

**Seminario internacional sobre tercerización laboral en
América Latina**

Buenos Aires, 20 março 2018

A terceirização no serviço público no Brasil: precarização do trabalho e da organização sindical*

Graça Druck¹

INTRODUÇÃO

A terceirização/subcontratação hoje é um fenômeno mundial que se generalizou para todas as atividades e tipos de trabalho – nas áreas urbanas e rurais; na indústria, no comércio, nos serviços e nos setores público e privado –, apresentando diferentes modalidades e formas de regulação e legislação e tornou-se central nas políticas de gestão do trabalho.

A terceirização ou subcontratação é uma estratégia de controle e disciplinamento dos trabalhadores por parte do capital, que os divide, os fragmenta, tornando-os mais heterogêneos, facilitando assim as condições para impor uma maior exploração, através da redução de custos, via diminuição da remuneração do trabalho, aí incluído os direitos e benefícios conquistados pelos trabalhadores que, no caso brasileiro, influenciaram a regulação do trabalho que originou a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), cada vez mais retalhada e atacada pela iniciativa patronal e pelos seus representantes nos governos.

Na sua origem histórica, esteve presente na transição para o trabalho assalariado e o modo capitalista de produção. Já no século XVI, na Inglaterra e na França, a subcontratação era utilizada pelos mercadores-empregadores como forma de controle e subordinação dos artesãos independentes. Neste processo de assalariamento com o uso da subcontratação, buscava-se a subordinação de um segmento dos artesãos e a sua proletarização, isto é, a perda de sua independência e de seus direitos de propriedade sobre a produção e sobre o trabalho (Thebaud-Mony; Druck, 2007).

* Esse texto é resultado de uma compilação de dois artigos já publicados, fruto de pesquisas realizadas. São eles: A Terceirização no serviço público: particularidades e implicações, em co-autoria com Jeovana Sena, Marina Morena e Sâmia Araujo, publicado no livro *Terceirização do trabalho no Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate*, organizado por André Gambier Campos, publicado pelo IPEA, 2018. E o artigo *Terceirização no serviço público: múltiplas formas de precarização do trabalho*, publicado na Revista Trabalho Educação e Saúde, Rio de Janeiro, v.14, supl.1, p.15-43, 2016.

¹ Professora da UFBA/Brasil, Pesquisadora do CRH/UFBA e do CNPq.

No Brasil, sua origem está no trabalho rural, através do sistema de “gato” (intermediação), que se apoia no trabalho tipicamente sazonal (intermitente), presente na agricultura até os dias atuais. Foi também uma forma de contratação utilizada desde os primórdios da industrialização nas áreas urbanas, ainda que de forma secundária.

A primeira experiência de terceirização realizada pelo Estado brasileiro data do século XIX, em 1852, com as iniciativas para substituir o trabalho escravo pelo trabalho dos migrantes pobres europeus. Um dos pioneiros foi o grande fazendeiro e senador Nicolau Pereira de Campos Vergueiro que, após já ter importado por sua própria conta mais de 300 famílias da Suíça e Alemanha, resolveu se “associar” ao governo de São Paulo para trazer 1500 colonos. Para isso, formou a empresa “Vergueiro & Cia”, que se tornou uma agenciadora de mão de obra estrangeira para as grandes plantações, subcontratada pelo governo, que passou a financiar a vinda desses trabalhadores. As condições de exploração do trabalho desses migrantes, subordinados aos grandes proprietários de terra e sem acesso a essa, e imobilizados nas fazendas levou ao que se chamou de “escravidão branca” ou “parceria por endividamento”. (Kowarik, 1994; Viotti da Costa, 1977)

Mais tarde, em 1886, os fazendeiros paulistas fundaram a Sociedade Promotora de Imigração, entidade privada com a finalidade de importar mão-de-obra para o café, através de contratos firmados com o governo de São Paulo. Essa Sociedade se constituía numa grande intermediadora de mão-de-obra, estabelecendo contratos de um ano. No final do século XIX, com o crescimento urbano-industrial, os imigrantes se destinavam para as cidades, já que a política de migração tinha levado a exceder as necessidades de braços nas plantações.

