projetos reside na conceituação de atividade-fim e atividade-meio. No projeto empresarial, não está prevista a conceituação de atividade-fim, pois neste não há uma distinção entre quais setores deveriam e poderiam ser terceirizados, não fazendo sentido, portanto, caracterizá-la. Já no projeto da CUT a atividade-fim era entendida como o conjunto de operações diretas ou indiretas que guardam estreita relação com a finalidade central em torno da qual a empresa foi construída, está estruturada e se organiza em termos de processo de trabalho.

Segundo o projeto empresarial, é possível terceirizar todas as áreas de atividades, seja fim ou meio, permitindo inclusive a quarterização, enquanto a proposta encapada por Vicentinho proibia a terceirização na atividade fim. Um aspecto importante a esse respeito é a obrigatoriedade de informar ao sindicato com seis meses de antecedência sobre o projeto de terceirização, caso que não está previsto no projeto nº 4330. No que tange à representação sindical, o PL nº 1621 previa que deveria haver uma comissão de representantes da empresa contratante e contratada para acompanhar as negociações e contratos trabalhistas.

Por fim, importantes diferenças estão ligadas às questões dos vínculos empregatícios, responsabilidade e direitos e condições de trabalho. De acordo com o projeto nº 4330, não fica configurado vínculo empregatício entre empresa contratante e os trabalhadores das empresas prestadoras de serviço, permitindo a contratação sucessiva do mesmo trabalhador por diferentes empresas que prestem serviço. Há, segundo o mesmo projeto, a ideia de responsabilidade solidária entre contratante e contratada pelas obrigações trabalhistas, com possibilidade de ação regressiva, contando ainda com a possibilidade de o contratante estender os mesmos benefícios de seus empregados aos trabalhadores da contratada, e deve a empresa contratante ser responsável pelas condições de segurança e saúde do trabalhador prestador de serviços.

Segundo o PL nº 1621, há vínculo empregatício entre a tomadora e os empregados da prestadora sempre que presentes os elementos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) que caracterizam relação de emprego. Nesse sentido, há também uma responsabilidade solidária pelas obrigações trabalhistas, previdenciárias e quaisquer outras, independentemente de culpa, inclusive nos casos de falência¹³. Ainda pelo mesmo projeto de lei, deve haver igualdade de salário, benefícios, jornadas e ritmos de trabalho e condições de saúde e segurança entre trabalhadores da contratante e contratada.

Assim, em razão da aprovação, na Câmara dos Deputados, do projeto empresarial proposto por Sandro Mabel, a terceirização poderá ser estendida de maneira irrestrita para todas as áreas do setor público. Na prática, isso possibilita que cargos, como, por exemplo, o de professor possam ser terceirizados, o que poderá ter impactos não calculáveis sobre a educação. Para Souto Maior (2005), essa relação Estado-terceirização é inconstitucional, uma vez que a terceirização na administração pública fere a ordem normativa, conforme apresentado no artigo 37, incisos I e II da Constituição Federal, apresentado anteriormente. Ainda segundo o autor, a lógica da terceirização nada teria a ver com as exigências do serviço público, a não ser que se queira ver no Estado um produtor de riquezas a partir da exploração do trabalho alheio, sendo estes “alheios” exatamente os membros da sociedade a que ele se destina organizar e proteger.

A Terceirização na Reforma do Estado

No âmbito do setor público, a terceirização era uma importante estratégia a ser utilizada para a descentralização da administração, conforme apregoado desde o Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, sendo que, somente em fins dos

13 Esse é um caso que ocorre com certa frequência, e que, em 2010, recebeu destaque ao envolver a Universidade de São Paulo (USP), quando a empresa que prestava os serviços de limpeza e conservação decretou falência, deixando os trabalhadores sem os salários, além de não terem sido recolhidas as obrigações previdenciárias. Assim, a USP, como contratante, teve que regularizar a situação e pagar os salários atrasados dos trabalhadores.

anos 1980 e início de 1990, foi empregada de maneira mais sistemática. É evidente que a preocupação se diferenciava, sobretudo após a eleição de governos (Collor e Fernando Henrique Cardoso) que declaravam abertamente a necessidade das reformas para a contrição de gastos dos setores públicos. Essa característica fica mais nítida durante o governo FHC com a criação do Ministério de Reforma do Aparelho do Estado, cujo ministro era Bresser Pereira.

Segundo a concepção dos gestores do Estado durante o governo de FHC, a principal tarefa política da década de 1990 era empreender reformas que possibilitassem a redução sistemática de recursos públicos, sobretudo com a redução de gastos com funcionários, bem como privatização de empresas estatais e publicização de serviços para serem geridos por instituições privadas, com vistas a garantir maior governança da esfera pública. Assim, o Ministério de Reforma do Aparelho do Estado elaborou e publicou documentos que deixavam nítidos estes interesses, bem como os principais objetivos a serem buscados, que, por sua vez, eram considerados inadiáveis:

(1) o ajustamento fiscal e duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas (BRASIL, 1995, p. 11).

Nesse sentido, a Reforma do Aparelho do Estado era “orientada para tornar a administração pública mais *eficiente* e mais voltada para a cidadania” (BRASIL, 1995, p. 12, grifo nosso). Isso significou para o setor público que tal “reconstrução” deveria ser concebida como uma maneira de tornar mais eficientes as garantias dos direitos sociais, bem como promover a competitividade do país (BRASIL, 1997a). O que deve ser observado é que tais medidas estavam alinhavadas com as principais diretrizes defendidas por setores neoliberais.

