



CADERNOS DA

Reforma Administrativa

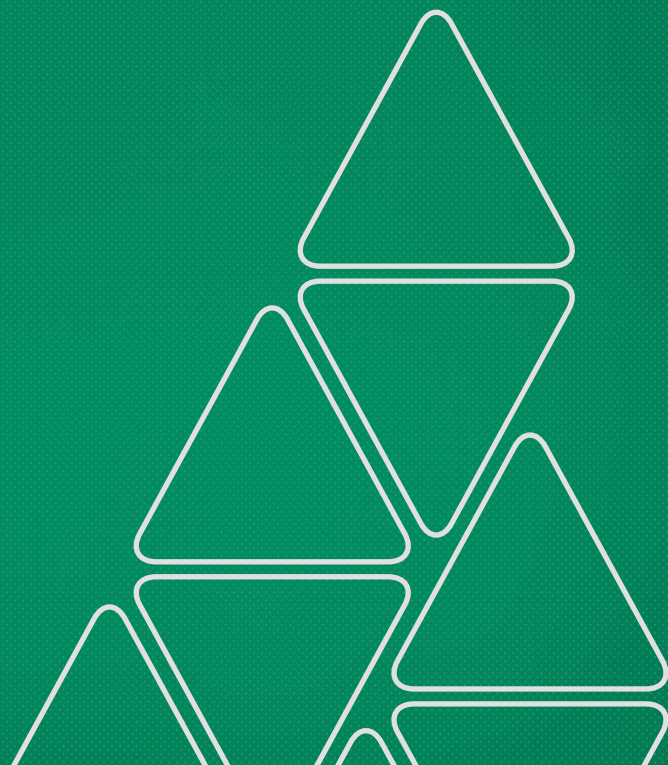
Caderno 17

**A terceirização no serviço público
brasileiro: instrumento de
privatização do Estado**



FONACATE

Fórum Nacional Permanente
de Carreiras Típicas de Estado



Brasília, Janeiro de 2021

Graça Druck

Professora titular da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas/UFBA, pesquisadora do CRH – Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades/UFBA e Bolsista produtividade do CNPq.

Expediente

Realização:

Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (Fonacate) (Janeiro, 2021)

Autores:

Graça Druck

As opiniões aqui emitidas são de responsabilidade dos autores e colaboradores.

Diagramação:

Diego Feitosa

Apoio:



Servir

Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público.

Presidente: Deputado Federal Professor Israel Batista (PV-DF)

A terceirização no serviço público brasileiro: instrumento de privatização do Estado¹

Graça Druck²

Introdução

Os primeiros estudos sobre terceirização no Brasil datam do início dos anos 1990, como parte do processo de reestruturação produtiva, com a adoção generalizada do toyotismo, que tem na terceirização uma das suas principais práticas. Grande parte das pesquisas foi realizada no setor industrial, com destaque para a indústria automotiva e química/petroquímica e petroleira. Nos anos 2000, os estudos refletiram o avanço da terceirização para outros setores, como bancários, call centers, construção civil, além das empresas estatais ou privatizadas de energia elétrica, comunicações e dos serviços públicos de saúde e educação. As pesquisas revelaram que, além do crescimento epidêmico da terceirização, foram múltiplas as formas de precarização do trabalho: nos tipos de contrato, na remuneração, na rotatividade, nas jornadas de trabalho, nas condições de trabalho e de saúde e na representação sin-

dical (Krein, 2016; Biavaschi, 2015, Droppa, 2014; Teixeira et al. 2016; Marcelino, 2004; Dau et al. 2009).

Nos últimos 25 anos, pode-se afirmar que a terceirização se propagou para todas as atividades de trabalho: indústria, comércio, serviços, setor público e privado, deixando de ser periférica para se tornar uma prática-chave para todo tipo de empresa. E é essa centralidade nas novas formas de organização do trabalho que lhe dá um caráter novo, mesmo sendo um velho fenômeno.

O uso da terceirização pelas empresas ou instituições tem como um dos principais objetivos a redução dos custos trabalhistas e, ao mesmo tempo, desresponsabilizar-se pelos direitos do trabalho, à medida que é um terceiro que realiza a contratação de trabalhadores e, torna-se, portanto, responsável legal frente à legislação trabalhista.

A terceirização é uma forma de organização do trabalho que atende de forma exemplar os objetivos do capitalismo neoliberal, cuja lógica é desenvolver ao máximo a mercantilização da força de trabalho, aprofundando sua tendência a explorar o trabalho sem limites, redefinindo a regulação pelo Estado.

Uma das principais evidências da terceirização como estratégia que atende a lógica neoliberal, é a sua proliferação no interior das reformas do Estado, quando um conjunto

1 Esse texto contou com a participação de Samara Reis e Emmanuel Leone, Bolsistas de Iniciação Científica e alunos do Curso de Serviço Social da Universidade Federal da Bahia. Também nos beneficiamos das contribuições de técnicos do IPEA, com a sistematização de alguns dados da PNAD. Um agradecimento especial a José Celso Cardoso Júnior a quem devemos a oportunidade de publicar nos Cadernos da Reforma Administrativa do FONACATE.

2 Professora titular da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas/UFBA, pesquisadora do CRH – Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades/UFBA e Bolsista produtividade do CNPq.

de serviços públicos, nas áreas de saúde, educação, cultura e outras, é transferido para empresas privadas. Os servidores públicos estatutários são aos poucos substituídos por empregados com contratos regidos pela legislação do trabalho do setor privado ou até mesmo sem contratos. Tal transformação tem se caracterizado por uma maior precarização do trabalho, demonstrada por um conjunto de indicadores, como os salários baixos, desrespeito aos direitos trabalhistas, alta rotatividade, maiores riscos de saúde e acidentes, dificuldades de representação sindical, dentre outras. Condições que comprometem a qualidade dos serviços públicos, atingindo o conjunto da sociedade, em especial os seus segmentos majoritários, que necessitam desses bens públicos para sobreviverem.

Nesta medida, o objetivo desse texto é o de apresentar alguns resultados de pesquisas e uma análise do processo de terceirização em curso no Estado brasileiro, partindo da Reforma do Aparelho de Estado dos anos 1990 até o período atual, incluindo as proposições da PEC 32 de 2020 – da Reforma Administrativa.

Considera-se que a terceirização no serviço público é um fenômeno de fundamental importância para se compreender as transformações que o aparelho de Estado brasileiro vem passando desde meados dos anos 1990, notadamente no que diz respeito à condição e futuro dos servidores e dos serviços públicos no Brasil.

O contexto das reformas do Estado no capitalismo flexível e globalizado: a centralidade do neoliberalismo

As ideias neoliberais começam a ganhar força nos países centrais nos anos 1970, com a crise do fordismo e da social-democracia. Segundo Hayek, as origens da crise estavam no “...poder excessivo e nefasto dos sindicatos... e do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista

com suas pressões reivindicativas sobre os salários e **com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais.**” (Anderson, 1995:10, grifos meus).

Embora o ideário neoliberal comece a ganhar adesão no contexto da crise do fordismo, não se pode confundí-lo com o processo de reestruturação produtiva. São movimentos de conteúdo e caráter diferentes. O neoliberalismo é um projeto político e econômico e constitui o arcabouço ideológico ideal para consolidar a reestruturação produtiva no contexto da globalização.

Para além do conteúdo econômico, a essência política e ideológica do neoliberalismo é central para se compreender as ações dos governos e as mudanças no Estado, sustentada fundamentalmente no “culto ao mercado” que, ao se tornar hegemônico, consegue impregnar quase toda a sociedade. Assim, constata-se o reforço do individualismo em contraposição à ação coletiva; estimula-se a concorrência em detrimento da solidariedade social; eleva-se o mercado e as “coisas” à condição de sujeitos soberanos; difunde-se uma visão privatista da sociedade, onde se busca a desmoralização de tudo que é público em troca de uma defesa fervorosa do que é privado.