As diferentes fases históricas do capitalismo e dos padrões produtivos e de organização do trabalho foram redefinindo o lugar da terceirização. O avanço da industrialização e da urbanização, no século XIX e em parte do século XX, não a dispensou, mas a colocou de forma secundária ou periférica, especialmente nos países mais desenvolvidos da Europa e nos EUA.

No atual contexto dos processos de mundialização e financeirização do capital e de aplicação das políticas de conteúdo neoliberal, as formas de controle, gestão e organização do trabalho, juntamente com a redefinição do papel do Estado e da regulação sobre o mercado de trabalho, constituíram um novo regime de acumulação, em que a flexibilização/precarização do trabalho passou a ser uma estratégia central.

A precariedade é estrutural no capitalismo desde os seus primórdios, mas as suas formas sócio-históricas se alteram, se redefinem, se reconfiguram, indicando processos qualitativamente diferentes de precarização do trabalho em cada momento histórico. (Druck, 2013; Druck e Antunes, 2014) Na atualidade, a precarização deixou de ser algo residual ou periférico para se institucionalizar em todas as regiões do mundo, tanto nos países desenvolvidos e centrais, quanto em países como o Brasil. Este mesmo processo ocorreu com a terceirização, conforme afirma Araújo (2001):

A atualidade, entretanto, imprime à terceirização determinados atributos, ao ponto de se poder afirmar, sem exageros, tratar-se de um fenômeno novo. De peça acessória, periférica, complementar na arquitetura produtiva, ela se transforma em elemento central, em condição de flexibilidade, portanto, fundamental do ponto de vista da produtividade e da competitividade das empresas. Segundo documento do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC (1993), o que marca a terceirização atual é o ritmo veloz com que tem sido introduzida, a sua abrangência e o fato de estar invadindo a própria cadeia produtiva (Araújo, 2001, p. 56).

A terceirização é um fenômeno velho e novo ao mesmo tempo, e a novidade está no lugar central que ocupa no capitalismo flexível e no seu crescimento e generalização, constituindo uma verdadeira epidemia sem controle, mesmo que, no caso brasileiro, existir o Enunciado 331, que proibia a terceirização na atividade fim das empresas ou instituições públicas. Limite que já foi superado com a aprovação do Projeto de Lei 13.429 em 2017, que liberou a terceirização para todas as atividades e setores e com a Lei 13.467 da Reforma Trabalhista, que instituiu a precarização como regra.

Os primeiros estudos sobre a terceirização no Brasil datam do início dos anos 1990. Isso porque refletem sobre um processo em curso que marca as transformações no mundo do trabalho no país, sob o signo da reestruturação produtiva, da globalização e das políticas neoliberais. Os novos padrões de

organização do trabalho, com a adoção do toyotismo, que tem nas redes de subcontratação uma das principais práticas do modelo japonês, especialmente adotadas pelas empresas do setor industrial, se disseminou para os demais setores e atividades da economia, adaptado às especificidades de cada um.

Os resultados de estudos e pesquisas sobre a terceirização no Brasil têm invariavelmente enfatizado a indissociabilidade entre este fenômeno e a precarização do trabalho em todos os segmentos investigados nos últimos 25 anos. Os diversos indicadores construídos pelas pesquisas revelaram a degradação do trabalho em todas as suas dimensões: no desrespeito aos direitos trabalhistas, nas más condições de trabalho, nos baixos salários, na piora das condições de saúde, nos maiores índices de acidentes e na vulnerabilidade política dos trabalhadores que, dispersos e fragmentados, têm dificuldades para se organizar coletivamente.

A despeito da existência de um vasto campo de estudos sobre precarização e terceirização nestas últimas décadas no Brasil, poucas são as pesquisas sobre a terceirização no serviço público no campo da sociologia do trabalho.