Durante as reformas, duas palavras ganharam posição central nos discursos reformistas: *competitividade* e *eficiência*. Elas se tornaram as principais diretrizes norteadoras e justificadoras da adoção de práticas de terceirização, e não é por acaso que estes dois termos são os mais citados pelos administradores de empresas, quando defendem e justificam a “necessidade” de tal prática para as empresas, como será visto adiante.

A terceirização no setor público passou, portanto, a ser utilizada para a “delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho em termos *principalmente de pessoal*, através de programas de privatização, *terceirização*, e ‘publicização’”. (BRASIL, 1997a, p. 18, grifo nosso).

Um elemento importante para compreender porque a terceirização tornou-se uma “prática comum” no setor público se configurou com a promulgação, em maio de 2000, da Lei Complementar nº 101, ou a chamada Lei de Responsabilidade

Fiscal. Nesta, federação, estados e municípios tinham um teto para o gasto com funcionários e servidores públicos, não podendo ultrapassar 50%, 60% e 60%, respectivamente. A nosso ver, na prática, a aplicação de tal lei, na medida em que restringia o montante a ser gasto com servidores públicos, ampliava o raio de ação para contratar empresas terceirizadas para realizarem determinados serviços de apoio e considerados como atividades-meio, como, por exemplo, de limpeza e conservação, vigilância, transportes, isto porque se, agora, união, estados e municípios tinham um limite para o gasto com funcionários, estes recursos deveriam ser “bem alocados” e, com isso, empregados em setores onde a terceirização não era permitida, como as atividades fins, e também, em áreas estratégicas para o Estado.

Ainda segundo a lei complementar nº 101 de 2000, os valores dos contratos de terceirização referidos à substituição de servidores e empregados públicos eram contabilizados como outras despesas de pessoal. Desta maneira, os trabalhadores terceirizados não entrariam no cômputo do montante de gastos pessoais, o que, de certa maneira, pode ser um subterfúgio para a contratação de pessoal driblando as margens de custeio da Lei de Responsabilidade Fiscal, ainda que sejam contratações por meio de empresas interpostas.

Convém notar que tais práticas que consistiam em “reduzir” o tamanho do Estado, principalmente em número de pessoal, adotadas ao longo dos anos 1990 e começo dos anos 2000¹⁴, articulava-se e alinhava-se ideologicamente com as diretrizes do chamado “Consenso de Washington” e as políticas neoliberais. Para estes, o objetivo era também a redução da interferência do Estado na economia, que através de desregulamentações¹⁵ aumentaria, em tese, os mecanismos de controle via mercado, “transformando o Estado em um promotor da capacidade de competição do país a nível internacional, ao invés de protetor da economia nacional contra a competição internacional” (BRASIL, 1997a, p.1 9). Essas medidas, adotadas na Reforma do Aparelho do Estado, visam, segundo seus idealizadores, o aumento da “governança do Estado” e o “aumento da governabilidade”.

Os gestores do Estado que levaram a cabo parte das reformas entendiam a terceirização como: “o processo de transferir para o setor privado serviços auxiliares ou de apoio” (BRASIL, 1997a, p. 20). Entende-se aqui que a terceirização se torna vital para o sucesso das Reformas levadas a cabo durante o governo FHC, pois, de acordo

14 Nesse momento, não estamos pondo em questão as medidas de redução do Estado que podem ser observadas desde os anos de 1960, por uma razão simples: foi realizado em Washington, no ano de 1989 somente, o encontro para discutir os problemas econômicos da América Latina, originando o chamado “Consenso de Washington”. Nesse sentido, as explícitas medidas neoliberais dos anos 1990 tiveram como inspiração ideológica tal encontro, ainda que, na prática, as ideologias neoliberais existam desde a década de 1940, e, portanto, influenciavam em maior ou menor grau os países latino-americanos durante as décadas que se seguiram.

15 Desregulamentação deve ser identificada como uma ideia de eliminação de normas do ordenamento jurídico estatal que não mais se justificariam no contexto social, incentivando-se a autorregulação de particulares (SOUTO MAIOR, 2002).

com a “administração pública gerencial”¹⁶, o Estado cresceu em termos de pessoal e principalmente em termos de receita e despesa, e por isso mesmo deveria ser adotado um caminho inverso, caso o setor público pretendesse se modernizar nos moldes das “exigências” da nova conjuntura internacional, em vigor desde os anos 1980.

Desta forma, entendemos aqui que a terceirização é um elemento importante, e até mesmo essencial para a Reforma do Estado, pois, se a política reformista é um processo de delimitação da área de atuação do Estado e de desregulamentações, a prática da terceirização ia ao encontro dessas medidas, uma vez que determinados serviços (atividades-meio e de apoio) eram realizados por meio da contratação de empresas interpostas e terceirizadas, permitindo certa desoneração dos gastos do Estado com servidores, ou seja, reduzem-se as áreas de ação do setor público na medida em que se restringe o *quantum* de trabalhadores.

