

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
CURSO INTENSIVO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CLÁUDIA ARÊDA COSTA

TERCEIRIZAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO:
o caso DER/MG

Cláudia Arêda Costa

TERCEIRIZAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO:
o caso DER/MG

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso Intensivo de Pós-Graduação *lato sensu* em
Administração Pública como requisito parcial à
obtenção do título de Especialista.

Fundação Getúlio Vargas
2009

Fundação Getúlio Vargas
Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública

O Trabalho de Conclusão de Curso “*Terceirização na Administração Pública: o caso DER*”, elaborado por Cláudia Arêda Costa e aprovada pela Coordenação Acadêmica do Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública, foi aceito como requisito parcial para a obtenção do certificado do curso de pós-graduação, nível de especialização.

Nome do Coordenador Acadêmico

Nome do Professor

Data:

Termo de Compromisso

A aluna Cláudia Arêda Costa, abaixo-assinada, do Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública, realizado nas dependências da FGV, no período de agosto de 2008 a agosto de 2009, declara que o conteúdo do trabalho de conclusão de curso intitulado Terceirização no Serviço Público – o caso DER/MG, é autêntico, original e de sua autoria exclusiva.

Belo Horizonte, outubro de 2009

Cláudia Arêda Costa

Dedicatória:

A Júlio César e Thiago Machado, anjos no meu caminho

Agradeço

Às mulheres Arêda que, desde a Senzala, aprenderam a arte da guerra e do amor incondicional.

À minha mãe, que me ensinou a caminhar e que me conduz até hoje.

À Luana, que me dá alegria para viver.

A Lucas, por fazer da minha vida um instigante aprendizado.

Em especial à Titina, pelo auxílio solidário e pelo exemplo de fé e determinação.

À Vânia Gouveia, pelo incansável incentivo.

A todos os companheiros do DER/MG, especialmente os que compartilham comigo a crença na construção de um mundo melhor.

*“Nosso tempo está desnortado. Maldita a sina
Que me fez nascer um dia para consertá-lo”.*

(Hamlet, I, V)

RESUMO

O presente estudo analisa o fenômeno da terceirização no Brasil e em Minas Gerais, especialmente no que diz respeito ao Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais – DER/MG. Explicita a diferença entre a terceirização lícita e a terceirização ilícita, bem como o uso da superterceirização. Localiza, historicamente, o momento em que surge a terceirização enquanto estratégia utilizada pelos países centrais como condição para renegociação das dívidas externas dos países latino-americanos. Identifica o grau de terceirização utilizado no Estado de Minas Gerais e no DER/MG, assim como busca alertar sobre a urgência da criação de mecanismos para repasse de capital intelectual, sob pena da extinção daquele órgão.

PALAVRAS-CHAVE: Terceirização, Serviço Público, DER/MG, repasse de capital intelectual

ABSTRACT: This study examines the phenomenon of outsourcing in Brazil and in Minas Gerais, especially with regard to the Department of Highways of the State of Minas Gerais - DER / MG. Spells the difference between lawful and outsourcing outsourcing illegal, and the use of superterceirização. Finds historically the time when we have outsourcing as a strategy used by the core countries as a condition for renegotiating the foreign debt of Latin American countries. Identifies the degree of outsourcing used in Minas Gerais and DER / MG, as well as seeking to warn about the urgency of establishing mechanisms for transfer of intellectual capital, on pain of revocation of that body.

SUMÁRIO

SUMÁRIO.....	17
Referências Bibliográficas.....	18
Apêndices	18

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 DER/MG - O início da caminhada	11
Tecnologia aprimora caminhos.....	12
2.2 O século XXI e o DER/MG.....	13
3 MARCO EVOLUTIVO DA TERCEIRIZAÇÃO	14
3.1 De Estado Liberal a Estado Neoliberal.....	14
3.2 Influência do neoliberalismo sobre os países periféricos.....	17
3.3 O Estado Brasileiro.....	17
4 A TERCEIRIZAÇÃO E O DIREITO INTERNACIONAL.....	20
4.1 Introdução.....	20
4.2 Japão.....	20
4.3 “Tigres Asiáticos”.....	21
4.4 Itália.....	21
4.5 Espanha.....	22
4.6 França.....	22
4.7 México.....	23
4.8 Peru.....	23
4.9 Brasil.....	23
5 SUPERTERCEIRIZAÇÃO.....	27
6 MINAS GERAIS.....	28
6.1 Secretaria de Educação.....	29
6.2 Furnas Centrais Elétricas.....	29
6.3 Orquestra Sinfônica de Minas Gerais.....	30
6.4 Secretaria de Estado da Saúde.....	31
7 A TERCEIRIZAÇÃO NO DER/MG.....	32
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	36

Referências Bibliográficas

Apêndices

1 INTRODUÇÃO

O tema que aqui se vai discutir enseja analisar o fenômeno da terceirização na Administração Pública, especialmente no que diz respeito ao Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais.

Para melhor compreensão do assunto, o presente trabalho buscará conceituar a terceirização e explicitar como o tema é tratado mundialmente, bem como verificar seu estágio de desenvolvimento em alguns países da Ásia, Europa e América Latina.

Em seguida, traçará um breve histórico do desenvolvimento da terceirização no Estado brasileiro. Tal fato visa demonstrar que, no âmbito da administração pública, o acirramento da terceirização foi uma estratégia do capitalismo em resposta à crise do lucro ocorrido nos países centrais, a partir da década de 70.

Pretende-se demonstrar, também, que a maioria das reformas estatais ocorridas nos países latino-americanos deu-se para atender às exigências do programa denominado “Consenso de Washington”, formulado em 1989 por economistas representantes de 11 organismos internacionais, dos quais cita-se Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial. Liderado pelos Estados Unidos, esse programa traçava um roteiro de metas que deveriam ser alcançadas como condição para renegociação das dívidas externas dos países devedores. Em rápida síntese, o “Consenso” exigia: rígida disciplina fiscal, liberalização comercial, ênfase no desenvolvimento do capital estrangeiro, desregulação e criação do “Estado Mínimo” - ou seja, privatização.

Traz ainda, este trabalho, breve histórico e dados relativos à prática ocorrida em algumas entidades estatais que se utilizam da terceirização generalizada – para não dizer ilícita – que consiste na transferência das atividades essenciais do Estado a terceiros. A este fenômeno os estudiosos denominam “superterceirização”.

Para melhor exemplificação do processo de terceirização, em Minas Gerais, serão apresentadas experiências ocorridas em alguns órgãos do Estado, tais como: Secretaria de Educação, Furnas Centrais Elétricas, Orquestra Sinfônica, Secretaria de Saúde, além do

DER/MG, objetivo precípua do presente trabalho. As instituições citadas são apenas ilustrativas. Elas constituem meros fragmentos de uma realidade mais complexa no Estado de Minas Gerais.

Para atender ao objetivo anteriormente referido, entendeu-se em primeiro momento ser pertinente a utilização das pesquisas documental e bibliográfica por se complementarem. No entanto, ao longo do processo investigativo se fez necessária a utilização da pesquisa de campo, principalmente devido à escassez de fontes documental e bibliográfica referentes ao universo onde se analisou o fenômeno da terceirização.

A pesquisa bibliográfica forneceu subsídios teóricos e conceituais acerca do tema em estudo. Foram privilegiados autores que discutem terceirização com foco na administração pública, bem como aqueles que abordam temas afins tais como, neoliberalismo e precarização do trabalho.

Na pesquisa documental foram utilizados documentos internos do DER/MG, órgão eleito como universo do estudo e também leis, decretos, portarias, relatórios, transcrição de fita de audiências públicas, dentro outros classificados como documentos. Nesse tipo de pesquisa lançou-se mão de fontes documentais referentes também às demais instituições, cujas experiências de terceirização foram aqui apresentadas a título de ilustração da capilaridade da terceirização no Estado de Minas Gerais.

A pesquisa de campo foi realizada na Secretaria de Estado da Saúde, no Palácio das Artes e na Secretaria de Educação onde foram feitas entrevistas com servidores, cujo anonimato será garantido.

2 DER/MG - O início da caminhada

Nos anos 20, do século passado, aos municípios competiam a construção e a conservação das estradas de rodagem, e os Estados somente eram responsabilizados pelas estradas consideradas importantes de acordo com critérios politicamente estabelecidos. A descentralização do Sistema comprometia a eficácia da rede de transporte nos estados. Para

solucionar tal problema, criou-se a Inspetoria Geral de Estradas, subordinada à Secretaria de Viação e Obras Públicas.