São recentes as pesquisas que estudam casos de terceirização no serviço público, através da subcontratação de empresas prestadoras de serviços (limpeza, manutenção, portaria, segurança), assim como as investigações sobre outras formas de terceirização, a exemplo das Organizações Sociais, que foram amplamente utilizadas na área da saúde, para assumirem a gestão de hospitais públicos. E, são mais escassas ainda pesquisas que tenham como objeto os trabalhadores terceirizados.

A análise que se apresenta neste texto tem por objetivo apresentar as principais implicações da terceirização no serviço público sobre as condições de trabalho dos servidores e dos terceirizados e apontar as dificuldades de organização sindical, através de um estudo de caso em uma universidade pública brasileira.

A TERCEIRIZAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO

No quadro atual de transformações do trabalho, onde a terceirização ocupa lugar central, faz-se necessário analisar como os processos de globalização,

de reestruturação produtiva e de hegemonia neoliberal se manifestaram no âmbito do trabalho do servidor público. Para isso, é necessário fazer referência, mesmo que não seja objeto principal desse texto, às transformações que o Estado sofreu.

No plano mais geral, há uma mudança radical no tipo de Estado que prevaleceu durante todo o período de hegemonia fordista, principalmente nos países europeus que viveram a experiência dos Estados de bem-estar social, com políticas públicas de caráter universal, com políticas de pleno emprego e de distribuição de renda, fruto do pacto social estabelecido no pós-guerra. Nos anos 1970, esse padrão de desenvolvimento e o Estado social entraram em crise e o capital buscou se reestruturar no plano mundial, redefinindo o papel e o tipo de Estado. Era o início da chamada era neoliberal, cuja evolução desigual e combinada até os dias atuais, foi marcada por privatizações de empresas públicas e pelo enxugamento da máquina do Estado, com a redução das políticas públicas universais e com uma forte ideologia que orientou as reformas do Estado, inclusive no Brasil, que sustentava a necessidade de introduzir no serviço público o modelo gerencial do setor privado.

No Brasil, a origem da introdução da terceirização no serviço público se dá no governo militar, que em 1967, fez uma reforma administrativa do aparelho de Estado, tendo por objetivo impedir “o crescimento desmesurado da máquina administrativa”, tal como justificado no Decreto Lei nº 200/67. Neste Decreto, se definia a descentralização da administração pública, através da contratação ou concessão de execução indireta de serviços pelo setor privado.

Em 1970, a Lei 5645 veio complementar o DL 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.

Esta legislação passou a incentivar o uso crescente da subcontratação desses serviços, ainda que de forma comedida. Isto porque, conforme Amorim (2009), até então não havia exigência constitucional de concurso público para o contrato de funcionários públicos, que eram regidos pela CLT, podendo ser

admitidos e demitidos facilmente, o que se alterou radicalmente com a Constituição de 1988, quando o concurso público se tornou exigência para cargo e emprego público.

Vale destacar nas legislações subsequentes que regem a administração pública, o Enunciado 331 de 1993, pois estabelece a responsabilidade subsidiária do tomador de serviços em caso de inadimplência das obrigações trabalhistas, inclusive para União, o que foi objeto de Ação Declaratória de Constitucionalidade da Lei 8.666/93, votada em 2010, suspendendo, portanto, essa responsabilização da administração pública. Ainda em 1993, 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, é com a Reforma do Estado no Governo Fernando Henrique Cardoso, iniciada em 1995, que se estabelecem todas as diretrizes e a concepção de um Estado gerencial, no qual a privatização e a terceirização assumem lugar central. Uma reforma condizente com as políticas neoliberais, que definiu três áreas de atuação: i) as atividades exclusivas do Estado, constituídas pelo núcleo estratégico, ii) 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 outras) que deveriam ser publicizadas e a iii) a produção de bens e serviços para o mercado (retirada do Estado através dos programas de privatização e desestatização). Fora das atividades principais, estão as “atividades ou serviços auxiliares” (limpeza, vigilância, transporte, serviços técnicos de informática e processamento de dados, entre outras), que deveriam ser terceirizados, submetidos à licitação pública.