Nesse sentido, o Estado não deveria executar diretamente uma série de tarefas, e passaria imediatamente para o setor privado as atividades que não eram vistas como exclusivas do Estado. Segundo a lógica dos gestores, “reformular o Estado significa, antes de mais nada, definir seu papel, deixando para o setor privado e para o setor público não-estatal as atividades que não lhe são específicas” (BRASIL, 1997a, p. 22). Para demarcar as áreas de atuação do Estado, foram distinguidas três áreas: (a) as atividades exclusivas do Estado; (b) os serviços sociais e científicos do Estado; (c) a produção de bens e serviços para o mercado. Em cada uma dessas áreas eram ainda delimitadas quais seriam as atividades principais (atividade-fim) e as auxiliares (atividade-meio) ou de apoio. Segundo a reforma, toda a atividade de apoio – limpeza, vigilância, transporte, etc. – devem ser terceirizadas.

Quadro 1: Delimitação da Área de Atuação do Estado

	Atividades Exclusivas de Estado	Serviços Sociais e Científicos	Produção de Bens e Serviços p/ Mercado
Atividades Principais	Estado enquanto pessoal	Entidades públicas Não-Estatais	Empresas Privatizadas
Atividades Auxiliares	Empresas terceirizadas	Empresas terceirizadas	Empresas terceirizadas

Fonte: Brasil, 1997a.

¹⁶ Administração Pública Gerencial é a base teórico-filosófica que norteia a Reforma do Estado, tendo em vista que não é possível aplicar uma prática política sem uma teorização política. A Administração Pública Gerencial foi inspirada na “Nova Administração Pública” que “emerge na segunda metade do século XX, por um lado, como uma resposta a expansão das funções econômicas e sociais do Estado, e de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial” (BRASIL, 1995, p. 15-16). Em outras palavras, segundo Denhardt (2012), essa nova prática de gestão buscava um melhor funcionamento e uma redução dos custos do governo.

A nosso ver, no Quadro 1 acima, fica evidente que a terceirização deveria ser adotada em todas as atividades auxiliares, independente se fossem ou não atividades exclusivas do Estado. Isso demonstra ainda como a terceirização era uma prática que reverberava não somente no setor público, mas também no setor privado, tendo aceitação quase irrestrita¹⁷. Assim, ainda que os efeitos da privatização pudessem ser mais nítidos, e por isso mobilizavam atores que eram contra tais medidas, a terceirização foi sendo adotada de maneira sistemática e silenciosa, o que dificultava a resistência dos trabalhadores e sindicatos, além, é claro, da “tese de inevitabilidade” da terceirização que estava posta em alguns sindicatos e centrais sindicais¹⁸.

Portanto, ainda segundo o Quadro acima, fica nítido que a terceirização perpassa todas as áreas envolvidas na remodelação do Estado, independente de sua nova forma e área de atuação¹⁹, dado que, segundo a ótica dos gestores, são atividades que “o mercado pode regular de forma mais eficiente”.

Segundo a lógica da Reforma do Estado dos anos 90, estes serviços [auxiliares: limpeza, vigilância, transporte, coperagem, serviços técnicos de informática e processamento de dados, etc.] devem em princípio ser terceirizados, ou seja, devem ser submetidos à licitação pública e contratados com terceiros. Dessa forma, esses serviços, que são serviços de mercados passam a ser realizados competitivamente, com substancial economia para o Tesouro (BRASIL, 1997a, p. 29).

Porém, cabe aqui um questionamento: o que significa essa competitividade para o setor privado que presta determinados serviços ao setor público? Por ser parte constituinte da lógica capitalista, a empresa tem uma capacidade maior de ser competitiva se consegue oferecer o mesmo serviço a um custo mais baixo. Mas em uma relação de contratação de empresas terceirizadas, em que não há uma produção de mercadorias, e, portanto, não se cria valor, a forma de reduzir os custos oferecendo o mesmo serviço a um preço mais baixo é, tendencialmente, pagar menores salários a cada vez menos trabalhadores, sobrecarregando-os, ou intensificando²⁰ os trabalhadores.

É possível observar ainda, segundo o documento referido anteriormente, que o processo de terceirização é defendido, ideologicamente, como uma estratégia moderna e racional, e que, de certa maneira, as empresas e as formas de gestão estariam seguindo os princípios mais modernos de uma nova etapa do capitalismo e das novas diretrizes de gestão dos Estados. Com isso, argumenta-se, no documento,

17 Retoma-se esse ponto na próxima seção.

18 Não aprofundaremos, nesse momento, esta questão, pois demandaria pelo menos um artigo somente para tal abordagem. Todavia, pode-se consultar mais sobre esse assunto, de maneira mais específica, em Cunha (2015a).

19 Novas áreas de atuação são criadas, principalmente no que diz respeito às agências reguladoras, que deveriam sobretudo regular as privatizações e concessões das empresas e serviços estatais ao setor privado.

20 A intensificação é entendida a partir da caracterização elaborada e apresentada por Dal Rosso (2008).

que o processo de terceirização de serviços, “ora em curso em todos os Estados modernos, é apenas mais um capítulo do processo de contratação de terceiros que ganhou forças em meados do século XX” (BRASIL, 1997a, p. 30).

Vê-se que o discurso que há por trás da reforma do Estado, e principalmente da terceirização, é semelhante à “teoria da focalização”, que ganhou força na administração de empresas principalmente em fins dos anos 1980 e princípio da década de 1990, conforme será exposto adiante. Orientado pelos valores de eficiência e qualidade, esse paradigma gerencial e empresarial foi incorporado ao sistema público – sem levar em consideração os atores que estão na linha de frente desse processo, isto é, o trabalhador, sobretudo a partir de pesquisas que demonstravam a tendência da terceirização em precarizar postos de trabalho e reduzir salários e direitos trabalhistas. A preocupação última é com a redução do gasto do Estado, mas não com as bases e os ombros sobre os quais esta redução recai e é levada a cabo.