Concordando com Dardot e Laval (2016), o neoliberalismo não busca limitar a intervenção do Estado, mas o transforma, fazendo com que a ação pública se submeta às regras da concorrência, regida pela lógica mercantil. Nesta medida, a reestruturação do Estado se dá em dois campos: 1. por meio da privatização de empresas estatais e 2. por reformas do aparelho estatal, introduzindo o Estado gerencial, sustentado na mercadorização da instituição pública, que passa a funcionar como uma empresa. Essa transformação, em geral justificada pela necessidade de reduzir gastos sociais, vai muito mais além, pois subverte as bases de um

Estado democrático que estabelece direitos sociais aos cidadãos, substituindo-o por um Estado mais flexível, orientado pelo mercado e para o consumidor.

É o capitalismo flexível, globalizado e financeirizado que exige esta formatação do Estado neoliberal, subordinado à lógica financeira que não apenas determina a conduta econômica, mas a vida social, pois normas de comportamento típicas do âmbito privado capitalista se transferem para outros campos sociais, como educação, cultura, segurança, saúde, previdência, etc. Assim, serviços que eram públicos passam a ser transferidos e oferecidos por empresas privadas. Um processo de “mercadorização/mercantilização da vida” (Bin, 2017).

A concepção de ação pública do “intervencionismo neoliberal” propõe substituir a administração regida pelo direito público por uma administração subordinada ao direito da concorrência, mudando radicalmente o modo de gestão pública, juntamente à defesa e a prática da redução dos gastos públicos, gerando efeitos devastadores em todos os países.

O princípio dessa nova gestão do serviço público, chamada de “governança”, é que a gestão privada é sempre mais eficaz que a administração pública, pois nessa última há “o efeito disciplinador da concorrência como estímulo ao bom desempenho” (Dardot e Laval, 2016:290).

Para implementar essa gestão empresarial do Estado, uma verdadeira campanha de desvalorização e desprezo dos servidores públicos tem sido efetivada num contexto de redução de investimentos em políticas públicas de caráter universal, num ambiente de baixos salários, sobretudo nas áreas de educação e saúde e de falta crônica de meios e de pessoal.

No Brasil e na maior parte da América Latina, submetidos à agenda neoliberal, adotou-se a concepção que sustentou as refor-

mas do Estado, qual seja, a defesa de que a “crise brasileira” era uma “crise do Estado”, que se desviou de funções básicas ampliando presença no setor produtivo, acarretando o agravamento da crise fiscal e da inflação e, portanto, era ele que deveria ser “revolucionado”. É com essa justificativa que se passa a defender a modernização do Estado brasileiro, através de uma administração pública “gerencial”, onde o Estado deve deixar de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, produzindo bens e serviços para se tornar promotor e regulador desse desenvolvimento. Desta forma, a proposta consiste em:

“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. (...) um outro processo tão importante quanto, e que, entretanto, 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 subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos esse processo de ‘publicização’.”(Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995:18)

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Brasil, 2015), denominado de “Reforma gerencial do Estado” por seu principal formulador, o então ministro do Ministério de Administração e Reforma do Estado - MARE, Luis Carlos Bresser Pereira, teve a sua aprovação em 1995 na Câmara da Reforma do Estado, criada para esse fim e desde então já começou a ser referência nas ações dos governantes, inclusive para além do âmbito federal – que era seu objeto – estendendo-se aos níveis estadual e municipal.

De acordo com Bresser Pereira (1998), o

Estado precisaria ser reconstruído nos anos 1990 e a Reforma deveria solucionar quatro grandes problemas: I) a redefinição do seu papel como regulador, isto é o grau de intervenção no mercado; II) a recuperação da “governança”, ou seja, a capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões do governo, ou a solução da crise fiscal; III) o aumento da governabilidade, garantindo legitimidade para governar, e IV) a delimitação do tamanho e das funções do Estado, através das privatizações, da “publicização” e da terceirização.

Uma das grandes inovações dessa reforma do Estado foi a concepção de “serviços não exclusivos”, que corresponde a uma instância denominada “setor público não estatal”, criada pela “escola do gerencialismo”, que transferiu serviços públicos para o setor privado ou para “organizações públicas não estatais”, criadas pela própria reforma, ou seja, o uso legal e regular da terceirização em atividades que até então eram centrais como serviços típicos de responsabilidade do Estado.

A evolução da terceirização nos serviços públicos

Um momento importante nas mudanças no âmbito do Estado é a reforma realizada pela ditadura militar em 1967, através do Decreto-Lei nº 200, quando se estabelece a transferência de atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, justificada pela necessidade de maior agilidade através da descentralização e desresponsabilização direta do Estado. Neste decreto, já se definia a descentralização da administração pública, através da contratação ou concessão de execução indireta de serviços pelo setor privado, ou seja, a terceirização.

Em 1970, a Lei nº 5.645 veio complementar o Decreto-Lei nº 200/67, quando definiu quais serviços poderiam ser contratados de forma indireta (transporte, conservação,

custódia, operação de elevadores, limpeza, e outras assemelhadas), dispondo que esses deveriam ser “de preferência” contratados através de empresas privadas prestadoras desses serviços (Druck et al., 2018).

Vale destacar nas legislações subsequentes que regem a administração pública, nos anos 1990, o Enunciado 331 de 1993 que estabeleceu a responsabilidade subsidiária do tomador de serviços em caso de inadimplência das obrigações trabalhistas, inclusive para a União. Mas foi objeto de Ação Declaratória de Constitucionalidade da Lei nº 8.666/93, votada em 2010, suspendendo essa responsabilização da administração pública. Neste mesmo ano, a Lei de Licitações e Contratos foi e é fundamental para viabilizar a terceirização, pois determina as normas gerais para a contratação de serviços pelo Estado, reafirmando a sua legalidade.

Entretanto, até os anos 1990, o uso da terceirização pelo Estado foi limitado, pois não havia exigência constitucional de concurso público para o contrato de funcionários públicos, os quais, regidos pela CLT, podiam ser admitidos e demitidos facilmente. Isso se alterou com a Constituição de 1988, quando o concurso público se tornou obrigatório para cargo e emprego público (Amorim, 2009).

É com a Reforma do Estado no Governo Fernando Henrique Cardoso, iniciada em 1995, conforme já referido, que se estabelecem todas as diretrizes e a concepção de um Estado gerencial, no qual a privatização e a terceirização assumem lugar central.

Neste contexto da reforma, importante regulação para a administração pública federal, representa o Decreto-Lei nº 2.271 de 1997, que dispõe sobre as atividades que podem ser terceirizadas, consideradas como acessórias, instrumentais ou complementares (conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunica-

ções e manutenção de prédios, equipamentos e instalações); e as que não podem ser terceirizadas: “categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal” (Presidência da República, Subchefia para assuntos jurídicos, Decreto-Lei nº 2.271 de 7 de Julho de 1997). Vale destacar que essa limitação de não terceirizar as funções que pertencem à estrutura de cargos foi esvaziada, à medida que a Reforma do Aparelho de Estado reestruturou as carreiras, extinguindo cargos públicos, permitindo, dessa forma, ampliar a terceirização.

Em 2018, o Decreto-Lei nº 9.507 revogou o Decreto-Lei nº 2.271, e incluiu dentre as que não podem terceirizar: aquelas que envolvem tomada de decisões ou posicionamento institucional em planejamento, coordenação, supervisão e controle; as que sejam consideradas estratégicas para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias; as que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção (Decreto-Lei nº 9.507, 21 de setembro de 2018). Todas referentes ao “núcleo” estratégico, onde se situam os chamados cargos típicos de Estado. Não há nenhuma limitação para a grande massa dos serviços públicos nas áreas de educação e saúde, por exemplo, a não ser a que não pode terceirizar as funções que são parte do plano de cargos e que, a cada ano, podem e são extintas pelo governo. Além disso, é uma lei que regula apenas as atividades da União, não atingindo os estados e municípios, onde está a maioria dos servidores públicos e a crescente terceirização.