Conforme destaca Amorim (2009), com razão, a justificativa exposta no Plano Diretor, defende uma administração pública gerencial espelhada na administração da empresa flexível do regime toyotista, já que: « o paradigma gerencial contemporâneo (...) exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade » (Plano diretor da reforma do Aparelho de Estado, apud Amorim, 2009, p.71).

Neste contexto da reforma, destaca-se o Decreto 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, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações); e as que não podem ser terceirizadas – as “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” (Brasil, 1997). Tal decreto reproduziu, no serviço público, o mesmo espírito do Enunciado 331, diferenciando atividade-meio e atividade-fim, proibindo a terceirização nesse último tipo de atividade.

Entretanto, o crescimento desenfreado da terceirização no serviço público mostrou que a limitação da terceirização nas funções que pertencem à estrutura de cargos do funcionalismo foi esvaziada, à medida que, na Reforma do Aparelho de Estado, houve uma reestruturação nas carreiras, com a extinção de cargos públicos, incentivando a terceirização.

Além disso, duas outras leis estimularam e legalizaram a terceirização da atividade-fim no serviço público: a Lei nº 9.637/1998, que estabelece a subcontratação pelo Poder Executivo de Organizações Sociais (pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, para atuar nas áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde); e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 2000 – cujo objetivo principal é reduzir as despesas com o funcionalismo público –, o que inibiu a realização de concursos públicos e incitou a terceirização, pois as despesas com a subcontratação de empresas, contratação temporária, emergencial e de comissionados não são computadas como custo de “pessoal”.

Atualmente, há uma grande diversidade de formas de terceirização na esfera pública, como as concessões, as parcerias público-privadas, as cooperativas, as organizações não governamentais (ONGs), as organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips), as organizações sociais (OSs) e a

contratação de empresas prestadoras de serviços (ou intermediadoras de mão-de-obra).

A TERCEIRIZAÇÃO NA UFBA

A UFBA completou 70 anos em 2016. A comunidade universitária é formada por 33.804 estudantes de graduação, 5.381 estudantes de pós-graduação, 2.524 docentes, 3.195 servidores técnico-administrativos e 2.161 trabalhadores terceirizados. Vale registrar que, somente no ano de 2015, a publicação UFBA em números, disponível desde 2001, passou a computar os terceirizados como parte do item “pessoal”. Ou seja, esses trabalhadores deixaram de ser “invisíveis”, pelo menos em termos estatísticos.

Observando a evolução do número de trabalhadores em cada segmento por dez anos, conforme a tabela 1, destacam-se alguns dados. Primeiro, o altíssimo crescimento do número de terceirizados (127%), e um crescimento pífio dos técnicos-administrativos, (2%); e o de docentes (37%), onde ocorreu um maior número de concursos. Vale ressaltar o crescimento a partir de 2009, quando estava em curso o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), aumentando o número de cursos, vagas e instalações, levando a uma maior demanda de serviços de apoio e administrativos, cuja resposta foi o incremento da terceirização.

Em 2006, os terceirizados representavam 15% do total dos trabalhadores da UFBA, enquanto os técnico-administrativos eram 49%. Em 2015, chegaram a 27,5%, próximo ao que representava o número de docentes (29,7%), enquanto a participação dos servidores caiu para 41%. Em 2013, ano com o maior número de terceirizados (2.571), chegaram a representar 30%, e os servidores, 38%. Nos últimos dois anos – 2014 e 2015 –, houve uma queda acumulada de 16% no número de terceirizados, mas também caiu o número de servidores (3,4%). Isso pode ser explicado pela atuação da administração central da universidade, que fez um levantamento criterioso dos contratos das prestadoras de serviços, revendo as quantidades demandadas.