O crescimento do Estado e a premente necessidade de interligar os municípios provocaram uma reorganização na Secretaria e, oito anos após a criação da Inspetoria Geral de Estradas, criou-se o que viria a ser o embrião do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais – DER/MG.

Em 1946 foi criado o DER/MG como pessoa jurídica autônoma, financeira e administrativa. O órgão seria responsável pelo gerenciamento da parcela do Fundo Rodoviário Nacional que cabia a Minas Gerais. Assim sendo, o DER/MG consagrou-se pioneiro na contribuição para mudar a realidade do “rodoviarismo mineiro”.

De acordo com registros da época, a rede rodoviária pela qual o DER/MG ficou responsável era formada por estradas “carroçáveis” e/ou de estiagem, isto é, que somente podiam ser utilizadas em período seco.

Durante o Governo JK (1951-1954) esta situação mudou, especialmente quando coube ao DER/MG uma parcela considerável dos encargos previstos no programa de obras cuja base era o binômio energia-transporte. O Departamento teve que se adaptar a novas possibilidades. Neste período, a construção de uma extensa rede de estradas passou a fazer parte do Plano Rodoviário Estadual, em conformidade ao Plano Rodoviário Nacional, a fim de possibilitar a viabilização das obras e aquisição de equipamentos.

O orçamento do DER/MG aumentou em 282%, em 1951/1952, em contrapartida aos 9,3% de aumento no ano de 1950. Neste mesmo período iniciaram-se também pesquisas quanto aos tipos de pavimentos mais econômicos, duráveis e resistentes, adequados às rodovias mineiras. Devido à importância que lhe foi dedicada, o DER/MG se desenvolveu rapidamente.

Tecnologia aprimora caminhos

Entre 1964 e 1967 verificam-se muitas alterações em termos de qualidade e inovação. Foram desenvolvidos diversos trabalhos, tais como pesquisa para contagem de viagens de origem e destino, sistematização da malha rodoviária, determinação de prioridades e classificação de todos os trechos, com vistas à implantação de políticas de transportes.

Em meados dos anos 70, o órgão se ocupava da construção das estradas mineiras, de modo a acompanhar o “milagre econômico brasileiro” que atingia o seu apogeu. Neste período, o DER/MG era constituído por 30 Coordenadorias Regionais, as quais se reportavam diretamente ao Diretor Geral, fato que provocaria uma sobrecarga em suas atribuições. Diversos modelos administrativos foram implementados, com o objetivo de equacionar a situação e adequar os meios disponíveis à nova realidade.

Foi por meio de empréstimos internacionais que o DER/MG manteve suas máquinas trabalhando, nos anos 80. Somente no Vale do Jequitinhonha implementaram-se mais de mil quilômetros de novas rodovias. As estradas vicinais foram beneficiadas, recebendo atenção especial em virtude da construção de centenas de quilômetros de vias que possibilitaram o escoamento da produção agrícola e a integração de pequenas vilas e comunidades rurais aos centros regionais.

Com a extinção da “Transportes Metropolitanos” – Transmetro, nos anos 90, o DER/MG, além de suas atribuições, passou a ser responsável também pelo gerenciamento do Transporte Coletivo na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Naquele momento, já se contava com uma estrutura operacional composta pela sede e mais 40 Coordenadorias Regionais, distribuídas por todas as regiões de Minas Gerais.

2.2 O século XXI e o DER/MG

O DER/MG chega ao século XXI com a preocupação de atender aos usuários do sistema rodoviário mineiro, proporcionando-lhes comodidade e segurança. Para tanto, busca tornar-se cada dia mais ágil e moderno, mediante a implantação de avançados sistemas informatizados.

Atualmente o DER/MG conta com 3.697 funcionários efetivos e mais de 500 terceirizados diretos, além de centenas de contratados indiretos, prestadores de serviços de engenharia, distribuídos entre as 40 Coordenadorias Regionais e a sede. O órgão tem trabalhado em diversos Projetos Estruturadores do Governo Mineiro, com vistas a promover a conservação das rodovias, tais como o ProAcesso e o ProMG. O primeiro visa contribuir para o desenvolvimento sócio-econômico de municípios com baixo Índice de Desenvolvimento

Humano e precária conexão com a rede viária principal, por meio de pavimentação. O Programa tem como meta a pavimentação de 225 acessos a municípios mineiros, com investimento aproximado de R\$1,7 bilhão. Já o segundo Programa atua na recuperação e manutenção das rodovias em boas condições de trafegabilidade. Ainda como relevante, pode-se citar também a Linha Verde, projeto que ligará Belo Horizonte ao Aeroporto Internacional de Confins, devendo para tanto construir viadutos, readequar a circulação de veículos e duplicar a rodovia de acesso ao aeroporto. Essa pode ser considerada uma das maiores e mais importantes obras viárias realizadas na capital metropolitana, nas últimas décadas.¹

No que diz respeito à tecnologia e modernização de processos, atualmente o DER/MG tem investido em todas as áreas, como por exemplo, na área de sinalização e segurança viária, em seus laboratórios de solos e asfaltos e área de Tecnologia da Informação, valendo-se de equipamentos e softwares altamente sofisticados.

Acrescente-se-lhe ainda o investimento em pessoal, possibilitando o aperfeiçoamento através de cursos relevantes, dentre os quais pós-graduação, mestrado e doutorado.

Não é exagero nem falacioso constatar e afirmar que, após seis décadas de experiências acumuladas, o DER/MG abrigue em seus quadros funcionais os mais bem capacitados técnicos em Engenharia Rodoviária deste país.

3 MARCO EVOLUTIVO DA TERCEIRIZAÇÃO

É necessário conhecer um pouco a história da evolução política e social do Estado, para melhor compreensão do tema em pauta. É de suma importância situar historicamente o momento em que o Estado, garantidor da ordem social, passa a utilizar a terceirização, antes utilizada somente pelo setor privado.

3.1 De Estado Liberal a Estado Neoliberal

O Estado Liberal surge no final do século XVIII, em reação ao absolutismo monárquico. Em seu bojo, duas características se faziam presentes: a separação dos poderes com vistas à

¹ Boletim Rodoviário – DER/MG, edição 2006, p. 343-346

limitação do poder político interno e a redução de suas funções perante a sociedade, deixando livre o campo para o exercício da liberdade individual. O Estado mínimo, ditado pelos liberais, limitava suas funções à segurança das relações sociais por meio de um órgão da justiça e a organização das Forças Armadas.

Ao Estado Liberal não cabia o controle sobre a liberdade individual nem a intervenção na ordem econômica. Tais fatores ocasionaram distorções econômicas devido à formação de conglomerados empresariais que se formavam sem qualquer tipo de controle do Estado, dando origem a monopólios. Tal fato prejudicava sobremaneira os trabalhadores que, sem alternativa, submetiam-se a quaisquer condições impostas pelos empregadores.

Diante disso, tornou-se imperiosa a necessidade de posicionamento do Estado. Assim, ele foi ampliando sua atuação com vistas a regular o mercado e a concentração de capitais. Em consequência disso, criaram-se várias leis que marcaram o início da regulação do poder econômico pelo aparelho estatal. Ou seja, o poder público passou a exercer certo controle sobre o poder econômico.

Foi no final do século XIX que surgiu o Estado interventor. Com a criação de leis visando à proteção do trabalhador e adequação do mercado, garantia-se a liberdade contratual. Ainda assim o Estado não assume plenamente a direção da economia conquanto atue de forma mais enérgica. Sua intervenção não restringe as atividades econômicas da iniciativa privada, cujo objetivo é tão somente o de regular as crises que ameaçam a economia liberal.

Gradativamente o Estado, além de regular o mercado, dá início à implementação de políticas públicas, o que faz com que a sociedade, pouco a pouco, privilegie o interesse da coletividade em detrimento aos interesses individuais. Surge, daí, o Estado de Bem-Estar Social, cujo marco histórico é a Primeira Guerra Mundial (1914-1918). Naquele momento, destaca-se o importante papel assumido pelo Estado na regulação da vida econômica e social da coletividade. Ele se transforma em elemento de justiça social, ao contrário do Estado Liberal.