Outros artigos do Decreto-Lei nº 9.507 se referem ao processo de contratação, cujo objetivo principal é desresponsabilizar a contratante (instituição pública) pelos trabalha-

dores terceirizados, evitando qualquer risco que caracterize vínculo de emprego e, desta forma, procura livrar o Estado da responsabilidade subsidiária. Por isso, o contrato e licitação é para “prestação de serviços”, sem nenhuma menção à “fornecimento de mão-de-obra”, quando, na realidade, as empresas denominadas de prestadoras de serviços são, de fato, intermediadoras de força de trabalho. Além disso, define detalhadamente cláusulas obrigatórias referentes às obrigações trabalhistas, previdenciárias e para com o FGTS das empresas contratadas e à responsabilidade da contratante de fiscalizar o cumprimento dessas obrigações pela contratada, em especial, o pagamento de salários, 13º, repouso semanal remunerado, férias, auxílio transporte e alimentação, depósito de FGTS, dentre outros que, no caso de descumprimento, o pagamento à empresa será retido e, se não for regularizado em até 15 dias, a contratante poderá pagar diretamente aos empregados da contratada, sem configurar vínculo empregatício. Quando trata da fiscalização dos contratos, discrimina os diferentes tipos – técnica, administrativa, setorial, pelo público usuário – abre a possibilidade de “...ter auxílio de terceiro ou de empresa especializada, desde que justificada a necessidade de assistência especializada” (Decreto-Lei nº 9.507, 25/09/2018). Isto significa que a instituição pública poderá terceirizar a fiscalização, contrariando o que se define como de responsabilidade da gestão pública o que, se levado para julgamento, poderia ser definido como inconstitucional.

Embora não se disponha de estatísticas oficiais sobre a evolução do número de trabalhadores terceirizados no serviço público, é possível afirmar, a partir de estudos de casos e informações sobre o uso do trabalho terceirizado nas administrações estaduais e municipais, que o avanço da terceirização ocorreu de forma crescente a partir da Reforma do Aparelho de Estado, incentivado pela a Lei nº 9.637/1998, que criou as Or-

ganizações Sociais (OS), pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que podem exercer atividades de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde e que são qualificadas como tais pelo próprio Poder Executivo (Brasil, 1998).

As OS foram objeto de Ações Diretas de Inconstitucionalidade, mas o julgamento do STF em 2015, validou-as como constitucionais, liberando, dessa forma, a terceirização para todos os serviços essenciais sob responsabilidade do Estado: saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia, desporto/lazer e meio ambiente.

Ainda na linha da reforma do Estado, outro dispositivo legal que contribuiu para a ampliação do uso da terceirização é a Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000, cujo objetivo principal para o controle das contas públicas é a redução das despesas com os servidores públicos, inibindo a realização de concursos públicos e incentivando a terceirização, pois as despesas com a subcontratação de empresas e com a contratação temporária, emergencial e de comissionados não são computadas como despesas de pessoal.

Mais recentemente, a partir do ataque à democracia brasileira, com o ilegítimo impedimento da presidente Dilma Rousseff, abriu-se uma nova fase de recrudescimento das políticas neoliberais. No campo da legislação do trabalho, foi aprovada a Lei nº 13.429, conhecida como a “Lei da Terceirização”, que derrubou o enunciado 331 que restringia a terceirização às atividades-meio, liberando a terceirização para as atividades-fim; e a Lei nº 13.467, a Lei da Reforma Trabalhista, que ratificou e explicitou o uso da terceirização sem nenhum limite ou interdição, além de retirar um conjunto de direitos estabelecidos desde a CLT. Um verdadeiro desmonte da proteção trabalhista, colocando em questão o próprio direito do trabalho. Embora essa

nova legislação regule o trabalho no setor privado, ela serve de parâmetro e inspiração para o setor público.

Nesta retomada fundamentalista do neoliberalismo, cabe destacar a Emenda Constitucional 95, que congelou os gastos sociais por 20 anos, cujas implicações foram evidenciadas pela pandemia, mostrando o grau de irresponsabilidade social e de (i)racionalidade econômica.

O resultado eleitoral de 2018 fortaleceu e deu continuidade ao “intervencionismo neoliberal” através das contrarreformas, com destaque para as propostas de emendas constitucionais que tratam da reforma do Estado (PECs 186,187,188 e 32) que têm por objetivo o desmonte dos serviços públicos no país, intensificando a sua privatização e precarização (Cardoso Jr e Pires, 2020; Calabrez, 2019; Raimundo e Abouchedd, 2019). São propostas condizentes com todas as diretrizes da Reforma do Estado dos anos 1990, buscando completá-la e aprofundá-la e que têm na terceirização e no uso dos contratos precários a forma de reduzir ao máximo os servidores públicos estatutários.

Defende-se a tese que a terceirização do serviço público no Brasil, além de ser um dos mecanismos mais importantes e eficientes de desmonte do conteúdo social do Estado e de sua privatização, é uma das principais vias que o Estado neoliberal encontrou para pôr fim a um segmento dos trabalhadores – os servidores públicos –, que tem papel crucial para garantir o direito e o acesso aos serviços públicos necessários à sociedade, e, sobretudo à classe trabalhadora, impossibilitada de recorrer a esses serviços no mercado. Nesta medida, várias são as modalidades de ataques aos direitos, ao padrão salarial e às condições de trabalho do funcionalismo, consubstanciadas nos ajustes fiscais implantados pelos vários governos desde o início dos anos 1990 até hoje, ajustes esses recomendados e exigidos pelas instituições e classes que representam

o capital financeiro globalizado.

A proliferação da terceirização em serviços públicos essenciais, como é o caso da saúde, resulta na diminuição do número de funcionários e em sua desqualificação e desvalorização. Na realidade, o que se observa é que o serviço público no país vem sendo gravemente prejudicado pela falta de investimento e de valorização dos servidores, expressa nas reformulações dos planos de carreira e nas reformas da Previdência Social, nos salários defasados (especialmente nas áreas de educação e saúde), na falta de políticas de qualificação e treinamento, e na ausência de incentivos morais e materiais, que, ao lado da prática da terceirização – uma das formas mais precárias de trabalho –, fragiliza a função e a identidade do servidor público, atingindo diretamente o conjunto da sociedade brasileira (Druck, 2016).

Alguns indicadores da ampliação da terceirização nos serviços públicos

Conforme já referido, não há estatísticas oficiais sistematizadas sobre terceirização e trabalhadores terceirizados no Brasil.³ Alguns estudos trabalham com dados sobre “atividades tipicamente terceirizáveis”, que têm fonte a RAIS – Relação Anual de Informações Sociais; e a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), cruzando-as com a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) contratadas em cada setor.⁴

Nesse esforço metodológico para buscar medir a terceirização, é possível chegar a algumas estimativas, mas sem conseguir ainda discriminar a terceirização no setor privado e público.

De acordo com Krein (2020), em 2018, havia no Brasil 11 milhões de terceirizados,

constituindo 24% dos empregos formais. Entre os anos 2013 e 2018, houve um crescimento muito significativo em vinte famílias de ocupação em atividades terceirizáveis, tais como serviços de escritórios (259%), de apoio à gestão na saúde (257%), de apoio a edifícios (257%) e de fornecimento e gestão de recursos humanos para terceiros (143%). Destacam-se aí os serviços de apoio à gestão na saúde que, possivelmente, incluem aqueles prestados para o Estado.

Quando analisada a movimentação do saldo dos empregos, pelo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), Krein (2020) destaca que o aumento do emprego formal está muito concentrado num segmento tipicamente terceirizável, como “Atividades Imobiliárias, Aluguéis e Serviços Prestados às Empresas”, que corresponde a 46,3% do total de vagas registradas entre novembro de 2017 e junho de 2019.