TABELA 1

Varição do número de trabalhadores da UFBA (2006-2015)
(em %)

Segmentos de trabalhadores	2006 Números absolutos	2015 Números absolutos	Varição (%)
Terceirizados	951	2.161	127,2
Funcionários	3.126	3.195	2,2
Docentes	1.708	2.337	36,8
Docentes substitutos	573	176	-69,3
Docentes Temporários	-	-	-
Total	6.358	7.869	26,8

Elaboração das autoras, com base nos Relatórios de Gestão da UFBA e da publicação *UFBA em números*, disponíveis em: <www.ufba.br>.

Os segmentos pesquisados – limpeza, portaria/recepção e vigilância –, representam a maioria de todos os contratos de prestação de serviços, (74%). O setor de limpeza reúne o maior número de trabalhadores (51,1%), seguido pelo de portaria/recepção (25,8%) e o de vigilância (22,8%).

As condições de trabalho, o desrespeito aos direitos trabalhistas e a ação sindical

Na burla aos direitos dos trabalhadores, o que mais chamou a atenção foi a quantidade de trabalhadores sem tirar férias regularmente: 46% ficaram sem tirar férias alguma vez, 9% nunca tiraram férias e 31%, às vezes. Isso ocorre devido principalmente a uma prática comum entre as empresas terceirizadas e a UFBA, quando a empresa contratada, antes de completar um ano de serviços prestados (quando os seus empregados teriam direito à férias), declara falência e rompe o contrato sem pagar os direitos trabalhistas, os mesmos trabalhadores são contratados por outra empresa terceirizada que a substitui. Assim, 12% dos trabalhadores que trocaram de duas a quatro vezes de empresas, tiraram férias a cada dois e quatro anos. Dos que trocaram de empresas de cinco a sete vezes, tiraram férias a cada dois a seis anos. E se encontrou um trabalhador que ficou dez anos sem férias.

A pesquisa revelou que 32% dos entrevistados precisaram entrar na Justiça do Trabalho para reivindicar direitos. Destes, 41% por iniciativa individual; 41% por iniciativa do sindicato; e 18% por iniciativa coletiva (sindicato e trabalhador). Os motivos são diversos: 59% por não pagamento do Fundo de Garantia por

Tempo de Serviço(FGTS), férias e 13º salário; 50% por atraso de salário; 9% por não pagamento de horas extras; 6% por demissão indevida; 3% por assédio moral e 3% porque a empresa declarou falência e não pagou os direitos trabalhistas. Embora exista uma Portaria 409/2016, que estabelece que a instituição pública deve fiscalizar mensalmente se a empresa terceirizada contratada está cumprindo as obrigações trabalhistas e pagando os salários regularmente. Caso não esteja, só efetuará o pagamento à contratada depois que esta comprovar estar em dia e, conforme a situação da empresa, a contratante pode efetuar diretamente o pagamento aos trabalhadores. A UFBA já adotou essa medida anteriormente, incorporando tais exigências e possibilidades nos termos dos contratos e tem feito o pagamento diretamente aos trabalhadores, com mediação do Ministério Público do Trabalho.

Com relação à atuação sindical, 81% dos entrevistados responderam que conhecem o sindicato de sua categoria. Eles são representados por dois sindicatos. Na limpeza e portaria, o Sindicato dos Trabalhadores de Limpeza Urbana Asseio e Conservação da Bahia (Sindilimp), que reúne os trabalhadores do setor privado e público empregados nas empresas de limpeza, asseio e conservação em todo o Estado. Na vigilância, o Sindvigilantes – Sindicato dos Vigilantes do Estado da Bahia é a entidade que organiza a categoria em todo Estado desde 1981. Não há qualquer representação local, isto é, na UFBA, o que dificulta muito a atuação sindical, limitando-se quase que exclusivamente à homologações e convenções coletivas. Há um sindicato dos funcionários técnico-administrativos da UFBA, a ASSUFBA, que não representa os terceirizados, nem realiza qualquer luta nesta direção, reforçando o corporativismo. Em síntese, apesar da existência de três sindicatos, os terceirizados efetivamente não contam com nenhum no dia-a-dia das suas lutas e reivindicações.