Nesse novo modelo o Estado passa a atuar em diversos setores da economia. Cria instituições financeiras e garante direito aos trabalhadores. E, seja por meio de entidades descentralizadoras, seja por si mesmo, assume cada vez mais a prestação de serviços públicos.

A Primeira Grande Guerra traz sérios desequilíbrios ao mercado mundial, o que obriga o Estado a adotar várias medidas, dentre elas, o controle para estabilização de preços. Como os resultados da adoção de tais medidas foram positivos, o Estado passa a assumir um cadastro cada vez mais amplo de atividades econômicas. E, através da ordem econômica, ele busca atingir mecanismos que assegurem à coletividade os meios de subsistência e proteção dos direitos dos trabalhadores.

Na Segunda Guerra Mundial, efetivamente o Estado assumiu a regulação da vida social e econômica em oposição à neutralidade do Estado Liberal, transformando-se num elemento garantidor da justiça social.

A Máquina Estatal do Pós-Guerra tomou proporções gigantescas, fazendo-se presente em áreas diversas. Não obstante regular o mercado, era ela própria o agente econômico. Atuava na produção de riquezas - tais como os setores elétrico e siderúrgico - e na oferta de serviços públicos.

De acordo com Ramos (2001) ao Estado competia a regulação das condições de trabalho – inclusive a duração da jornada e o valor dos salários – além do controle de preços, das taxas de juros e distribuição de matéria-prima. Ele assumia atividades antes circunscritas à iniciativa privada, como transporte, eletricidade, bancos, seguros etc.

O Estado, nesse período, tornou-se agigantado e, em conseqüência, visivelmente oneroso. Os custos para manutenção desse Estado de Bem-Estar Social eram altíssimos, obrigando a sociedade a investir cada vez mais para sustentar o aparelho estatal, já que o mesmo não dispunha recursos para sua auto-suficiência.

Além disso, a incapacidade de agregar capital provocou a redução de investimentos nos serviços públicos e, conseqüentemente, a falência do Estado de Bem-Estar Social. Ante a desestruturação do Estado Social, ressurgiu a corrente neoliberal, apregoando o ideário individualista do liberalismo.

Dentre as principais características do neoliberalismo citam-se: a defesa das liberdades individuais; o aprimoramento das instituições econômicas, políticas e sociais; a mudança na

forma de atuação do Estado que visa abranger atividades típicas do setor público todavia, com investimento de capital privado.

3.2 Influência do neoliberalismo sobre os países periféricos

A ideologia neoliberal defendida pelos governos de Thatcher, na Inglaterra e Reagan nos Estados Unidos, propunha o deslocamento das atividades do Estado para o mercado. Tal movimento precisava expandir a ponto de alcançar os países capitalistas de economia periférica como, por exemplo, o Brasil.

Na Inglaterra, Margareth Thatcher (1978) empreendeu vigoroso combate ao sindicalismo, eliminando mais de 200 mil postos de trabalho. Durante o seu governo, a Primeira-Ministra privatizou quase tudo o que era de responsabilidade do Estado, além de adotar legislações com vistas à flexibilização das formas de contratação, na iniciativa privada. Nesse período os órgãos públicos iniciaram a transferência – para a iniciativa privada – dos serviços públicos ditos essenciais, como por exemplo, a limpeza de ruas e a coleta de lixo, bem como as atividades de apoio administrativo.

Informações do *Labour Resarch Departament*, citadas por Amorim, apontam que:

“A desestabilização de serviços públicos e a terceirização de atividades de apoio administrativo [...] ensejaram a imediata demissão de 37,2% do pessoal empregado na coleta de lixo e limpeza urbana e de 20% do pessoal de hospitais”. Tal fato provocou grande impacto na organização sindical do país. (AMORIM, 2009).

O Governo norte-americano também diminuiu a oferta de benefícios sociais, o que provoca a redução do número de funcionários públicos, em aproximadamente 10%, numa única década.

3.3 O Estado Brasileiro

No Brasil, o Estado sofria - assim como os demais países latino-americanos - a influência das reformas empreendidas em outras partes do mundo devido à bancarrota do *welfare state*. O Estado, fragilizado, deixa de cumprir suas funções principais, além de não processar com eficiência as demandas sociais a ele dirigidas.

Desde o Governo João Baptista Figueiredo (1979-1984), já se percebia certo “enxugamento” do Estado. Com a implantação do Programa Nacional de Desburocratização, buscava-se reduzir gastos com as empresas estatais.

Também no Governo José Sarney (1985-1989) ocorreu a transferência para terceiros, de algumas empresas privadas (AMORIM, 2009). Apesar disso, a privatização caminhava em ritmo lento, embora o Banco Mundial exigisse rapidez na criação do Estado Mínimo, para conter o déficit público.

Neste momento já havia forte pressão internacional por reformas estatais nos países da América Latina. O Consenso de Washington², capitaneado pelos Estados Unidos, estabelecia – aos países devedores – um conjunto de metas que deveriam ser cumpridas, como condição de renegociação das dívidas externas daqueles países. As metas eram compostas pelos seguintes pontos: rígida disciplina fiscal, liberdade cambial, liberdade comercial e financeira.

É no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2000) que a nova doutrina política neoliberal, já em curso nos países centrais, atinge forte e, decisivamente, o Brasil. A partir daí, dá-se início à venda de empresas estatais, possibilitando a participação das empresas privadas na organização do setor público. O modelo neoliberal defendia a restrição da atividade do Estado ao mínimo necessário, destinando à iniciativa privada a competência da atividade econômica.

A partir do final da década de 80, criaram-se várias Leis e Decretos, dentre os quais citamos o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), de 1995 e a Lei 9986 de 2000, que dispõe sobre a gestão, a organização e o controle social das Agências Reguladoras com vistas à Reforma do Estado Brasileiro. Ainda Fernando Henrique Cardoso - em seu governo - implementou um programa de reforma regulatória nas áreas fiscal e administrativa. A meta desse programa era substituir a administração burocrática por uma administração gerencial que, além de controlar processos, proporcionasse a satisfação das necessidades da coletividade.

² Denominação criada por John Williamson para definir o conjunto de dez regras básicas formuladas pelos economistas de instituições financeiras multilaterais, como Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (Banco Interamericano de Desenvolvimento – BIRD), para os países em desenvolvimento que passavam por dificuldades financeiras (AMORIM, 2009, p. 60).

De maneira geral, as tentativas de reformas do Estado quase sempre foram empreendidas sem condições políticas para a implementação dos objetivos de democratização e modernização, uma vez que, permeadas de interesses particulares, dificultavam a inserção de novos arranjos institucionais na relação entre sociedade e Estado.

De acordo com Costa (2006), a maioria das experiências reformistas constitui, na verdade, programas de ajustes fiscais. Afirma ele, ainda, que nenhuma reforma até então utilizada atingiu o cerne da questão, já que não se conseguiu superar o dilema inserido entre o atendimento às demandas sociais e o resgate de governabilidade, e a redução da presença do Estado na economia e na sociedade como um todo.

Costa (2006) é enfático ao reforçar o modelo *hobbesiano*³ do Estado brasileiro. Constata que as reformas até então empreendidas limitaram-se a resolver apenas a problemática do esgotamento financeiro. Ainda completa o autor que qualquer reforma estará fadada ao insucesso, uma vez que não se propuser a alterar as relações entre Estado e sociedade.

As citadas reformas orientavam-se, essencialmente, para a abertura comercial, privatização, ajuste fiscal e melhoria da racionalidade interna do aparelho estatal, conforme ditavam os manuais internacionais. O Consenso obrigava a descentralização ao máximo, do setor público, a fim de que o Estado fosse reduzido ao mínimo, a despeito as peculiaridades institucionais e a importância de se equacionar o déficit de democracia.

Tal fato, além de comprometer sobremaneira o alcance dos resultados, facilitava a ação de grupos de interesse e dificultava o controle social.

Finalmente, o neoliberalismo assume características de “social-liberalismo”. Social, na medida em que busca a preservação dos direitos sociais básicos e, liberal, visto que incentiva a competição no exercício das atividades do Estado através de institutos, tais como a concessão de serviços públicos, as parcerias público-privadas e a terceirização.

³ Denominação dada à sociedade onde predomina o sentimento de insegurança e impotência com relação ao futuro, e ainda o crescimento da descrença nas normas e no poder público como matriz de valores e paradigmas de conduta. “E a esse estado de coisas, a esse mundo do vale tudo e do salve-se-quem-puder, que pode ser denominado sociedade *hobbesiana* ou de natureza pura.