No caso do serviço público, também não se dispõe de estatísticas que informem o quadro da terceirização no país. Para tentar construir algum panorama, buscou-se a utilização de fontes diversas, algumas com dados indiretos, a partir dos quais se pode deduzir algum movimento do qual a terceirização faz parte, como é o caso da RAIS/MTE e da PNAD/IBGE que contém informações sobre trabalhadores do setor público por nível federativo e por tipo de vínculo empregatício, sendo que a primeira informa somente os vínculos formais e a segunda inclui os informais (sem carteira). Outra fonte importante é o “Perfil dos estados e municípios brasileiros”/IBGE e Pesquisas de Informações Básicas Municipais, que fornecem dados sobre pessoal ocupado na administração direta por vínculo empregatício. Neste caso, considerando que é nas prefeituras

3 As dificuldades para obter as estatísticas sobre o trabalho terceirizado no setor público e privado expressam, de certa forma, a natureza do fenômeno da terceirização, em geral, invisibilizada, não computada pelas empresas e instituições contratantes, como se buscassem esconder o trabalho mais precarizado e, muitas vezes, ilegal que utilizam.

4 Ver DIEESE/CUT, 2014 e Filgueiras (2019).

que se concentra a maior parte dos funcionários públicos do executivo (57%), assim como está a maior parte dos profissionais de saúde e educação, onde a terceirização tem sido mais amplamente utilizada, pode-se ter uma ideia mais próxima da evolução da terceirização nos municípios.

Ao se examinar a evolução do pessoal ocupado no serviço público nas duas primeiras décadas dos anos 2000 nos três níveis federativos, observa-se um movimento que indica a redução dos servidores estatutários, mesmo que com a predominância destes, o aumento de contratos temporários e de con-

tratos sem carteira, conforme as diferentes fontes utilizadas. Pelos dados da RAIS, em 2001, os estatutários representavam 88,5% do total do emprego no serviço público, os contratos via CLT eram 10,4% e os temporários, que agrupam os comissionados, estagiários, sem vínculo, eram 1,2%. Em 2018, caiu o número de estatutários para 87,5% e os contratos CLT para 4,6%, enquanto houve um significativo aumento de temporários, que passaram a representar 7,9%, tal como apontam os dados da tabela 1 (Atlas do Estado Brasileiro, 2019).

Tabela 1 - Comparativo por regime de contratação três níveis Federativos 2001/2018

Categorias	2001		2018	
	Números	Percentual	Números	Percentual
ESTATUTÁRIO	6.397.313	88,47%	9.779.961	87,52%
CLT	748.558	10,35%	515.903	4,62%
TEMPORÁRIOS	84.784	1,17%	879.236	7,87%
TOTAL	7.230.655	100,00%	11.175.100	100,00%

Fonte: Atlas do Estado Brasileiro, 2019 - IPEA, RAIS/ME
Disponível em <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/consulta/72>
Acesso em 10/10/2020

Nos municípios, conforme dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (IBGE, 2018), no período de 10 anos – 2008 a 2018 -, no total dos servidores, os estatutários que representavam 63,5% em 2008, caíram para 62,7% em 2018; enquanto que os sem vínculo permanente que eram 15,11% em 2008 passaram a ser 19,8% em 2018, com um crescimento de 62% no período, contra 22% nos estatutários. Os servidores

CLT sofreram uma redução de 15,9%, representando 7,2%, enquanto que estagiários, embora com representação menor (2,7%) cresceram 78,7% nestes 10 anos. Informações que indicam um processo de precarização dos vínculos dos servidores, através da terceirização ou de outras modalidades, a exemplo do uso do trabalho de estagiários, conforme dados da tabela 2.

Tabela 2 - Servidores por vínculo e tipo de contratação nos Municípios Comparativo

Tipo de Contratação	2008		2018		EVOLUÇÃO - 2008-2018		
	MUNICÍPIOS Números Absolutos	Percentual	MUNICÍPIOS Números Absolutos	Percentual	Tipo de Contratação	Números Absolutos	Percentual
Total de servidores(1)	5.015.729	100%	6.208.243	100%	Total de servidores	1.192.514	23,78%
Estatutários	3.186.773	63,54%	3.890.877	62,67%	Estatutários	704.104	22,09%
CLT	534.146	10,65%	449.496	11,55%	CLT	-84.650	-15,85%
Somente Comissionados	443.727	8,85%	521.913	116,11%	Somente Comissionados	78.186	17,62%
Estagiários	92.905	1,85%	166.000	31,81%	Estagiários	73.095	78,68%
Sem Vínculo Permanente	757.707	15,11%	1.228.082	19,78%	Sem Vínculo Permanente	470.375	62,08%

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2018.

(1) Inclusive os servidores sem declaração de vínculo empregatício.

Disponível em <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/financas-publicas/19879-suplementos-munic2.html?=&t=downloads>>. Acesso em 28/11/2020.

Dados retirados do Atlas do Estado Brasileiro - IPEA, 2019.

Disponível em <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/consulta/72>. Acesso em 29/11/2020

Os dados da PNAD-contínua, para o primeiro trimestre de 2020, registram que 7,9% do total do emprego público no país eram contratados com carteira assinada e 15,4% eram empregados sem carteira, que somados representavam 23,3%, enquanto os estatutários eram 76,7%. Os dados mostram também que 64% dos trabalhadores com carteira e sem carteira, onde podem estar os terceirizados, estão nos municípios, 24% nos estados e 12% na união.

Nos municípios, de acordo informações da tabela 3, do total do emprego público, neste

mesmo período, 7,0% eram com carteira e 18,9% eram sem carteira, somando 25,9%, e os estatutários 74,1%. Nos estados somavam 19,8% e 80,2% eram estatutários, enquanto que na união os com carteira e sem carteira eram 19,8% e os estatutários 80,2%. Interessante observar que só nos últimos cinco anos (2015-2020), o emprego público com carteira nos municípios reduziu-se em 12% e nos estados em 15,6%, enquanto que os sem carteira cresceram 17% nos municípios e 7,4% nos estados⁵.

5 Em notícia veiculada no Jornal Estado de São Paulo, utilizando como fonte o Ministério da Economia, informava-se que a contratação por concurso era a menor em 10 anos. De janeiro a outubro de 2020, ingressaram por concurso apenas 665 servidores públicos, enquanto 22.871 foram contratados por prazos determinados que variam de seis meses a seis anos. Em 2010, foram 9.500 temporários. <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,contratacao-por-concurso-e-a-menor-em-10-anos-governo-usa-temporarios,70003543621>

Tabela 3 - Emprego Público por tipo de vínculo 2015 e 2020*

Ano	Esfera	Empregado com carteira	(%)	Empregado sem carteira	(%)2	Estatutário e militar**	(%)3	Total
2015	Federal	248.403	11,6	196.451	9,2	1.692.789	79,2	2.137.642
2015	Estadual	384.622	8,5	498.692	11,0	3.647.309	80,5	4.530.623
2015	Municipal	698.691	8,7	1.421.454	17,6	5.946.207	73,7	8.066.353
TOTAL		1.331.716		2.116.597		11.286.304		14.734.617
2020	Federal	265.251	12,9	142.889	6,9	1.648.064	80,2	2.056.204
2020	Estadual	324.546	7,5	535.619	12,3	3.491.037	80,2	4.351.202
2020	Municipal	613.989	7,0	1.663.627	18,9	6.512.747	74,1	8.790.362
TOTAL		1.203.786	7,9	2.342.135	15,4	11.651.847	76,7	15.197.768

Fonte: PNAD continua IBGE

*As planilhas deste arquivo foram construídas com base nos dados do primeiro trimestre de 2015 e de 2020 da PNAD Contínua.

** Não encontramos na PNAD Continua os dados separados para Estatutários e Militares.

Essas informações de fontes e metodologias diversas indicam a mesma tendência de crescimento dos empregados com contratos precários, não estatutários, desde o início dos anos 2000, sobretudo onde está a maioria dos servidores públicos: nos estados e municípios. Embora não se possa afirmar que todos esses trabalhadores sejam terceirizados, pois é possível a contratação direta pelo poder público em algumas situações, pode-se inferir que em sua maioria são contratos intermediados por uma terceira, como mostram inúmeros estudos de casos.