Dos entrevistados, 28% já participaram de algum tipo de manifestação para reivindicar direitos trabalhistas, desde quando começaram a trabalhar na UFBA. Destes trabalhadores, 93% participaram de manifestações para reivindicarem atraso de salários; 10% por não pagamento de ticket e vale transporte; e 3% por aumento de salário. Sendo que 51% já participaram de greves, pelos mesmos motivos. Dos que não participaram de greves, 22%

afirmaram não ter participado por medo de demissão; 14% disseram não ter nenhum motivo para participar; 12% não acreditam na greve como instrumento eficaz para a garantia de direitos aos trabalhadores; 6% não tiveram o apoio do sindicato; e 2% têm cargo de confiança.

A dispersão sindical, a ausência de uma organização no local de trabalho que reunisse os terceirizados da UFBA e a falta de qualquer vínculo com os funcionários públicos da Universidade e do seu sindicato – a ASSUFBA –, é exemplar para mostrar o quanto a terceirização tem como uma das suas principais implicações a fragmentação dos trabalhadores, a fragilização da ação coletiva organizada, se constituindo em mais um indicador de precarização do trabalho.

A TERCEIRIZAÇÃO DOS HOSPITAIS UNIVERSITÁRIOS: EBSEH-EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES

Em 2011, o Governo Federal criou a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSEH). É uma empresa pública com personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio, vinculada ao Ministério da Educação, responsável pela gestão do Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (REHUF), criado em 2010.

A justificativa desse Programa era sanar a crise dos hospitais universitários, considerados sucateados em termos de equipamentos e tecnologia e, principalmente, pela falta de funcionários. Uma situação que levou muitos hospitais à contratação de trabalhadores através de fundações universitárias, provocando dívidas trabalhistas e intervenção do Ministério Público do Trabalho, considerando esse processo de terceirização como ilícito.

A EBSEH é dotada de recursos do orçamento da União e outras receitas provenientes de 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. Tem por finalidade:

“a prestação de serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico à comunidade, assim como a prestação às instituições públicas

federais de ensino ou instituições congêneres de serviços de apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão, ao ensino-aprendizagem e à formação de pessoas no campo da saúde pública, observada, nos termos do art. 207 da Constituição Federal, a autonomia universitária.” (EBSERH – Hospitais universitários federais – legislação p.10, In: <http://ebserh.mec.gov.br>)

Mas, além da prestação de serviços gratuitos (no âmbito do SUS), poderá atender planos privados de saúde, conforme parágrafo 3º: (...) é permitido a essa empresa, o ressarcimento das despesas com o atendimento de consumidores e respectivos dependentes de planos privados de assistência à saúde, na forma estabelecida pelo art. 32 da Lei no 9.656, de 3 de junho de 1998, (...) (EBSERH – Hospitais universitários federais – legislação p.10, In: <http://ebserh.mec.gov.br>)

Na constituição dos seus órgãos de direção, a quase totalidade dos seus membros nos diversos conselhos (administração, fiscal e diretoria executiva) é indicação do governo federal, tendo acento um representante da instituição federal indicada pela ANDIFES e um representante dos funcionários no Conselho de Administração. .

A estrutura da EBSERH e suas finalidades explicitam que é uma empresa pública com fins lucrativos que irá se apropriar de todo patrimônio físico e de conhecimento de um hospital universitário, alijando as universidades federais de sua gestão. Estas, ao decidirem aderir à EBSERH, renunciam ao controle dos hospitais em troca de recursos públicos e contratação de pessoal fora do regime jurídico único, para “salvar” os hospitais universitários. Foi a pressão das condições de crise financeira e de pessoal que levou aos 37 hospitais universitários de um total de 50 existentes no país, a aderirem e que hoje são geridos pela EBSERH.