Na avaliação de Souto Maior (2002), a lógica da terceirização nada tem a ver com as exigências do serviço público, concluindo o autor:

Qual a razão de se trazer tal prática para o setor público? Incrementar a produção? Reduzir custo? Nada disso tem sentido. A redução de custo é imoral, pois o custo é reduzido a partir da perspectiva do direito daquele que presta serviço. Ora, o direito da sociedade de se fazer valer dos serviços do Estado não pode ser concretizado por meio da diminuição dos direitos do trabalhador, pois isto seria o mesmo que excluí-lo da condição de membro dessa mesma sociedade, ou colocá-lo em uma situação de subcidadania. A eficiência administrativa, portanto, não pode ser realizada com a precarização dos direitos dos que prestam serviços ao ente público (SOUTO MAIOR, 2002, [s.p.]).

Assim, conclui-se que a lógica da qual o Estado se imbuí para utilizar a contratação de empresas terceirizadas está associada a uma suposta melhoria dos serviços oferecidos pela administração pública, em que as palavras de ordem passam a ser eficiência e qualidade, inspiradas pela administração de empresas, conforme será exposto a seguir, sendo que tais práticas se pautam na relação de exploração do sujeito trabalhador submetido a este tipo de contrato de trabalho terceirizado.

Os administradores de empresa: Terceirização? A Solução!

Jerônimo Leiria escreveu o primeiro livro sobre terceirização editado no Brasil, publicado em 1991, e cujo título é *Terceirização: uma alternativa de flexibilidade empresarial*. Segundo o autor, as formas de contratação terceirizadas tornaram-se necessárias a partir da abertura econômica levada a cabo a partir dos anos 1990, pois essa gerou maior concorrência intercapitalista e, por consequência, levou à necessidade de “inovar” nas técnicas de gestão e administração de empresas. Dito de outra maneira, os anos 1990, segundo Leiria (1992), iniciaram, para os brasileiros, com um chamado à competitividade, como ingrediente para alcançar a

modernidade, sendo que quem sai ganhando é o consumidor, o cliente²¹, o cidadão.

Na avaliação de outro autor, Lívio Giosa (1995), as formas de contratação terceirizada fizeram-se necessárias durante a crise econômica de fins dos anos 1980 e início de 1990, que ocorreu em virtude da recessão do mercado e de suas esparsas possibilidades de crescimento, fazendo com que as empresas desenvolvessem novas técnicas de gestão para sobreviverem em tal conjuntura. Este processo é identificado por Giosa (1995, p. XI, grifo nosso) como “*processo natural de busca permanente pelo aperfeiçoamento*, pela prática de modelos de gestão *modernos*, pela utilização de tecnologia e pelo aprimoramento e desenvolvimento constante [...] das empresas”.

Assim, pela lógica dos referidos autores da administração, a crise econômica, na medida em que tornou o mercado mais restrito, reduziu as oportunidades, possibilitando que novas abordagens fossem desenvolvidas e aplicadas, com o intuito de buscar a minimização das perdas. Para Oliveira (1994), a necessidade de as empresas se “qualificarem” em um mundo mais concorrente resultaria em um aumento da eficiência, que, por sua vez, ampliaria essa competitividade, em um mundo onde o capital está mundializado.

Nesse sentido, conforme apresentado, a razão para a terceirização, segundo estes autores, dá-se pela abertura econômica, fruto da mundialização do capital e do neoliberalismo. Estes fizeram uma espécie de chamado para as empresas modernizarem suas técnicas de gestão, em um ambiente cada vez mais competitivo. Segundo Chesnais (1996), a lógica competitiva aparece como um “imperativo da competitividade”, em decorrência da mundialização do capital, para o qual:

O caráter mundializado da concorrência afeta todas as empresas. Para as empresas puramente nacionais e para as pequenas e médias empresas, [...] ela é, em grande parte, consequência direta da liberalização do intercâmbio, dentro do contexto do GATT [...]. Hoje a concorrência mundializada ergue-se [...] como expressão de leis coercitivas da produção capitalista, às quais a liberalização e a desregulamentação devolveram agora toda a sua potência devastadora (CHESNAIS, 1996, p. 115).

Isso significa que, em meio a esse cenário, os administradores, ao defenderem a terceirização como uma técnica de gestão que seria vital para as empresas, convergem com as novas demandas defendidas no chamado “Consenso de Washington”, conforme visto na seção anterior, e, assim, estas práticas acabam tendo maior aceitação na administração pública.