As formas de terceirização no serviço público

A partir da reforma do Estado de 1995 e da legislação subsequente já referida, os “serviços não exclusivos do Estado” (escolas, universidades, centros de pesquisa científica e tecnológica, creches, ambulatórios, hospitais, entidades de assistência aos carentes, museus, orquestras sinfônicas, dentre ou-

tras) passaram a ser “publicizados”, isto é, consideradas como públicas não estatais, pois saem da responsabilidade do Estado e passam a ser realizadas por outras organizações públicas não-estatais e privadas. Um dos elementos de justificativa e defesa desta “propriedade pública não estatal” é que gozariam de grande autonomia administrativa, o que não ocorreria no aparelho do Estado e, que também facilitariam o controle social através de conselhos de administração dessas instituições, o que de fato não ocorreu.

Desta forma, houve uma ampliação de modalidades de terceirização na esfera pública, além das “empresas prestadoras de serviços”; destacadamente, as cooperativas, ONGs, Organizações Sociais (OS) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Um quadro em que parte dos serviços públicos é realizada não mais pelo servidor público, profissional concursado, mas pelos mais diferentes tipos de traba-

lhadores, em geral empregados de forma precária, com contratos por tempo determinado, por projetos, sem carteira assinada e até mesmo com “contratos” informais sem qualquer vínculo de emprego.

Embora sejam modalidades diferentes de terceirização, o que as unifica é que todas substituem o trabalho do servidor público, reduzindo-o não só numericamente, o que já é grave, dadas as necessidades da maior parte da sociedade brasileira, como redefinindo o seu lugar e a sua importância, desqualificando-o com o objetivo de mostrar que ele não é mais necessário, que pode ser descartado, superado, substituído, uma vez que o discurso dominante insiste na suposta eficiência de instituições de natureza privada, supostamente mais flexíveis e ágeis, em contraposição ao padrão do serviço público brasileiro.

A principal forma de terceirização utilizada foram as organizações sociais, especialmente na área de saúde. São entidades de direito privado, qualificadas como tais pelo próprio poder público, utilizando contratos de gestão, com direito à dotação orçamentária. As OS têm autonomia financeira e administrativa e, além dos recursos públicos que lhes são transferidos, podem obter outras rendas através da prestação de serviços, doações, legados, financiamentos, etc. O Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado também definia que elas deveriam ser utilizadas prioritariamente nos hospitais, nas universidades e escolas técnicas, nos centros de pesquisa, nas bibliotecas e nos museus e considerava que os serviços realizados pelas OS seriam mais eficientes do que se fossem prestados diretamente pelo Estado.

De acordo com o Perfil dos Municípios Brasileiros (IBGE, 2018), na área de saúde, onde o uso das OS foi maior, houve um crescimen-

to do número de estabelecimentos de saúde geridos por Organizações Sociais de 76% entre os anos 2004 e 2018. Dos estabelecimentos sob responsabilidade dos municípios, 13,2% eram administrados por terceiros em 2018 (em 2014 eram 10,6%) e destes, 58,3% eram organizações sociais, 15% empresas privadas, 11% consórcios públicos e 9,4% fundações. Nos municípios com menos de 5.000 habitantes, 65% dos estabelecimentos terceirizados eram administrados por consórcios públicos e naqueles acima de 500.000 habitantes, 83,3% eram geridos por organizações sociais.

Na distribuição por regiões, a administração de estabelecimentos de saúde através de terceiros é maior na região sudeste, 72,4%, onde só o município de São Paulo, responde por 47,3% dos estabelecimentos terceirizados. No sudeste, as organizações sociais eram responsáveis por 72,8% dos estabelecimentos administrados por terceiros; as empresas privadas, por 9,9% e os consórcios públicos, por 8,1%. Na região sul estão 15,2% dos estabelecimentos terceirizados e na região Nordeste, 8%.

Tratar das organizações sociais na área de saúde é discutir as condições do Sistema Único de Saúde (SUS), por isso assumem destacada importância. Em um estudo realizado em São Paulo, na Assistência Médica Ambulatorial (AMA)⁶, como parte da atenção básica, Puccini (2008) identificou um conjunto de características/aspectos que revelam o quadro de terceirização e precarização e como as organizações sociais atuam. Primeiro, a gestão das unidades das AMA era realizada por instituições credenciadas e classificadas pelo próprio poder público como OS, sem qualquer tipo de licitação pública; na sua maioria eram instituições conhecidas por atuarem na gestão de hospitais públicos do governo estadual e no Programa Saúde da Família sob responsabilidade do

6 A versão federal da AMA é a UPA (Unidade de Pronto Atendimento)

município, situação que criou grandes OS que passaram a concentrar um grande número de atividades e instituições da saúde pública sob sua gestão.⁷ Essas OS subcontratam cooperativas de médicos e empresas de médicos (caracterizadas pela figura da pessoa jurídica) sem qualquer processo licitatório, essas por sua vez, contratam profissionais sem concurso público e até mesmo sem seleção. É comum encontrar nas OS médicos autônomos sem vínculo formal. Ou seja, é uma rede de subcontratação ou “quarteirização”.

A gestão e controle sobre os processos de trabalho dos profissionais eram da OS, mesmo que eles estivessem subordinados a outras instituições. A existência de diferentes vínculos de trabalho também criou diversos níveis de remuneração para a mesma atividade e jornada de trabalho. De acordo com Puccini (2008), essa relação fluída entre o público e o privado e a diversidade de vínculos e formas de contratação, sem licitações e sem concursos, caracterizam uma situação que não respeita os princípios de legalidade, impessoalidade e publicidade que regem a administração pública e, desta forma, não impedem o clientelismo e o nepotismo.

Outras pesquisas apontam também inúmeras irregularidades nos contratos de gestão com as OS, por desrespeito a própria lei que as regulamenta, a exemplo de inexistência de conselhos ou comissões de acompanhamento e fiscalização, não cumprimento de metas, falta de prestação de contas dos recursos públicos repassados ou prestação de contas incompletas, ausência de indicadores de desempenho, compras sem se submeter a regulamentos, não execução dos recursos financeiros repassados, dentre outras. Situação que tem motivado auditorias do Tribunal de Contas da União que confirmam todas essas irregularidades (Contreiras e

Matta, 2015; Druck, 2016).

No entanto, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 1.923) das OS, que tinha como um dos argumentos centrais o desrespeito aos princípios constitucionais do poder público, através do processo de terceirização, julgada em abril de 2015 pelo STF, decidiu pela constitucionalidade da subcontratação das Organizações Sociais, o que implicou a liberalização da terceirização para atividades-fim do Estado, a exemplo da educação e da saúde pública, dentre outras. Um julgamento que foi de encontro a inúmeros juristas que apresentaram vários elementos de inconstitucionalidade, a exemplo da quase total autonomia no uso de recursos públicos, a dispensa de licitação tanto para contratar as OS, como para os contratos e compras realizados por elas; as formas de contratação realizada pelas OS, sem concurso público, e a inexistência de limite de teto salarial, sendo que é o Estado que custeia essas despesas de pessoal para a prestação de um serviço que é público, dentre outros (Zolet, 2011; Soares et al., 2016, Glatz, 2013).

Há outras formas mais específicas de terceirização, como é o caso da educação. No nível municipal e estadual, um conjunto de atividades administrativas e dos serviços de limpeza, vigilância, recepção, é terceirizado há décadas. No caso das universidades federais, a contratação de empresas chamadas de “prestadoras de serviços” nas áreas de limpeza, vigilância, portaria/recepção, manutenção e administrativas consome em média 60% do orçamento de custeio. Em 2019, diante do bloqueio e contingenciamento de recursos pelo MEC, o efeito nocivo dos cortes chegou primeiro aos segmentos mais vulneráveis e precarizados da Universidade: os trabalhadores terceirizados, pois as empresas prestadoras de serviços come-

7 Contreiras e Matta (2015), em pesquisa sobre organizações sociais no município de São Paulo, mostram que cinco das dez maiores empresas da área de serviços médicos do Brasil fazem parte das OSs contratadas pela prefeitura.