De acordo com Miola (1997) no que diz respeito ao desmonte da estrutura estatal, o neoliberalismo propõe soluções diversas, inclusive buscando aplicar na Administração Pública, mecanismos específicos das entidades privadas.

Segue o auditor Cezar Miola:

“A pretexto da modernização e da globalização tem-se desenvolvido um verdadeiro desajuste na organização e no funcionamento do Estado [...] Elegeu-se o cerco aos servidores, o aniquilamento das suas remunerações e o desmantelamento das carreiras como ‘prioridade’, sob justificativas as mais estapafúrdias. Alega-se, dentre outros tantos ‘argumentos’, que o Estado ‘enxuto’ atende aos próprios desejos da sociedade e, via de consequência, capacita-lhe a investir em áreas cuja cantilena informa serem prioritárias. Como se possível fosse executar políticas públicas sem o professor na sala de aula; sem o policial para a segurança; sem o agente do controle na avaliação dos diferentes aspectos da gestão.

[...]

Nem se trata de atacar medidas que até podem se mostrar necessárias, ou imprescindíveis, mas nunca em prejuízo dos interesses públicos efetivos, que necessariamente não são os mesmos que operam tais decisões. A ‘modernidade’ com que temos convivido é risível, especialmente quando se busca extrair do Estado concessões e benesses, aos argumentos os mais diversos.

[...]

Pode-se até ser concorde com a retórica de que ao Estado incumbe dedicar-se às áreas vitais, como sejam a educação, a saúde, a segurança pública, a administração da justiça etc. Mas ainda que seja assim – ou exatamente isso – não se pode pretender que ele próprio reste desprovido dos predicados mínimos, que justamente lhe permitam cumprir com esse papel. Sem um controle sério e eficaz não há condições para implementar qualquer decisão de prioridade. ‘Modernidade’ e tantos outros conceitos em voga não são antagônicos com a defesa do Estado, seus princípios e propósitos. Mais que isso, harmonizam-se perfeitamente, mas nunca nos moldes que se tem tentado impingir, em circunstâncias que por vezes indicam subestimarem o mais crasso senso crítico”. (MIOLA, 1996, p. 36-37).

4 A TERCEIRIZAÇÃO E O DIREITO INTERNACIONAL

4.1 Introdução

A terceirização é tema da legislação do mundo inteiro – globalizado – e envolve aspectos sociais, econômicos e políticos. Para auxiliar o presente trabalho, faz-se mister conhecer um pouco o modo como se trata esse tema em cada país. Se em alguns países o trabalho temporário é proibido, em outros ele é permitido, desde que obedecidas as regulamentações legais. Entretanto, países existem com uma terceirização totalmente desregulamentada, como será demonstrado a seguir.

4.2 Japão

No Japão a sub-contratação é regulamentada. As fornecedoras de mão-de-obra são fiscalizadas pelo Ministério do Trabalho, que é quem as autoriza a funcionar. Caso sejam desqualificadas, podem ficar impedidas de trabalhar.

A terceirização pode ser utilizada em todas as atividades estranhas à atividade principal da empresa, exceto no transporte portuário e na construção onde se proíbe a sub-contratação.

4.3 “Tigres Asiáticos”

Nos países denominados “Tigres Asiáticos” - Hong Kong, Coréia do Sul, Singapura e Taiwan - a terceirização é regulamentada e muitíssimo utilizada. Além dela é comum também a sub-empregada e o emprego temporário, a fim de serem cumpridos os prazos de contrato para a produção de mercadorias, e atender às encomendas esporádicas. É usual os trabalhadores - além de cumprir muitas horas extras - levar para casa o serviço distribuindo-o entre os demais membros da família.

A empresa americana Nike passou a fabricar tênis na Coréia do Sul, a custos dez vezes menores que nos Estados Unidos, onde é feito apenas o *design*. A fabricação e finalização do produto ficam a cargo dos trabalhadores asiáticos, com custo excessivamente menor.

4.4 Itália

Na Itália, a terceirização é proibida pela Lei 1369/60; ela estabelece que “os empresários arrendatários de obras ou serviços, inclusive os trabalhos de porte, limpeza ou conservação, que tenham de ser executados no interior de sua propriedade sob organização e gestão do arrendador, serão solidários a este no pagamento dos trabalhadores que deste dependam, de um salário mínimo não inferior ao que percebem os trabalhadores que daquele dependam, bem como lhes assegurarão condições de trabalho não inferior às que desfrutem esses seus trabalhadores”.

4.5 Espanha

Na Espanha permite-se a sub-contratação, inclusive da atividade principal da empresa tomadora. A lei ressalva que, em caso de contratada a atividade-fim, o contratado esteja com situação regularizada perante a Seguridade Social.

Para se resguardar, o contratante deve exigir da empresa prestadora, uma certidão negativa de débitos, pois é o responsável solidário pelas obrigações de natureza salarial porventura contraídas pelo contratado, junto dos trabalhadores.

A Legislação espanhola permite ainda que o empregado contratado seja admitido pela empresa tomadora, vindo a adquirir os mesmos direitos dos empregados daquela.

4.6 França

Foi após a Revolução Francesa (1789) que surgiu a preocupação com o *marchandage*, que pode ser definido como a exploração injusta sobre o trabalho alheio. Já na primeira reunião governamental pós-revolução, a comissão de trabalhadores pleiteou a abolição do *marchandage*, justificando-se que tal prática representava a exploração do homem pelo homem e por entender que o *marchandeur*, ou “atravessador” explorava a mão-de-obra, não dispondo de garantias que pudessem ser dadas ao trabalhador. Afirmava ainda, a comissão de trabalhadores, que tal prática vexatória e injusta contrariava os princípios de igualdade e fraternidade, pilares da Revolução. O Governo aceitou então o pleito dos trabalhadores e proibiu o *marchandage*.

Posteriormente, o Governo revê a legislação, passando a manter a repressão sobre a especulação do trabalho alheio e ao tráfico de mão-de-obra com prejuízo para o trabalhador. Permite-se naquele país a intermediação de mão-de-obra, e a lei reprime seu abuso. Também a sub-contratação é utilizada até mesmo para as atividades-fim das empresas, em sendo a direção, do contratante.

4.7 México

A lei mexicana proíbe a terceirização, ressalvando, no entanto, algumas hipóteses. A lei do trabalho no México chama de intermediário àquele que contrata os serviços de outras empresas para executar algum trabalho em benefício de um empregador. Nesse caso, é considerada fraudulenta a contratação e responsabilizado seu tomador.

Admite-se, no entanto, que as empresas estabelecidas contratem trabalhos para executá-los com seus próprios trabalhadores. A lei estabelece ainda que, caso as empresas fornecedoras não possam arcar com os encargos relativos a seus empregados, o tomador será solidariamente responsável pelas obrigações trabalhistas.

4.8 Peru

A legislação peruana proíbe a terceirização, exceto nos casos de serviços de manutenção, limpeza, vigilância, segurança e eventos temporários, desde que os trabalhadores possuam vínculo estável com a empresa que os contratou. É igualmente proibida a terceirização, em casos de serviços permanentes nos quais o pagamento seja efetuado por entidade diferente da relação laboral.

No que diz respeito ao Direito Internacional do Trabalho – levando-se em conta o que foi visto até o momento - pode-se concluir que, a despeito da proposta em curso de flexibilização no direito do trabalho, percebe-se, na quase totalidade dos países onde a terceirização é regulamentada, que a legislação busca assegurar garantias mínimas ao trabalhador. Exemplo disso, a responsabilização do tomador por quaisquer prejuízos causados ao contratado.

4.9 Brasil

Pode-se conceituar a terceirização como a contratação de terceiro para a realização de atividades que diferem do objeto principal da empresa. De acordo com Martins (2009) essa contratação pode ser tanto de serviços: por exemplo, serviços temporários, de limpeza ou

vigilância, quanto para a produção de bens. A terceirização é uma forma de contratação que envolve a atividade-fim de uma empresa – a que presta o serviço – à atividade-meio daquela que contrata o serviço. Normalmente a terceirização objetiva a execução do serviço que o terceirizador não se encontra em condições de executar ou não o deseja fazer. Além da redução nos custos, o terceirizador - via de regra - quer desenvolver, também, a agilidade e a competitividade de sua empresa, na medida em que a terceirização possa proporcionar a redução de encargos trabalhistas e previdenciários.