Para os autores da administração de empresas, não há um rigor conceitual para definir terceirização. Para Leiria (1993), a terceirização deve ser vista como sinônimo de especialização, uma vez que “terceirização é a agregação de uma

21 Aqui já se evidencia uma preocupação muito comum entre os empresários nos anos 1990, o cliente. A insistência no cliente, por parte dos autores da gestão empresarial, é um modo de levar os leitores a admitir que a satisfação dos clientes deva ser um valor supremo, de observância obrigatória (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009). Não por acaso, é na década de 1990, no Brasil, que é criado o Código de Defesa do Consumidor.

atividade de uma empresa (atividade-fim), na atividade-meio de outra empresa” (LEIRIA, 1993, p. 85), assim, “tudo o que não constitui atividade essencial de um negócio pode ser confiado a terceiros” (LEIRIA, 1993, p. 22). Percebe-se que a tentativa de conceituação de Leiria está ligada à concepção e diferenciação entre atividade-fim e atividade-meio, ou seja, a terceirização, segundo este ponto de vista, é a focalização das atividades principais de uma empresa.

Segundo Giosa (1995), a terceirização é definida de acordo com: 1) a tendência de transferir para terceiros atividades que não fazem parte do negócio principal da empresa; 2) tendência moderna que consiste na concentração de esforços nas atividades essenciais, delegando a terceiros as complementares; e 3) um processo de gestão pelo qual se repassa 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.

Essas definições apontadas por Giosa vão ao encontro de Leiria (1993), uma vez que a terceirização é vista como uma focalização. Para essa análise, notam-se equívocos na tentativa de conceituar, já que a terceirização não é focalização, por mais que seja utilizada com esta finalidade. Com isso, nessas formas de análise, a terceirização ganha um tom pragmático, no qual se aponta somente os benefícios das empresas envolvidas. Definir as formas de contratação terceirizadas como focalização e delegação de tarefas, portanto, pouco ajuda na compreensão da complexidade do fenômeno aqui apresentado.

Para Oliveira (1994), outro administrador, a terceirização é entendida de maneira mais complexa:

Natureza de relacionamento que se estabelece entre a empresa que contrata os serviços de terceiros e esses mesmos terceiros – está-se afirmando que a empresa contratante não tem, como “terceiros”, obrigações que teria, se se tratasse de seus empregados; e que, não sendo tipicamente empregados da empresa, os terceiros tampouco têm para com a empresa que os contrata os mesmos deveres que os empregadores desta (OLIVEIRA, 1994, p. 44).

A conceituação que Oliveira propõe apresenta maior rigor, na medida em que a terceirização é tratada como um relacionamento jurídico entre empresas. Essa definição está mais próxima do que se entende por terceirização neste artigo, porém, seu limite se evidencia ao não abranger também a relação empregatícia. Portanto, a nosso ver, essa definição não deve ficar restrita ao âmbito de uma relação interempresarial. Assim, ao partir do ponto de vista que se adota aqui, deve-se necessariamente ampliar a conceituação, levando em consideração os trabalhadores, pois estes estão na linha de frente desse processo, ou seja, esses sujeitos ficam subsumidos quando é abordada somente a relação interempresarial.

Na avaliação de Leiria, “se bem administrada, a prática da terceirização traz benefícios para todos os diretamente envolvidos na negociação, e, também para a comunidade, que espelha a condição de vida de seus cidadãos” (LEIRIA, 1992, p. 22). É com essa acepção de terceirização que surge a expressão “jogo de ganha-ganha”. Na visão de Leiria (1992), esse processo é possível na medida em que estão envolvidas

“empresas parceiras, [...] que bem administram seus recursos humanos e reconhecem a virtude do jogo de ganha-ganha, afastam-se os riscos, aumentam-se os ganhos e atingem-se níveis de satisfação que proporcionam estabilidade” (LEIRIA, 1992, p. 83). Ou seja, os “ganhos são a razão de ser da terceirização” (LEIRIA, 1992, p. 82).

Sob o ponto de vista de Giosa (1995), as razões pelas quais se deve utilizar a terceirização são: porque é saudável, estratégico, é mais negócio e o agiliza. Para autor, é saudável porque a empresa se organiza, revisando sua saúde interna através de mudanças estruturais, culturais e sistêmicas, garantindo resultados e motivando o corpo funcional. É mais negócio, pois a empresa, ao terceirizar, irá voltar-se para sua atividade principal, otimizando recursos. Agiliza, na medida em que a empresa voltada para sua missão básica irá estar presente em todas as operações que a levem a se adequar ao novo modelo organizacional, por isso não deve se preocupar com as operações secundárias. E, por fim, é estratégico na medida em que possibilita toda reestruturação interna da própria empresa (GIOSA, 1995).

Toda essa linha de argumentação aponta em um sentido superficial das relações de terceirização, só a observando em um sentido positivo, não reconhecendo os problemas que poderão estar envoltos nessa relação complexa. Esse sentido “modernizante” é visto como a ideia do senso comum, em que o moderno é sinônimo do sempre novo, entendido como um acúmulo contínuo, uma trilha que aponta sempre para frente e em que só há positividade. Desse modo, pensar de maneira crítica ou ir contra a terceirização, do ponto de vista empresarial, pode ser considerado uma “insanidade”.

Algumas ponderações se fazem necessárias neste momento. Todas as vantagens observadas a partir da ótica de Leiria (1992 e 1993) são obtidas reduzindo-se os custos com a força de trabalho, conforme explicitado no trecho acima. Nesse sentido, quando o autor afirma que, se bem administrada, a terceirização só traz benefícios, pergunta-se o óbvio: benefícios para quem? Vantagens para quem? Quais tipos de vantagens? Será que o trabalhador que é impactado por essas modificações nas relações de interação entre as empresas não fica exposto a condições mais precarizantes em seu cotidiano de trabalho? Não parece contraditório apresentar uma condição em que “todos ganham”, mas que não aparecem os sujeitos históricos, apenas empresas? Quem são esses “todos” que ganham? Será que é possível um jogo em que todos ganham, sem haver algum perdedor? Se comparar a um jogo de futebol, existem três resultados possíveis para os times em campo: vitória, derrota e empate. Por consequência, se um time ganha, o outro perde, porém, quando há empate, não há ganhador ou perdedor...