çaram a demitir com a justificativa da falta de repasse dos recursos. Essa é uma das perversidades da terceirização, pois esse tipo de empresa é uma intermediadora de mão de obra, isto é, vende força de trabalho e, via de regra, se desresponsabiliza sobre os direitos dos trabalhadores, jogando a responsabilidade para a instituição contratante. No caso da Universidade, subordinada à definição orçamentária do governo e ao repasse de recursos, torna-se duplamente refém: por um lado, do governo federal que, na atual conjuntura, tem desferido vários tipos de ataques como os cortes orçamentários e, do lado das empresas terceirizadas, situam-se numa condição de vulnerabilidade e impotência, já que são as empresas que têm o poder de fazer o que quiserem com os “seus” empregados, sem dar qualquer satisfação à administração da Universidade e ainda justificando demissões, atrasos de salários, não pagamento de 13º dentre outros, por consequência da falta de pagamento da instituição.

Em pesquisas realizadas em 2015 e 2019 na Universidade Federal da Bahia, (Druck et al., 2017, Araújo, 2020), foi possível detectar o crescimento da terceirização que, num período de 10 anos (2008-2018), foi de 146%, enquanto o número de servidores técnico-administrativos reduziu-se em 5% neste mesmo período. As pesquisas revelaram o grau de precarização dos servidores terceirizados em todos os principais indicadores: baixos salários, precárias condições de trabalho, discriminação cotidiana que sofrem e, destacadamente, o desrespeito reincidente aos direitos trabalhistas e rotatividade de empresas.

Nestas pesquisas se revelou que o tempo de trabalho dos terceirizados na UFBA é longo. As empresas vão, mas eles ficam. É prática comum, a pedido da universidade, a permanência dos trabalhadores contratados pela nova empresa. Por isso, existem trabalhadores terceirizados com 10, 20 e até 30 anos de trabalho na UFBA, mas que passaram por

até 11 empresas prestadoras de serviços. É como se fossem, de fato, do quadro permanente da Universidade sem o ser. Essa não é uma situação encontrada apenas na UFBA, mas nas universidades federais em todo país, conforme revelado por outros estudos (Nery, 2011; Sirelli, 2008; Saldanha, 2014).

É também nas universidades federais que se introduziu um novo tipo de terceirização focada nos hospitais universitários, com a criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), em 2011, uma “OS pública com fins lucrativos”, pois é uma empresa pública com personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio, vinculada ao Ministério da Educação, que passou a gerir os hospitais universitários, apropriando-se de todo patrimônio físico e de conhecimento de um hospital escola, alijando as universidades federais de sua gestão.

A EBSERH é dotada de recursos do orçamento da União e outras receitas provenientes da prestação de serviços, alienação de bens e direitos, aplicações financeiras, direitos patrimoniais sobre bens, acordos e convênios com entidades nacionais e internacionais, doações que lhe forem destinadas e rendas oriundas de outras fontes.

Desde a sua criação, a EBSERH foi objeto de questionamentos de entidades sindicais e movimentos das áreas de saúde e educação que se manifestaram contrárias a mais uma forma de terceirização que, no caso, colocava em questão o modelo dos hospitais universitários sustentados na indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Em 2013, foi realizado um “Plebiscito Nacional sobre a EBSERH” organizado pelas entidades nacionais de docentes, técnico-administrativos e estudantes, do qual participaram a comunidade universitária, trabalhadores e usuários dos hospitais universitários. O resultado final foi acachapante: 60.341 votos contra a EBSERH e 2.269 votos a favor (Pinto, 2020).

Entretanto, apesar dessas manifestações, a EBSEERH se tornou realidade e está gerindo atualmente 40 hospitais universitários das universidades federais. No caso do Hospital Universitário da UFBA, em 2018, trabalhavam 2.580 profissionais. Destes, 1.458 eram empregados da EBSEERH, ou seja, 57% do quadro total, enquanto que 699, ou apenas 27% eram Regime Jurídico único (RJU) e 275 funcionários terceirizados ou 10% do total. Os demais 6% eram funcionários cedidos por outros órgãos públicos (Pinto, 2020).

A composição do quadro do Hospital Universitário da UFBA inverteu completamente a proporção de cada tipo de vínculo de emprego, pois os terceirizados da EBSEERH e de outras empresas predominam hoje, enquanto os RJUs são minoritários.

Esta transformação trazida pela criação de uma terceira que passa a gerir os hospitais universitários, através de contratos CLT, aponta o que já vem ocorrendo no serviço público brasileiro: a gradativa substituição dos servidores estatutários por empregados terceirizados. Uma experiência que inspira, juntamente com as organizações sociais, a proposta de Emenda Constitucional 32 de 2020 – Reforma Administrativa, cujo principal objetivo é a eliminação do servidor estatutário, com estabilidade, substituindo-o por contratos por tempo determinado, sem vínculo permanente, provisórios, e até mesmo sem concursos públicos, conforme será discutido a seguir.

A PEC 32/2020, a Reforma Administrativa e a terceirização

A Reforma Administrativa proposta pelo Governo Bolsonaro e encaminhada ao Congresso Nacional como PEC 32/2020 pode ser considerada como a reforma trabalhista para os servidores públicos. Isto porque ambas têm a mesma motivação – a redução do custo da força de trabalho –; a mesma natureza – são parte de um projeto neoliberal de desmonte da função social do Estado

subordinando-o à lógica mercantil, retirando-lhe o poder de regulação e de proteção aos segmentos mais vulneráveis; e têm os mesmos objetivos – pois visam a supressão de direitos fundamentais para os trabalhadores, impondo a precarização como regra.

Entretanto, elas são também diferentes em suas implicações. No caso da Reforma Administrativa, ao acabar com os servidores estatutários, substituindo-os por contratos precários por tempo determinado, por terceirização e formas de ingresso sem concurso público, denominadas de “processo seletivo simplificado”; comprometerá os serviços públicos necessários à imensa maioria da sociedade brasileira. Os servidores públicos são os agentes produtores dos bens comuns e coletivos e, enquanto tais precisam ter regularidade e estabilidade em seu trabalho, a fim de garantir o atendimento às necessidades sociais. Submete-los à lógica privada e mercantil é negar a sua natureza pública, impedindo, portanto, de cumprir o seu papel.

O processo crescente de privatização dos serviços públicos já está em curso através de formas diversas, com destaque para a terceirização. A atual “Reforma Administrativa” reafirma esse curso e o torna regra, inspirada no princípio da subsidiariedade do Estado, à medida que atuará de forma complementar e subordinada à iniciativa privada.

No Artigo 37-A da Proposta de Emenda Constitucional 32 de 2020, lê-se:

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

Na realidade, esses “instrumentos de cooperação” já existem, a exemplo das Orga-

nizações Sociais e da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. A inovação proposta é que a terceirização poderá ser feita também com instituições privadas. Assim como explicita a “utilização de recursos humanos de particulares”, isto é, a subcontratação de funcionários, o que também já é realizado pelas OS e pela EBSEH, como grandes intermediadoras de força de trabalho.

Ademais, amplia a terceirização através dos “contratos de gestão”, quando abre a possibilidade de contratação sem concurso público, com vínculo por prazo determinado e com recursos próprios de custeio. Tal mudança autoriza órgãos ou entidades públicas a contratar com vínculo temporário e sem concurso por prazo indefinido, sem condicionar a situações excepcionais ou emergenciais, podendo se tornar a regra.

Ao mesmo tempo incentiva a obtenção de receitas próprias, não sujeitas às normas orçamentárias e financeiras de caráter geral, já que prevê a “gestão de receitas próprias” e oferece a essas instituições a total liberdade no que se refere à contratação de bens e serviços que terão “procedimentos específicos” sem se referir às leis gerais de direito financeiro e, portanto, poderão não se subordinar à lei de licitações, por exemplo. Tal situação poderá estimular a cobrança pelos serviços na busca de “receitas próprias”, abrindo mais ainda as portas para a privatização, assim como dificultará a fiscalização desses recursos, propiciando a oportunidade de desvio e apropriação indevida dos mesmos. E, para completar, autoriza “a exploração do patrimônio próprio”, o que abre a possibilidade de privatização dos bens públicos, através de alienações, arrendamentos e de outras medidas privatizantes (Santos, 2020).