Existe consenso entre os estudiosos da questão, de que a terceirização não está definida em lei. Ela é uma estratégia criada pelas empresas com o objetivo de estabelecer métodos para melhor organização das mesmas. A terceirização se tornou mais visível a partir da Segunda Grande Guerra, quando a indústria bélica, por não conseguir atender à demanda, viu-se impelida a delegar parte de seus serviços a terceiros.

Tal fato, aliado à crise econômica deflagrada após o importante conflito mundial, provocou mudanças profundas no modelo produtivo cuja base era o fordismo, no qual todas as fases da produção se centralizavam em um modelo único, com acentuada divisão do trabalho e, por conseguinte, verticalização do processo produtivo. Com a terceirização adota-se o toyotismo, o qual, ao horizontalizar o processo produtivo, causou o enxugamento das empresas, deixando permanecer tão somente a atividade principal. Enquanto muitas empresas eram esvaziadas, outras surgiam, a complementar as atividades principais daquelas empresas.

O tema terceirização é polêmico em quase todo o mundo, por envolver aspectos de ordem social, econômica e política. Se em alguns países, como Espanha, Itália e Suécia, o trabalho temporário é proibido, outros como Bélgica, Dinamarca e México o permitem, desde que obedecidas determinadas regras. Já em países como Suíça, Irlanda e Luxemburgo, a terceirização é totalmente desregulamentada. (MARTINS, 2009).

No Brasil, até meados da década de 1960, a intermediação de mão-de-obra era proibida. Entretanto, os Decretos-lei nº 1212 e 1216 de abril de 1966 e fevereiro de 1989, respectivamente, regulamentam a possibilidade de contratar, indiretamente, serviços de segurança bancária. Mais tarde, a Lei 7.012 é editada, revogando as anteriores, para melhor disciplinar os serviços de segurança, uma vez que os de conservação sempre foram admitidos.

No caso da Administração Pública - nosso objetivo precípua - ensina-nos Sérgio Pinto Martins que [...] é possível, como de fato vem sendo feito, a terceirização na Administração Pública, como forma plenamente lícita de contratação de terceiros. (MARTINS, 2009, p. 141).

Afirma o já citado jurista que o Estado terceiriza transporte público, serviços de saúde, medição de consumo de água, luz e demais atividades desenvolvidas através de permissão ou de concessão. Já existem, em trâmite, leis propondo a terceirização de presídios, cuja função e administração seriam delegadas à iniciativa privada, conforme já ocorre nos EUA.

Martins é favorável à terceirização na Administração Pública, tendo em vista a redução de custos com pessoal e mais agilidade no desenvolvimento das atividades finalísticas do Estado. Frisa no entanto que, ao transferir para particulares as atividades secundárias, torna-se imprescindível fiscalizar o terceirizado, através de contrato de gestão, com vistas a verificar a qualidade do serviço prestado à comunidade.

Entretanto, é vedado ao Estado terceirizar serviços que lhe são peculiares, tais como diplomacia, segurança pública e justiça. O § 7º do artigo 10 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, conforme se constata na citação a seguir, valida a contratação, pelo Estado, de empresas para prestação de serviço, quando diz que:

Art. 10. [...]

§ 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 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 de execução. (BRASIL, 1967).

Certamente que o objetivo da terceirização no setor público deva ser o mesmo do setor privado: envidar esforços na conjugação da parceria, colimando racionalização do trabalho - idéia muito fortalecida nos dias atuais. Entretanto, faz-se premente distinguir a terceirização lícita da ilícita.

Sérgio Pinto Martins aponta-nos os requisitos necessários à distinção das duas formas de terceirização. No caso da terceirização lícita, ensina-nos o Magistrado que:

Para que a terceirização seja plenamente válida [...] não podem existir elementos pertinentes à relação de emprego no trabalho do terceirizado, principalmente o elemento de subordinação. O terceirizante não poderá ser considerado como superior hierárquico do terceirizado, não poderá haver controle de horário e o trabalho não poderá ser pessoal, do próprio terceirizado, mas realizado por intermédio de outras pessoas. Deve haver total autonomia do terceirizado, ou seja, independência, inclusive quanto a seus empregados. Na verdade, a terceirização implica a parceria entre empresas, com divisão de serviços e assunção de responsabilidades próprias de cada parte. *Da mesma forma, os empregados da empresa terceirizada não deverão ter nenhuma subordinação com a terceirizante, nem poderão estar sujeitos a seu poder de direção, caso contrário existirá vínculo de emprego.* (MARTINS, 2009, p. 158-159, grifos nossos).

Ainda sobre a terceirização lícita, convém ressaltar que cargos permanentes, integrantes do quadro de carreira da empresa – excetuando os serviços técnicos especializados - não podem ser terceirizados. Ou seja, ante a exigência permanente dos serviços de tais profissionais na empresa, não é possível a terceirização pois, quando se atinge rotina na prestação de serviços, e as ordens são recebidas diretamente do terceirizador - caracterizando inclusive, subordinação - a legislação obriga que se utilize o contrato de trabalho. Insiste-se, também, numa terceirização válida somente quando destinada à atividade-meio.

De acordo com a Constituição de 1988, a contratação de mão-de-obra sem concurso público tem respaldo legal somente em casos de urgência, de calamidade, ou necessidade temporária de excepcional interesse público.

A contratação temporária também tem amparo legal, mas exige-se a utilização de processo seletivo, o que afasta a possibilidade de se contratar por meio de terceirização - como decorre em contratos de fornecimento de mão-de-obra.

Já a terceirização ilícita pode ser identificada, por exemplo, quando se comprova que, na prestação de serviços, são atendidos os atributos básicos constantes no art. 3º da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), quais sejam:

onerosidade: os serviços devem ser remunerados;

pessoalidade: os serviços devem ser prestados pessoalmente;

subordinação: na prestação dos serviços, o agente deve acatar ordens ou ficar aguardando-as;

continuidade: os serviços devem ser prestados de forma habitual.

Uma vez caracterizados tais requisitos, o Direito do Trabalho reconhece a existência da relação de trabalho, ainda que de forma não explícita.

A professora Di Pietro é enfática quando afirma:

[...] tais contratos têm sido celebrados sob a fórmula de prestação de serviços técnicos especializados (grifos nossos) de tal modo a assegurar uma aparência de legalidade. No entanto, não há, de fato, essa prestação de serviços por parte da empresa contratada já que esta se limita a fornecer mão-de-obra para o Estado; ou seja, ela contrata pessoas sem concurso público, para que prestem serviços em órgãos da Administração direta e indireta do Estado. [...] Na realidade, a terceirização, nesses casos, mascara a relação de emprego que seria própria da Administração Pública; não protege o interesse público, mas, ao contrário, favorece o apadrinhamento político; burla a exigência constitucional de concurso público (grifos nossos); escapa às normas constitucionais sobre servidores públicos, cobra taxas de administração incompatíveis com os custos operacionais, com os salários pagos e com os encargos sociais; não observa as regras das contratações temporárias; contrata servidores afastados de seus cargos para prestarem serviços sob outro título, ao próprio órgão do qual está afastado e com o qual mantém vínculo de emprego público. (DI PIETRO, 2008, p. 217).

Sobre a terceirização ilícita nos diz, ainda, Di Pietro

[...] aliás, não estando investidas legalmente em cargos, empregos ou funções, essas pessoas (terceirizados) não têm condições de praticar qualquer tipo de ato administrativo que implique decisão, manifestação de vontade, com produção de efeitos jurídicos; só podem executar atividades estritamente materiais; são simples funcionários de fato. Foi uma das muitas fórmulas que se arrumou para burlar todo um capítulo da Constituição Federal (do art. 37 ao 41), para servir aos ideais de nepotismo e apadrinhamento a que não pode resistir tradicionalmente a classe política brasileira. (grifos nossos) (*Ibidem*, p. 218).

5 SUPERTERCEIRIZAÇÃO

A lei proíbe tanto as empresas privadas quanto as públicas, de terceirizar sua atividade-fim, ou seja, figura ilegal contratar terceiros para atividades essenciais da empresa.