Ainda na avaliação dos administradores de empresa, as formas de contratação terceirizadas são vistas como um princípio da modernização das práticas gerenciais e da mentalidade dos empresários. Oliveira (1994) destaca que a terceirização é importante, sobretudo para a mudança de mentalidade dos “velhos e ultrapassados” empresários brasileiros, isto porque:

O ato de terceirizar é impregnado de significados muito próximos daquilo que se espera de um executivo nos dias de hoje: reduzir o tamanho da empresa, cortar custos, trocar o “velho e ultrapassado” pelo “novo e atualizado”; torna as decisões mais ágeis e

imediatas; manter a empresa equidistante a salvo tanto da pecha de “paternalista”, como da de “insensível”; manter o mesmo tom profissional e democraticamente equalizador nas relações com fornecedores, concorrentes, empregados, sindicatos, governos e outros públicos com os quais a empresa se relaciona permanentemente (OLIVEIRA, 1994, p. 43).

O que é possível notar aqui é que Oliveira (1994) busca relações mais “profissionais” ao procurar caracterizar um “novo empresário”. Essa concepção do “novo” empresário também é enfatizada por Leiria (1992), na medida em que implantar a terceirização é também dar “um verdadeiro choque cultural e comportamental” (LEIRIA, 1992, p. 31).

Essa espécie de cruzada desses autores em defender o “novo” empresário em um “novo” mundo foi central para que as práticas de contratação terceirizadas pudessem ser aprofundadas. Isso significou que, nesse território em disputa, os empresários utilizaram as armas que estavam às mãos – cabe ainda salientar que o “apelo” à “modernização” era muito intenso no início dos anos 1990 – não por acaso, Collor, em suas campanhas eleitorais veiculadas na televisão, aparecia andando de Jet Ski, como uma clara alusão a esse “novo mundo moderno”. De modo que, para estes autores, a necessidade é criar um “novo espírito gerencial”.

Por fim, o último ponto no qual os autores da administração de empresas defendem a terceirização orienta-se sob a ótica da parceria, uma vez que as práticas de terceirização seriam, como foi dito, uma relação interempresarial. Na avaliação de Oliveira (1994), a parceria é um recurso conciliatório em que as empresas procuraram estabelecer relações contratuais entre firmas, a fim de obter serviços eficientes. Dito de outra maneira, essa noção de parceria reforça a ideia apontada anteriormente de profissionalização das relações empresariais, bem como a concepção de *ganha-ganha* defendida pelos administradores.

Seja como for, a perspectiva de uma parceria tem condão de amenizar a frieza das relações exclusivamente contratuais; tem o condão de dar à relação entre empresa e terceiro a conotação de negociação honesta e cooperativa de parte a parte, de entendimento profissional que não resvala para o predatório, o escamoteador. Uma relação de parceria é aquela em que nenhuma das partes leva vantagem sobre a outra, mas ambas ganham o máximo disponível, repartindo-o numa irmandade. [...]. Essa noção, que pouco tem a ver com as relações comerciais num regime tipicamente capitalista, está presente, por exemplo, no chamado princípio de ganha-ganha, cuja prática se advoga nos processos de negociação (OLIVEIRA, 1994, p. 49-50).

Destaca-se a última frase deste parágrafo, “essa noção, que pouco tem a ver com as relações *comerciais num regime tipicamente capitalista* [...]”. Essa noção de parceria, tal como é defendida por Oliveira, parece mais uma relação comercial em outro modelo societário do que relações capitalistas. O que é possível destacar é um posicionamento ideológico do autor tentando “humanizar” o desumano sistema capitalista.

Essa discussão faz emergir aqui a avaliação que Boltanski e Chiapello

(2009) fazem do discurso empresarial dos anos 1990, na emergência de uma nova configuração ideológica. Segundo os autores, esse novo espírito do capitalismo tem, em princípio, a capacidade de permear o conjunto das representações mentais, infiltrando-se nos discursos políticos, fornecendo representações legítimas e esquemas de pensamento aos sujeitos, de modo que sua presença torna-se difusa e geral. Isso significa que no discurso e na literatura empresarial a defesa da empresa eficaz e competitiva assume um caráter moral, por se tratar de uma visão normativa que diz aquilo que deve ser, e não o que é.

O empenho por parte dos administradores em defender a relação de *ganha-ganha* nas formas de contratação terceirizada é uma espécie de tentativa de criar uma confiança nos sujeitos envolvidos. Na visão de Boltanski e Chiapello (2009), a relação de confiança é um ponto chave, e que passa a ser cada vez mais presente nos empresários e nos gestores empresariais, pois “a confiança é sinal de que a situação está sob controle, pois ela só é depositada em alguém que sabiamente, não abusará, que é previsível, que faz o que diz e diz o que faz” (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p. 113).