Vale mencionar o “Programa Future-se” proposto pelo Ministério da Educação para

as universidades e institutos federais em 2019 que, de certa forma, está inscrito na PEC 32/2020. O programa tinha como objetivos principais: desincumbir o Estado com o financiamento público dessas instituições e acabar com a sua autonomia, entregando a sua gestão a um “terceiro” e impondo a busca por recursos próprios, subordinando-as a uma lógica mercantil. Para operacionalizar esse propósito, propunha o modelo de organizações sociais e dos contratos de gestão. Um Programa que foi rejeitado pela quase totalidade das universidades federais brasileiras e, mesmo depois de ser transformado em projeto de lei, sequer foi colocado na pauta do Congresso Nacional, por conta das críticas e posicionamentos contrários de diferentes segmentos da sociedade brasileira.⁸

Algumas questões a título de conclusão sobre o porquê da PEC 32/2020 e da crescente terceirização no serviço público

Duas teses principais buscam explicar essas transformações do Estado brasileiro desde os anos 1990 até os dias atuais. A primeira, de caráter mais geral, é sobre o arcabouço ideológico que sustenta o Estado neoliberal e suas reformas que, na atual fase do capitalismo financeirizado, busca privatizá-lo de formas diversas, transformando-o em um Estado gerencial que funcione nos moldes de uma empresa privada. Essa é a tendência do neoliberalismo na perspectiva de uma mercantilização sem limites, transformando os bens públicos em bens privados, isto é, vendidos com o objetivo de lucro. É a era da acumulação por espoliação (Harvey, 2004).

A natureza dessas reformas do Estado nos últimos 40 anos é ultraliberal; não pela negação do Estado, ou do que alguns denominam de “Estado mínimo”, mas pela institucionalização de um Estado de novo tipo,

8 Ver Dossiê sobre o Future-se.

formatado pelo capitalismo flexível sob a dominância das finanças, quando as classes dominantes se apropriam do fundo público através de um conjunto de mecanismos – desonerações, incentivos fiscais, subsídios e destacadamente a dívida pública – com a transferência de recursos públicos para o setor privado. Tal dinâmica tem resultado em uma brutal desigualdade econômica e social; na negação de direitos sociais; fazendo regredir os níveis de cidadania conquistados no passado recente.

As avaliações de estudos sobre as consequências dessas reformas nos países do centro indicam o fracasso da “nova gerência pública” na maior parte deles, pois não apresentaram resultados de maior eficiência nos serviços públicos. Ao terceirizarem e privatizarem serviços do Estado, tendo por objetivo reduzir gastos com o funcionalismo, não garantiram a qualidade nem a oferta dos serviços necessários à população (Dunn e Miller, 2007; Queiroz e Santos, 2020).

Na dinâmica da acumulação capitalista, os serviços públicos representam o “anti-valor” (Oliveira, 1988) e, de certa forma, são uma contratendência à acumulação, pois não estão diretamente subordinados à lógica do capital, tendo como função produzir bens coletivos ou “antimercadorias” e, por isso, constituem-se num empecilho ao pleno desenvolvimento do neoliberalismo. É essa condição que pode explicar o ódio dos neoliberais aos servidores públicos, qualificados ora como “parasitas”, ora como “inimigos”, ora como “privilegiados”, ora como “ineficientes”, na defesa da sua extinção. É isso o que representa a “Reforma Administrativa” do governo Bolsonaro-Guedes, apoiada pelas lideranças do Congresso Nacional, por ministros da suprema corte e setores importantes do poder judiciário, que não será atingido pela reforma juntamente com os militares (Druck et al., 2020).

A segunda tese, derivada da primeira, diz respeito ao lugar dos servidores públicos

enquanto membros da classe trabalhadora brasileira que, diante das suas especificidades, têm se transformado num forte campo de resistência às políticas neoliberais, expressas em suas diversas manifestações de luta e combate explícito através de greves e outras formas de atuação e protesto, mostrando a importância e capacidade de organização sindical.

É o que demonstra o Sistema de Acompanhamento de Greves (SAG) do DIEESE. Nos últimos quatro anos (2016-2019), do total de greves no país, em média 52% foram na esfera pública. No funcionalismo público, 68% foram greves municipais, 29% estaduais e 3% federais. É também no setor público que as greves tiveram maior duração e maior abrangência e a maioria delas teve reivindicações defensivas com destaque para reajuste e piso salarial seguido de atraso de salário, 13^o e férias.

Quando se observa o número de entidades sindicais na esfera pública em 2018, eram 19% do total de sindicatos (2.200), quando os de empregados eram 4.880, e 14% do total de federações. Se considerarmos que o número total de servidores representa apenas 6% do total dos vínculos formais no país, pode-se compreender o peso da organização sindical pública no atual quadro da representação sindical no Brasil.

A crescente terceirização no serviço público brasileiro tem por objetivo, para além da privatização do Estado, conforme já referido, enfraquecer a organização dos servidores públicos, pois divide, fragmenta e busca neutralizar a capacidade de luta dos servidores e de suas organizações, com a dispersão da representação sindical, criada pelos diferentes estatutos e vínculos. Por isso, o fim da estabilidade e a substituição dos servidores estatutários por servidores terceirizados, com contratos precários e por tempo determinado, conforme propõe a PEC 32/2020, joga um papel central para a desorganização desses coletivos, fragilizando

suas lutas e conquistas.

Inserir-se, portanto, na estratégia de dominação inscrita na precarização do trabalho, compreendida como um processo político, econômico e social, conforme sinalizado por Bourdieu (1998:124-125), quando afirma a “precarização como um regime político (...) inscrita num modo de dominação de tipo novo, fundado na instituição de uma situação generalizada e permanente de insegurança, visando obrigar os trabalhadores à

submissão, à aceitação da exploração”. No caso dos servidores públicos, a terceirização é o meio através do qual se busca transformar o trabalho público no trabalho privado, trazendo a insegurança, a instabilidade e a relação de exploração, negando desta forma, o lugar, a necessidade e o *ethos* público do trabalho na produção dos bens coletivos, indispensáveis numa sociedade marcada por extrema desigualdade e injustiça social como a brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, Helder Santos. Terceirização no Serviço Público: à luz da nova hermenêutica constitucional, SP, LTr, 2009

ARAUJO, S. Terceirização na UFBA: um estudo de caso sobre as empresas terceirizadas contratadas pela UFBA. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade Federal da Bahia – UFBA, 2020.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E. (org.) Pós-neoliberalismo – as políticas sociais e o Estado Democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 9- 23, 1995.

BIAVASCHI, M. B.; TEIXEIRA, M. O. A Terceirização e seu Dinâmico Processo de Regulamentação no Brasil: Limites e Possibilidades. Revista da ABET (Impresso), v. 14, p. 37-61, 2015.

BIN, Daniel. A Superestrutura da dívida – financeirização, classes e democracia no Brasil neoliberal. São Paulo: Alameda, 2017.

BOURDIEU, Pierre. A Precariedade está hoje por toda parte, in: Contrafogos, Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 1998.

BRASIL. Presidente. Plano Diretor da Reforma do aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Reforma da Administração Federal e do Estado, 1995. [http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf)

[reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf)

BRASIL. Lei Federal nº 9.637/1998, Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1998/lei-9637-15-maio-1998-372244-norma-pl.html>

BRASIL. Decreto-Lei nº 9.507, de 21 de setembro de 2018. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/decreto/D9507.htm

CONTREIRAS H., MATTA, G C. Privatização da gestão do sistema municipal de saúde por meio de Organizações Sociais na cidade de São Paulo, Brasil: caracterização e análise da regulação. Cadernos de Saúde Pública, 2015, 31(2): 285-297.