Não obstante a lei, o que já se verifica, em larga escala, no Brasil, é a terceirização generalizada - ou superterceirização - de acordo com Márcio Pochmann. Dados do Tribunal de Contas da União (TCU) confirmam a queda vertiginosa no ingresso de funcionários públicos – através de concurso – no poder Executivo Federal. Amorim (2009), citando o Relatório de auditoria realizada pelo TCU, afirma que a reduzida contratação de funcionários públicos na administração pública pode ser comprovada quando atesta que o crescimento da contratação de serviços temporários no biênio 2002/2003 foi de, aproximadamente, 30%, enquanto o ingresso de novos servidores públicos, foi de 1%.

Segundo Amorim

“No Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA) eram terceirizadas as diversas atividades de fiscalização ambiental que constituem a razão de existência da autarquia federal.

[...]

No DNER identificou-se terceirização da atividade de fiscalização em rodovias federais, inclusive com aplicação de multas por infração de trânsito, tarefa ínsita do poder de polícia, privativo de Estado.

[...]

Por determinação do TCU o Poder Executivo Federal realizou, em 2005, amplo levantamento das atividades terceirizadas em aproximadamente 60% dos seus órgãos, identificando nesse universo, um total de 33.125 trabalhadores terceirizados que exerciam exclusivamente funções finalísticas, essenciais à competência dos órgãos e entes públicos.

[...]

Em 2001 o TCU havia contabilizado um total de 25.930 trabalhadores terceirizados em toda a administração pública federal, enquanto em 2005 foram identificados 33.125 trabalhadores terceirizados somente nas atividades finalísticas dos entes públicos federais, sem considerar os terceirizados em situações regulares nas atividades de apoio, e, mesmo assim, num universo de apenas 60% dos órgãos da administração pública direta federal”. (AMORIM, 2009, p. 72-73).

Ainda de acordo com Amorim:

“A pesquisa de Emprego e Desemprego realizada em 2007 em Belo Horizonte, São Paulo, Porto Alegre, Salvador, Recife e Distrito Federal revela que, enquanto na iniciativa privada a terceirização sofreu recuo entre os anos de 2002 e 2005 devido à queda na qualidade da produção, no âmbito da administração pública federal, estadual e municipal, o fenômeno vem tomando impulso ainda maior”. (*Ibidem*, p. 74).

Em ação civil pública, o Ministério Público do Trabalho (MPT) visando à extinção da superterceirização em atividades finalísticas, firmou acordo no qual a entidade federativa se compromete a somente efetuar contratação de serviços mediante as hipóteses previstas na lei, ou seja, atividades acessórias ou complementares às competências dos órgãos públicos. Compromete-se ainda a entidade federativa a rescindir todos os contratos firmados fora dos parâmetros legais, além da substituição gradativa daqueles trabalhadores por outros admitidos através de concurso público.

6 MINAS GERAIS

Afirmar, com exatidão, a data em que se deu início à terceirização no Estado de Minas Gerais constitui tarefa difícil.

Entretanto, a título de exemplo, podemos relatar brevemente o histórico da terceirização na Secretaria de Educação, nas Furnas Centrais Elétricas S.A, Orquestra Sinfônica de Minas Gerais e na Secretaria de Saúde.

6.1 Secretaria de Educação

Na Secretaria de Educação, durante mais de 15 anos o Estado utilizou a designação na contratação de professor e auxiliar de serviços gerais para a composição de seu defasado quadro funcional. Chama-se designação ao contrato cuja vigência se estende a apenas um ano. Naquele caso, em virtude de defasagem no quadro de pessoal, o contrato era renovado no ano seguinte, sob pena de prejudicar o cumprimento do período letivo. Entretanto, em 05/11/07 o Governo promulgou a Lei Complementar nº 100, que diz em seu artigo 7º “[...] Em razão da natureza permanente da função para a qual foram admitidos, são titulares de cargo efetivo os servidores em exercício na data de publicação desta Lei”. Assim, o Governo torna “efetivos”, aproximadamente, 98.000 mil trabalhadores da Educação.⁴ (grifo nosso).

Importante frisar que, em função disso, foi protocolada no Ministério Público, representação questionando a validade da Lei nº 100, pois, dentre outras coisas, ela vai de encontro ao artigo 37 da Constituição Federal no que diz respeito ao ingresso no Serviço Público. Segundo afirma Delgado (2005), com a inserção do dispositivo normativo supracitado, a Constituinte de 1988 pretendeu estabelecer uma garantia em favor da sociedade fundada em bases de caráter patrimonialista⁵, na qual os interesses particulares são, frequentemente, sobrepostos aos da coletividade.

6.2 Furnas Centrais Elétricas

Também a Furnas Centrais Elétricas S/A, empresa com 7.000 funcionários em seus quadros e geradora de 75% da energia elétrica consumida na região Sudeste, utiliza-se da terceirização de mão-de-obra. O Ministério Público do Trabalho (DF) determinou em função disso, que a estatal providencie concurso público para os terceirizados serem substituídos por funcionários concursados - no prazo máximo de cinco anos (4.000 trabalhadores). O prazo estipulado pelo

⁴ Informação oral.

⁵ Segundo o autor, “a Ciência Política denomina patrimonialista, a prática habitual das elites políticas de submeterem o interesse público e o cotidiano do administrativo do Estado aos estritos interesses setoriais e particulares dessas mesmas elites”. (DELGADO, 2005, p. 446).

Ministério Público é o que se acredita suficiente para o treinamento de novos operadores de usina; em média, dois anos.

Hoje o pessoal terceirizado representa 60% do total de funcionários estatais. Foi também acordado que Furnas destinará R\$ 2 milhões ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) para a requalificação dos trabalhadores substituídos. A Direção de Furnas alega que a decisão judicial compromete o funcionamento de três linhas de transmissão e sete usinas hidrelétricas no Brasil, além de comprometer as obras do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC. Não obstante isso, o Tribunal Regional do Trabalho prevê multa de R\$10 mil a cada funcionário contratado, caso Furnas descumpra a decisão judicial.

De acordo com Otávio Brito Lopes, Procurador do Trabalho, a decisão do Ministério Público “beneficia a sociedade, pois, representa a concretização do princípio do acesso universal ao serviço público”. (LOPES, 2009).

6.3 Orquestra Sinfônica de Minas Gerais

Já no início do século passado surgia neste Estado um “movimento” sinfônico. Tal “movimento” era amparado e incentivado, ora pela Prefeitura de Belo Horizonte, ora pelo Governo do Estado.

Em 1977, o Governo assumiu definitivamente a orquestra, contratando todos os músicos em regime da Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT. Posteriormente os músicos da recém-criada orquestra sinfônica de Minas Gerais tiveram seus contratos alterados – isso ainda era possível naquela época – de celetistas para estatutários. Desde então foram sendo realizados concursos públicos, quando da necessidade de completar o quadro de pessoal. Os dois últimos concursos realizados datam de 1994 e 2002.

Em 2006 foi criada a Organização Social de Interesse Público-Privado (OSIP) que deveria absorver a orquestra sinfônica de Minas Gerais. Para que isso se tornasse realidade era necessário que os músicos componentes da orquestra se demitissem através de um Programa de Desligamento Voluntário (PDV). De acordo com o Governador, aos profissionais que aceitassem aquela proposta seriam oferecidos melhoria nos salários – já muito defasados – a manutenção dos instrumentos musicais, a cessão de bolsas de estudos, além de outros benefícios. Os músicos não aceitaram a oferta e o Governo, então, abriu concurso, fazendo

circular o edital em vários países do mundo, tendo em vista a escassez de profissionais qualificados para a ocupação dos ditos cargos.

Após preenchidas as vagas, o governo criou a orquestra Filarmônica de Minas Gerais, que é a orquestra terceirizada. Os músicos da citada orquestra são bem qualificados, embora com um vínculo frágil. Ademais, já é possível perceber a alta rotatividade dos profissionais. A orquestra sinfônica de Minas Gerais, através de seus representantes de classe, denunciou o fato ao Ministério Público, além de ter impetrado liminares na justiça.⁶

De acordo com o Jornal Oficial “Minas Gerais” (11/03/09, p.2) encontra-se em trâmite, na Assembléia Legislativa, para votação, o Projeto de Lei nº PL-2578/08, que trata da contratação provisória no Estado. A proposta visa à regulamentação do contrato temporário em Minas Gerais, conforme prevê o inciso IX do artigo 37 da Constituição Federal que diz: “... a lei estabelecerá os casos de contratação temporária de excepcional interesse Público”.