A busca por “modernizar” o comportamento dos novos gerentes do capital aparece no discurso dos administradores como uma medida necessária para o avanço das novas técnicas de gestão, como, por exemplo, as formas de contratação terceirizadas. Esse novo comportamento, na avaliação dos autores da administração arrolados acima, faz com que surja uma nova relação de confiança entre os empresários, alavancando a economia nacional. Porém, essa avaliação deve ser vista de maneira crítica, sobretudo no que diz respeito aos atores que estão na linha de frente deste processo, os trabalhadores contratados pelas empresas terceirizadas. De acordo com Linhart (2007 p. 106), “o objetivo do projeto gerencial é modernizar o comportamento dos assalariados por meio de uma modernização das estruturas e das modalidades de transformação da empresa”, ou seja, em última instância, essa necessidade da modernização, pela qual tanto clamam os administradores, é a busca de um novo acordo com seus trabalhadores baseado na relação de confiança, “sendo o objetivo perseguido o de que o assalariado procure, por si só, ser o mais eficaz, e mais rentável possível” (LINHART, 2007, p. 105). Dito de outra maneira, o projeto gerencial de modernização supõe um desarmamento dos assalariados.

[Esse projeto] supõe que os assalariados deponham suas armas em um ambiente em que as regras do jogo, até então, eram detidas pela desconfiança. Que passem a cooperar plena e lentamente com seus superiores, sua direção e, de modo mais amplo, com todos os colegas a partir do momento em que essa confiança é considerada indispensável para que a empresa, renovada e reformada de acordo com lógicas transversais [terceirização], tire todas as vantagens possíveis de uma organização mais flexível e mais reativa (LINHART, 2007, p. 108).

Depreende-se daí que toda a busca dos empresários pela terceirização ligada a uma necessidade de “profissionalizar” as relações gerenciais talvez esteja mais vinculada à necessidade de controlar as ações políticas, homogeneizar os comportamentos e as práticas dos funcionários, e relacioná-los diretamente com as

necessidades da empresa.

É por isso que frequentemente o projeto gerencial procurou, para adquirir confiança, acelerar o desarme, e portanto a adaptação dos assalariados, e enriquecer-se com uma conduta complementar. Como a produção da confiança não se dá rápido o suficiente pelo mero jogo de transformações organizacionais ou da regulação das relações, inúmeras diretorias se esforçam para ativá-la por meio de um trabalho com a subjetividade: trata-se de “atacar” diretamente a mentalidade, a cultura, os valores, a filosofia e a racionalidade dos assalariados para ganhar tempo e estimular a confiança necessária à adaptação (LINHART, 2007, p. 110).

Assim parece fazer mais sentido a necessidade dos empresários em mudar a cultura do “novo gerente”, na busca de novas relações de parceria, em que todos possam sair ganhando, pois este discurso pode ter um efeito real sobre o trabalhador, na medida em que este observa a posição e os objetivos apontados pelo gerente, e, com isso, passa a se sentir mais confiante em relação à essa “nova” empresa, pois afinal ela não está só buscando sua espoliação, mas, sim, que possam fazer parte do mesmo time!

Considerações finais

Foi possível observar, ao longo deste artigo, a legislação que culminou na aprovação do então PL nº 4330/04, atualmente tramitando no Senado, do PL nº 30, de 2015, e que foi o resultado de uma espécie de acúmulo de forças e de experiências de instrumentos normativos que foram sendo criados e utilizados desde os anos 1960, ainda que com certas limitações. Como não havia ainda nenhum projeto de lei que regulamentasse efetivamente essa relação, havia uma disputa entre diferentes projetos, como é o caso daquele defendido pelos empresários, o PL nº 4330/04, e o defendido por parte da classe trabalhadora, que foi criado pela CUT e encampado pelo deputado Vicentinho do PT-SP, o PL nº 1621/07.

Essas práticas de contratação terceirizadas no setor público passaram a ser utilizadas sobretudo após as reformas do Estado iniciadas no ano 1995. Porém, não foi só a terceirização que foi utilizada, também se lançou mão da privatização e publicização. Entretanto, o que se destaca aqui é que as formas de contratação terceirizadas atravessam tanto as empresas privatizadas quanto as publicizadas e o serviço básico do Estado, na medida em que, durante essas reformas, os serviços foram divididos entre atividades-fim e atividades-meio, sendo que tudo que contempla esta segunda deveria ser terceirizado.

O objetivo da terceirização, para os idealizadores do Estado, segue o mesmo princípio lógico dos administradores de empresa, redução de gastos, para assim, em tese, melhorar os serviços. Porém, como já foi advertido anteriormente, qual é a razão da terceirização para o setor público? Incrementar a produção? Reduzir custo? Ou seja, o Estado deveria fazer valer os serviços com qualidade não em detrimento da diminuição de direitos dos trabalhadores, o que, em última instância, também pode ser visto como uma exclusão social.