CARDOSO JR., J. C. e PIRES, R. R. Gestão de Pessoas e Avaliação de Desempenho no Setor Público Brasileiro: crítica à proposta fiscal-gerencialista da reforma administrativa e diretrizes para um modelo de Estado orientado à reflexividade, inovação e efetividade. Brasília: Cadernos da Reforma Administrativa, Fonacate, 2020.

CALABREZ, Felipe. Plano mais Brasil e a subordinação da cidadania ao equilíbrio fiscal. Entrevista especial com Felipe Calabrez, Instituto Humanitas Unissinos, IHU, disponível em: <http://www.ihu.unisinos>.

br/159-noticias/entrevistas/594384-plano-mais-brasil-e-a-subordinacao-da-cidadania-ao-equilibrio-fiscal-entrevista-especial-com-felipe-calabrez, Acesso em: 10 dez 2019.

CRH-UFBa Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades/Grupo de Pesquisa Trabalho, Precarização e Resistências. Dossiê sobre o Programa Future-se do Governo/MEC e as implicações para as universidades e a sociedade, 2019.

CUT- DIEESE. Terceirização e Desenvolvimento: uma conta que não fecha - Dossiê sobre o impacto da terceirização sobre os trabalhadores e propostas para garantir a igualdade de direitos. São Paulo, 2011, 2014.

DARDOT, P.; LAVAL, C. A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

DAU, D., RODRIGUES, I., CONCEIÇÃO, J.J. Terceirização no Brasil – do discurso da inovação à precarização do trabalho, SP, Annablume, CUT, 2009.

DIEESE. Sistema de Acompanhamento de Greves (SAG) 2019.

DROPPA, A. ; BIAVASCHI, M. B. A dinâmica da regulamentação da terceirização no Brasil: as súmulas do Tribunal Superior do Trabalho, os projetos de lei e as decisões do Supremo Tribunal Federal. Política & Trabalho (Online), v. 41, p. 121-145, 2014.

DRUCK, G. A terceirização na saúde pública: formas diversas de precarização do trabalho. Trabalho, Educação e Saúde, Rio de Janeiro, v. 14, supl. 1, p. 15-43, 2016

DRUCK, G; SENA, J.; PINTO, M. M.; ARAÚJO, S. A terceirização no serviço público: particularidades e implicações. IN: CAMPOS, A.G. (org) Terceirização do trabalho no Brasil – novas e distintas perspectivas para o debate. Brasília: IPEA, 2018, pp 113-141.

DUNN, William N.; MILLER, David Y. A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform. IN:

Public Organiz Rev (2007) 7: (4) 345–358. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/5153864_A_Critique_of_the_New_Public_Management_and_the_Neo-weberian_State_Advancing_a_Critical_Theory_of_Administrative_Reform. Acesso em: 11 maio 2020.

FILGUEIRAS, V. As promessas da Reforma Trabalhista: combate ao desemprego e redução da informalidade. In. KREIN, J. D.; FILGUEIRAS, V.; VÉRAS, R.O. Reforma trabalhista no Brasil: promessas e realidade. Campinas/Brasília: Curt Nimuendajú, 2019.

GLATZ, R da S. A inconstitucionalidade da dispensa de licitação nos contratos de gestão celebrados entre Administração Pública e Organizações Sociais. Boletim Jurídico, Uberaba/MG, a. 20, nº 1048. Disponível em: <https://www.boletimjuridico.com.br/artigos/direito-administrativo/2693/a-inconstitucionalidade-dispensa-licitacao-contratos-gestao-celebrados-entre-administracao-publica-organizacoes-sociais>. Acesso em 4 fev. 2015.

HARVEY, D. O Novo Imperialismo. SP, Edições Loyola, 2004.

IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2018.

IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros, 2018.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (continua), 2020

IPEA. Atlas do Estado brasileiro. Três décadas de evolução do funcionalismo público brasileiro (1986-2017)/Atlas do Estado Brasileiro – Felix Lopez e Erivelton Guedes/Diretoria de Estudos e Políticas sobre o Estado, Instituições e Democracia (Diest), 2019.

KREIN, J. D. Terceirização e Relações de Trabalho. In: Júnior Macambira, Tarcisio de Araújo, Roberto Alves de Lima. (Org.). Mercado de Trabalho. Qualificação, Emprego e Políticas Sociais. 1ed.Fortaleza: Instituto de desenvolvimento do Trabalho-Núcleo de Economia Solidária da Universidade Federal

de PE, 2016, v. , p. 109-138.

KREIN, J.D. A reforma trabalhista de 2017: seus impactos no mundo do trabalho. Textos base para o concurso de livre docência Instituto de Economia da UNICAMP, 2020. Mimeo.

MARCELINO, P. A logística da precarização – terceirização do trabalho na Honda do Brasil, SP, Expressão Popular, 2004.

NERY, M. F. Trabalho Precário no Setor Público Federal: A Situação dos Terceirizados em Três Universidades Federais, em Três Estados da Região Sudeste. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em

Administração do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, 2011.

OLIVEIRA, Francisco. O surgimento do anfitrião – capital, força de trabalho e fundo público. In: SP, Novos Estudos, nº 22 – outubro/1988, 1-21.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A Reforma do Estado dos anos 90. Lua Nova, nº 45. 1998, 49-95.

PINTO, M.M. Relações e Condições de Trabalho em um Hospital Universitário após a Implantação da Ebsersh. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade

Federal da Bahia – UFBA, 2020.

PUCCINI, P. DE T. As Unidades de assistência médica ambulatorial (AMA), do Município de São Paulo, Brasil: condições de funcionamento e repercussões sobre a atenção básica no Sistema Único de Saúde, 2006. Caderno de Saúde Pública, RJ, 24(12):2755-2766, dez 2008.

QUEIROZ, Antonio Augusto; SANTOS, Luiz Alberto. O ciclo laboral no setor

público brasileiro. IN: Cadernos da Reforma Administrativa, Caderno 2. Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (Fonacate), Julho, 2020. Disponível em: www.fonacate.org.br . Acesso em: 14 ju-

ho 2020

RAIMUNDO, Licio da Costa. e ABOUCHE-DIDNA, Saulo Cabello. “Plano Mais Brasil” do Governo Federal análise da Pec 187/2019, Extinção dos Fundos Públicos: desorganização do Estado e fragilização das políticas públicas, FONACATE, fev 2020. Disponível em www.fonacate.org.br

[SALDANHA, P.G. O Processo de Implantação da Terceirização na Universidade Federal do Rio Grande do Norte: Notas Introdutórias, Monografia apresentada ao Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2014.](#)

SANTOS, L.A. Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2020 – Comentários Preliminares. Diálogo Institucional – assessoria e análise de políticas públicas, 7/09/2020. Disponível em: https://www.diap.org.br/images/stories/coment%C3%A1rios_reforma_administrativa_pec32.pdf . Acesso em 10/10/2020.

SIRELLI, P.M. Terceirização na esfera pública estatal: estratégia (im)posta à Universidade Federal de Juiz de Fora, Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora, 2008.

SOARES G B, BORGES, F T, SANTOS, R R, GARBIN, C A S, MOIMAZ, S A S, SIQUEIRA, C E G. Organizações Sociais de Saúde (OSS): Privatização da Gestão de Serviços de Saúde ou Solução Gerencial para o SUS?. Revista Eletrônica Gestão & Saúde. Brasília, vol. 07, nº 02, 2016, 828-50.

TEIXEIRA, M. RODRIGUES, H. COELHO, E. (Org.). Precarização e terceirização: faces da mesma realidade. 1ed. São Paulo: , 2016, v. , p. 157-186.

ZOLET, Rachel. O contrato de gestão entre o poder público e organizações sociais como instrumento de fuga do regime jurídico administrativo. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 2792, 22 fev. 2011. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/18550> Acesso em: 21/11/2015.



FONACATE

Fórum Nacional Permanente
de Carreiras Típicas de Estado

www.fonacate.org.br