Atualmente subsistem no Estado contratos com vigência de seis meses, os quais são renovados há mais de 15 anos. Importante citar também, a Lei Delegada 175/2007, de 26 de janeiro de 2007, que altera a estrutura de cargos de Provimento em Comissão da Administração Pública do Poder Executivo mineiro. Essa alteração classifica os cargos quanto à forma, como recrutamento amplo e limitado. Os cargos de recrutamento limitado podem ser ocupados somente por servidores públicos efetivos, enquanto os de recrutamento amplo são providos através de nomeação, a critério do Governador ou da autoridade máxima da Entidade.

De maneira geral, os números confirmam que Minas Gerais avança a passos largos rumo à terceirização. Na Saúde, são 5.000 funcionários efetivos contra 5.300 contratados e, na Segurança Pública são 11.000 contratados contra 3.000 efetivos⁷.

6.4 Secretaria de Estado da Saúde

A Rede Pública Estadual de Saúde do Estado de Minas Gerais é composta por 21 unidades hospitalares. O quadro de funcionários é de 10 mil servidores, sendo 50% destes, contratados.

⁶ Informação oral.

⁷ MINAS GERAIS. Belo Horizonte, Caderno 2, 12 mar. 2009.

Até o final da década de 90 aquele quadro de funcionários achava-se relativamente completo; poucos profissionais (médicos, enfermeiros, técnicos) eram contratados como profissionais autônomos.

Em 1992 o Governo abriu concurso público para o preenchimento das vagas remanescentes. Contudo, não houve efetivação. Os aprovados foram contratados por seis meses até que fosse publicada a referida nomeação.

Em 1994 foi aberto novo concurso público que, a exemplo do anterior, não efetivou os trabalhadores aprovados, tendo sido utilizada, novamente a contratação temporária. A partir daí, para todo serviço - incluindo o decorrente da ampliação de novos leitos - admitem-se novos funcionários cujos contratos são renovados semestralmente. A Secretaria de Saúde, especificamente a Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais (FHEMIG) aloca em seus quadros funcionais, trabalhadores contratados desde 1994, que não possuem o status de funcionários públicos nem sequer são amparados pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Aqueles funcionários trabalham há mais de dez anos, sem direito a férias anuais, pagamento de 13º salário, recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), licença médica, ou licença maternidade.⁸

7 A TERCEIRIZAÇÃO NO DER/MG

No caso do DER/MG, pode-se afirmar que, a partir da década de 80, a entidade foi substituindo suas características de órgão executor, transformando-se em órgão fiscalizador. Sucessivamente foram sendo transferidas para terceiros, atividades como a execução de projetos e construção de obras. A justificativa era a mesma utilizada para os demais órgãos da administração pública: necessário encolher a estrutura agigantada para que fosse possível atender, com a diligência necessária, as demandas clamadas pela sociedade.

Claro ficou o projeto do governo ao alterar radicalmente o modelo estrutural dos órgãos públicos. No caso específico do DER/MG, aos poucos foi transferido para a iniciativa privada o patrimônio da instituição. Foram leiloados tratores, maquinários gráficos, oficinas

⁸ Informação oral.

mecânicas, caminhões e equipamentos necessários à fabricação de placas de sinalização, dentre outros.

Aliados a isso, os serviços de conservação, limpeza, portaria, vigilância, secretaria, dentre tantos mais, foram contratados através da empresa hoje denominada Minas Gerais Administração e Serviços S.A – MGS. A MGS é uma sociedade anônima de capital fechado, 100% pública, vinculada à Secretaria de Planejamento e Gestão deste Estado e principal fornecedora de mão-de-obra aos órgãos públicos.

Diante de tal quadro, tornou-se evidente que também o DER de Minas Gerais estava sendo privatizado. Para Di Pietro (2008) no direito brasileiro a privatização é entendida apenas como a venda de ações de empresa estatal para o setor privado. Mas de fato, a privatização não é tão restrita quanto parece. Em sentido amplo, o vocábulo terceirização engloba todas as formas pelas quais se busca a redução do tamanho das responsabilidades do Estado.

Nos últimos 20 anos, para preencher o seu - tão descompassado - quadro de pessoal, o DER realizou um concurso público para o preenchimento de 234 vagas para profissionais de Nível Superior e 124 vagas para o Nível Médio. Para essas vagas foram empossados 58 servidores de nível superior e 15 de nível médio, restando 161 vagas remanescentes nos dois níveis.

Conforme citado anteriormente, a referida instituição, num percurso de mais de seis décadas, adquiriu os mais bem capacitados técnicos deste país. Instituição pública, seus serviços eminentemente técnicos necessitam ser repassados, sob pena de se perder este capital intelectual que, em última instância, é patrimônio mineiro.

Por comprovação empírica, é sabido que nos próximos quatro anos mais de 90% dos funcionários estarão aposentados e, num futuro não muito distante, o conhecimento construído à custa do dinheiro do contribuinte estará completamente desperdiçado.

Hoje o quadro funcional do DER é composto por 3.697 funcionários efetivos, 500 prestadores de serviço - contratados através de consultorias, 231 estagiários – de nível médio e superior – 92 adolescentes trabalhadores e inúmeros terceirizados indiretos. Entende-se como terceirizados indiretos, aqueles cujos serviços são realizados fora das dependências da

instituição. Na verdade, tem-se aproximadamente 823 trabalhadores terceirizados ou, 22% do total de funcionários efetivos.

Além desses terceirizados, o DER aloca em seus quadros funcionais, pessoal recrutado amplamente, ou seja, há cargos preenchidos por nomeação a critério do Governador ou da autoridade máxima da Entidade.

Faz-se mister considerar que o terceirizado possui vínculo frágil com o Estado. Ele sabe que não permanecerá alocado na instituição por muito tempo. Findo o contrato entre a tomadora e a prestadora, se a empresa à qual ele pertence não vencer a licitação, a vencedora poderá ou não desejará absorvê-lo. Ocorre também - não raras vezes - que o terceirizado, após adquirir experiência, demita-se, em virtude de salários e oportunidades melhores que ele vai buscar em empresas concorrentes.

É de fundamental importância, também, a criação de indicadores de desempenho que permitam verificar a qualidade dos serviços prestados pelos terceirizados que, via de regra, apresenta-se inferior àquele prestado pelos funcionários efetivos.

Parece-nos clara a intenção do Estado em terceirizar suas atividades com vistas ao aprimoramento das atividades finalísticas. Isso, até certo ponto, é compreensível. No entanto seria conveniente ampliar o universo, levando-se em consideração os anos vindouros.

Tomemos o exemplo do ocorrido nas Furnas Centrais Elétricas, onde se comprovou que, caso fosse decidida pela justiça a dispensa de todos os funcionários contratados, grande parte do Brasil ficaria às escuras, já que a referida hidrelétrica é responsável por 75% do fornecimento de energia da Região Sudeste. Além disso, dois anos é o tempo estimado para o treinamento de, por exemplo, operadores de usina. Tal fato faz com que o governo se torne refém de pessoal, o que é inadmissível, em se tratando de governo.

Márcio Pocchmann, Pesquisador da Unicamp e atual Presidente do IPEA, afirmou em entrevista à imprensa⁹, que o Governo brasileiro, ainda que o quisesse, não poderia rescindir os contratos de terceirização, pois necessitaria substituir o pessoal terceirizado em curto espaço de tempo, contratando e treinando expressivo contingente de servidores.

⁹ Entrevista concedida ao Jornal O Estado de São Paulo, em 14 de julho de 2009.

Lembrou ainda o Presidente do IPEA que a Administração Pública brasileira teria número maior de funcionários públicos caso o Estado brasileiro não tivesse sido destruído nos últimos 20 anos. Justifica, afirmando que “o corpo de funcionários públicos representava 12% da população ocupada e que, atualmente, é de 8%. Enquanto nos EUA são 18% da população e na Escandinávia, 40%”.

É sabido que a terceirização no DER tem sido largamente utilizada, tanto na atividade meio quanto na atividade-fim, o que extrapola o limite da legalidade e, ainda, caracteriza superterceirização. Ademais, os profissionais terceirizados, contratados por empresa interposta prestam serviços rotineiros dentro do órgão, ocupando cargos correspondentes aos existentes no quadro de cargos e salários da instituição. São 500 terceirizados, o que representa 22% do quadro de efetivos em todo o Estado de Minas Gerais.