Referências

- AMORIM, Helder Santos. **A Terceirização no serviço público: à luz da nova hermenêutica constitucional**. São Paulo: LTr, 2009.
- ANTUNES, Ricardo. **Os Sentidos do trabalho: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2010.
- BRASIL. **Plano diretor da reforma do estado**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. (Cadernos MARE)
- _____. **A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997a. (Cadernos MARE da reforma do estado; vol. 1)
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nºs 1/92 a 56/2007 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1 a 64/94. Brasília: Senado Federal, 2008.
- _____. **Decreto-Lei 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. Brasília, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D200.htm> Acesso em: 5 fev. 2014.
- _____. **Decreto nº 2.271**, de 7 de julho de 1997. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Brasília, 1997b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2271.htm> Acesso em: 5 fev. 2014.
- _____. **Lei nº 6.019**, de 3 de janeiro de 1974. Dispõe sobre o Trabalho Temporário nas Empresas Urbanas, e dá outras Providências. Brasília, 1974. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6019.htm> Acesso em: 5 fev. 2014.
- _____. Tribunal Superior do Trabalho. **Enunciado nº 256 de 1986**. Brasília, 1986. Disponível em: <http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_251_300.html#SUM-256> Acesso em: 5 fev. 2014.
- _____. Tribunal Superior do Trabalho. **Enunciado nº 331 de 1993**. Brasília, 1993. Disponível em: <http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html#SUM-331> Acesso em: 5 fev. 2014.
- _____. **Lei nº 5645**, de 10 de dezembro de 1970. Estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, e dá outras providências. Brasília, 1970. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5645.htm> Acesso em: 5 fev. 2014.
- _____. **Lei nº 7102**, de 20 de junho de 1983. Dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros, estabelece normas para constituição e funcionamento das empresas particulares que exploram serviços de vigilância e de transporte de valores, e dá outras providências. Brasília, 1983. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7102.htm> Acesso em: 5 fev. 2014.
- _____. **Lei nº 8666**, 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. Brasília, 1993. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm> Acesso em: 5 fev. 2014.
- BOLTANSKI, Luc; CHIAPELLO Ève. **O Novo espírito do capitalismo**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.
- CARELLI, Rodrigo de Lacerda. Terceirização e direitos trabalhistas no Brasil. In: DRUCK, Graça; FRANCO, Tânia. **A Perda da razão social: terceirização e precarização**. São Paulo: Boitempo: 2007. p. 59-68.
- _____. **Terceirização e intermediação de mão-de-obra: ruptura do sistema trabalhista, precarização do trabalho e exclusão social**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

- CHESNAIS, François. **A Mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.
- CUNHA, Yuri Rodrigues da. El estado brasileño y las reformas laborales: un análisis de la subcontratación como herramienta de las reformas administrativas a partir de los años de 1960. **Monções**, Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v. 4, n. 7, p. 225-247, jan./jun. 2015b.
- _____. **Terceirização e terceirizados**: um estudo sobre os impactos objetivos e subjetivos da terceirização sobre trabalhadores terceirizados que atuam no setor de limpeza de Escolas Estaduais no Município de Marília-SP. 2015. 147p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual Paulista "Julio de Mesquita Filho", Marília, São Paulo, 2015a.
- _____. Reestruturação dos serviços: a expansão da terceirização. In: CORSI, Francisco Luiz et al. **Crise do capitalismo global no mundo e no Brasil**. Bauru: Canal6, 2013. p. 273-308.
- DAL ROSSO, Sadi. **Mais trabalho!** A intensificação do labor na sociedade contemporânea. São Paulo: Boitempo, 2008.
- DEJOURS, Christophe. **A banalização da injustiça social**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- DENHARDT, Robert. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learnig, 2012.
- GIMENEZ, Cristiana. Terceirizado garante isonomia salarial com empregado da CEF e receberá como bancário. **Tribunal Superior do Trabalho**, Secretaria de Comunicação Social. Disponível em: <<http://migre.me/sN1nM>>. Acesso em: 5 fev. 2014.
- GIOSA, Lívio. **Terceirização**: uma abordagem estratégica. São Paulo: Pioneira, 1995.
- HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Loyola, 2008.
- KREIN, José Dari. **Tendências recentes nas relações de emprego no Brasil**: 1990-2005. 2007. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2007.
- LEIRIA, Jerônimo Souto. **Terceirização passo a passo**: o caminho para a administração pública e privada. Porto Alegre: Sagra: DC Luzzatto, 1992.
- _____. **Terceirização**: uma alternativa de flexibilidade empresarial. 6. ed. Porto Alegre: Sagra: DC Luzzatto, 1993.
- LINHART, Danièle. **A desmedida do capital**. São Paulo: Boitempo, 2007.
- MARCELINO, Paula Regina; CAVALCANTE, Sávio. Por uma definição de Terceirização. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 65, p. 331-346, maio/ago., 2012.
- OLIVEIRA, Marco Antônio. **Terceirização**: estruturas e processos em xeque nas empresas. São Paulo: Nobel, 1994.
- POCHMANN, Marcio. **SINDEEPRES**: modalidade empresarial na terceirização da mão-de-obra. Pesquisa. Parte 2. São Paulo: Sindeepres, 2011. Disponível em: <<http://www.sindeepres.org.br/~sindeepres/images/stories/pdf/pesquisa/empresarial2.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2012.
- SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. A Fúria. **Revista LTR**, São Paulo, v. 66, n. 11, p. 1287-1309, 2002.
- _____. Terceirização na administração pública: uma prática inconstitucional. **Boletim Científico**, Escola Superior do Ministério Público da União, n. 17, p. 87-117, out./dez. 2005. Disponível em: <<http://boletimcientifico.escola.mpu.mp.br/boletins/boletim-cientifico-n.-17-2013-outubro-dezembro-de-2005/terceirizacao-na-administracao-publica-uma-pratica-inconstitucional>>. Acesso em: 13 jan. de 2014.

Recebido em 27/03/2014

Aceito em 09/11/2015