A Lei 8.666/93 permite a contratação de consultoria especializada, para emitir parecer em assunto específico. Entrementes, no caso do DER, repita-se, é contratada a mão-de-obra dos *profissionais que são chamados a trabalhar rotineiramente* ao lado dos servidores de carreira, ferindo, dentre outros, o Princípio da Isonomia. (grifos nossos)

No que diz respeito ao DER, o órgão não disponibilizou informações sobre os valores reais gastos com pagamento de todo o pessoal terceirizado. Entretanto, no tocante ao suposto benefício financeiro advindo da terceirização, o pesquisador Márcio Pochmann, com base em Laudo do Instituto Nacional de Criminalística – INPC – aponta que o terceirizado, em muitos casos, custa duas vezes mais que um servidor público, visto a metodologia adotada por parte do Executivo para a definição do salário dos terceirizados trazer, na maioria das vezes, benefícios excessivos às empresas contratadas.

Além disso, a inspeção realizada pela Controladoria Geral da União – CGU, nas contas de 2004 do Departamento Nacional de Infra-Estrutura – DNIT, confirma que “os salários informados à Previdência pela empresa contratada eram inferiores aos repassados pelo DNIT no contrato de terceirização”. Essa prática, além de ilegal, leva os trabalhadores à perda de direitos salariais e previdenciários.

Não resta a menor dúvida de que a terceirização de serviços pode ser impetrada pela Administração Pública. O que o Estado, definitivamente, não pode fazer é contratar mão-de-obra, ferindo assim, a Constituição Federal. Há de se dar o bom exemplo de observância e de cumprimento das leis e dos deveres.

É óbvio que o Estado necessita ser modernizado. No entanto, além de se modernizar cabe a ele gerar oportunidades, aumentar sua implementação de políticas públicas e promover alterações em suas relações com a sociedade, ofertando serviços de qualidade que privilegiem o cidadão enquanto consumidor de bens e serviços públicos.

Qualquer reforma com vistas a mudanças estruturais somente mostrar-se-á eficaz se trazer em seu âmago a preocupação com a universalização dos direitos humanos, sociais e culturais, a garantia de igualdade perante a lei e o acesso à justiça. Quando o Estado exige do cidadão o cumprimento de seus deveres, mas é o primeiro a se utilizar do *jeitinho brasileiro* para a resolução de seus problemas, não é de se esperar comportamento diferente do cidadão.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo realizado amplia, em linhas gerais, nosso entendimento acerca do tema terceirização. Em primeiro lugar, confirma o apuro do poder público em lidar com a questão, devido à inexistência de leis claras acerca do assunto, o que possibilita interpretações subjetivas dos administradores públicos. Em segundo lugar, esclarece-nos acerca da diversidade entre contratar serviços e terceirizar mão-de-obra. Claro está que, em sendo a primeira iniciativa válida e amparada por lei, a segunda é ilícita e deve ser coibida. Como coibidas devem ser todas as ações desamparadas pela lei.

Embora inexistam fundamentos constitucionais e, ainda, nenhum argumento que justifique a terceirização generalizada, é preciso crer que a intensificação do uso desse artifício (pelo Estado) dá-se quando a administração, mesmo dispondo de recursos escassos, necessita acompanhar as novas tecnologias - além de otimizar cada vez mais a oferta de serviços públicos à sociedade.

Esclarece-nos, o presente estudo, que a terceirização vem sendo amplamente utilizada no mundo moderno, mesmo não se configurando instrumento jurídico. Trata-se de uma estratégia das empresas para reduzir custos e aumentar a produtividade - fator determinante para a sobrevivência dessas, em tempos de globalização.

No tocante à Administração Pública, percebe-se a terceirização como uma das alternativas viáveis para o alcance da meta de redução da burocracia estatal, com vistas à implantação de uma nova gestão pública (*new public management*). Diante dessa perspectiva pretende-se que o Estado, ao invés de executar, coloque-se no controle das políticas públicas.

Embora estudiosos do assunto - além de destacar vários aspectos negativos da terceirização- demonstrem que é muito mais oneroso para os cofres públicos, terceirizar serviços a contratar funcionários públicos; no caso do DER/MG essa não é mais a questão crucial.

No caso específico do DER/MG, crucial e urgente é a realização de concurso público para o preenchimento do seu quadro de pessoal. Questiona-se a terceirização na citada instituição, devido, fundamentalmente, à urgência para que se criem mecanismos de transferência de capital intelectual, haja vista a característica eminentemente técnica da entidade.

Não se trata de ser contra ou a favor, no caso da terceirização na Administração Pública, visto a realidade mostrar-se inexorável. A terceirização não vai acabar. Porém, urge que sejam estabelecidos requisitos para contratação e fiscalização das empresas prestadoras de serviços, bem como a delimitação do objeto do contrato. E, fundamentalmente, que se imponham indicadores de desempenho visando à verificação da qualidade dos serviços prestados.

Cumprir verificar, ainda, até que ponto a terceirização não é utilizada apenas como burla ao artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, que exige concurso para o ingresso no serviço público. Há de se considerar mais a fundo, ainda, a hipótese da utilização do contrato com a empresa prestadora de serviços na área pública ser utilizada para fins não de todo confessáveis.

É importante frisar que, nos próximos anos, restar-nos-ão poucas dezenas de técnicos, uma vez que os demais terão se aposentado e o conhecimento erigido - que em última instância

pertence ao contribuinte mineiro – não mais será aproveitado para o serviço público, diluindo-se no tempo.

Para fundamentar nosso pensamento, reportamo-nos às comunidades primitivas que, antes mesmo do surgimento da escrita, já traziam consigo a preocupação - ainda que de maneira não sistematizada – da transmissão do conhecimento. Embora em priscas épocas os únicos recursos disponíveis se restringissem à memória auditiva e à visual, ainda assim já se internalizava na consciência o quão fundamental era a transmissão de conhecimentos: para a coesão do grupo, bem como para a identidade cultural e sobrevivência da espécie. Insiste-se, portanto, que o conhecimento que a humanidade detém hoje - em todos os inumeráveis e fantásticos campos do saber – foi-se acumulando ao longo das eras e repassado de geração a geração. Urgente, pois, e inegável, que se providencie a preservação de nossa memória, sob pena da extinção do DER/MG que hoje é responsável, dentre outras coisas, pela manutenção de 24.700 quilômetros de rodovias – o que, convenhamos, não é um registro desprezível, muito ao contrário.

Referências Bibliográficas

AMORIM, Helder Santos. Terceirização no Serviço Público: uma análise à luz da nova hermenêutica constitucional. São Paulo, LTR, 2009.

BOLETIM RODOVIÁRIO DER/MG. Belo Horizonte, ed. Diretoria de Manutenção, 2006.

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

BRASÍLIA. DECRETO-LEI nº 200, de 25 de fevereiro de 1967

COSTA, Frederico L. Condicionantes da reforma do Estado no Brasil. In MARTINS, Paulo (Org.). Estado e Gestão Pública – Visões do Brasil Contemporâneo. FGV editora, 2006.

DELGADO, Maurício Godinho. Curso de Direito do Trabalho. 4ª ed., São Paulo, LTR, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na Administração Pública. Concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 6ª ed., São Paulo. Atlas, 2008.

LOPES, Otávio Brito. Disponível em: <http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/2008/01/14>, acesso em 29 set. 2009.

MARTINS, Sérgio Pinto. A Terceirização e o Direito do Trabalho. 9ª ed., São Paulo. Atlas, 2009.

MIOLA, Cezar. Terceirização no Serviço Público. 1997. 46 pg. Monografia (Programa de Orientação às Administrações Públicas – PROAP)

MINAS GERAIS, Órgão Oficial dos Poderes do Estado. Belo Horizonte, 11/03/2009, caderno 1, p.2

POCHMANN, Márcio. Portal de Contabilidade, ano X. Disponível em <http://cosif.com.br/amostra.asp>, acesso em 02 abr. 2009.

RAMOS, Dora Maria de Oliveira. Terceirização na Administração Pública. São Paulo, LTR, 2001.

VIOLIN, Tarso Cabral. Enciclopédia Jurídica Soibelman. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/dourina>. Acesso: 03 mar. 2009