Um dos questionamentos centrais é: se o problema principal era a falta de recursos financeiros para sanar a crise nos hospitais universitários, por que criar uma empresa pública, cujos recursos são públicos, parte do orçamento federal? Por que estes recursos não foram investidos diretamente através das universidades federais que criaram e sustentaram esses hospitais?

A resposta não é simples. Mas a tese aqui defendida é que é mais uma iniciativa no sentido de reduzir – com vistas à extinção – uma categoria

profissional: o funcionalismo público, através da terceirização. Por isso, o regime de trabalho do pessoal permanente é celetista, selecionado através de concurso público, assim como a contratação de pessoal por tempo determinado, com contratos temporários por 2 anos, prorrogáveis desde que não ultrapasse 5 anos.

Além disso, há ainda no regimento da Empresa, a seguinte disposição no artigo 48:

“Integram o quadro de pessoal da sede da EBSEH os ocupantes dos cargos de Presidente e Diretor estabelecidos no Estatuto da Empresa; os cargos ou funções gratificadas; os empregados públicos admitidos na forma do art. 10 da Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011 e os servidores públicos requisitados de outros órgãos.” ((EBSEH – Hospitais universitários federais – legislação p.66, In: <http://ebserh.mec.gov.br> grifos meus,)

O caso da Universidade de Brasília é ilustrativo das implicações dessa constituição híbrida do quadro de pessoal. Em 2015, na greve dos servidores públicos federais, o sindicato dos servidores da UNB, expôs a situação:

“Um dos principais problemas gerados aos servidores do HUB com a entrada da Ebserh foi o aumento da jornada de trabalho. Os trabalhadores cumpriam jornada de seis horas diárias há cerca de 10 anos. Entretanto, o regime de trabalho da Ebserh é regido pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, que determina jornada de trabalho de oito horas diárias. A mudança de horário não foi totalmente implementada no HUB, mas já dá sinais com o aumento do número de plantões, trabalho em recessos e feriados, realidade que já atingiu a maioria dos servidores do quadro do Hospital.” (Últimas notícias Sintfub in “<http://www.sintfub.org.br/>)

Uma situação que já era prevista em 2012, quando da realização do Seminário Nacional de Hospitais Universitários, em Brasília, onde o debate central foi sobre a EBSEH, em seus aspectos políticos e jurídicos. Em carta aberta retirada no Seminário, havia a manifestação contrária, afirmando ser a empresa uma forma de privatização. “Trata-se de parte de um projeto maior de como os diversos governos estão modificando o Estado brasileiro, na lógica da privatização e das parcerias público privadas.” (Carta Aberta do Seminário Nacional de Hospitais Universitários, 2012)

Nesta mesma Carta, havia um posicionamento de denúncia, considerando que era:

“ (...) um processo que desmonta todo o sistema de ensino, pesquisa e extensão na área da saúde, colocando ainda todo o patrimônio público à serviço das grandes empresas que já exploram o setor. Isso sem contar com a quebra do atendimento de ponta que é realizado por esses hospitais, que são referência em diversas especialidades e atendem respeitando os princípios do SUS. Para além disso, a adesão à EBSEH representa um grave ataque à autonomia administrativa, didática e científica – prevista no artigo 207 da CF – que coloca em risco a soberania nacional .” (Carta Aberta do Seminário Nacional de Hospitais Universitários, 2012)

E alertava sobre a precarização das relações de trabalho, já que (...) Os contratos de trabalho serão celetistas sem estabilidade onde a rotatividade de profissionais além de não garantir a formação adequada dará um caráter descartável ao trabalhador e será prejudicial ao bom desenvolvimento dos serviços de educação e saúde. .” (Carta Aberta do Seminário Nacional de Hospitais Universitários, 2012)

Posição similar encontra-se em cartas de repúdio do Conselho Nacional de Saúde, desde 2011, referendando decisão da 14ª Conferência Nacional de Saúde. A crítica à EBSEH ressalta que a “precarização, resultante do processo de terceirização, é um mal para o serviço público, por se constituir, na maioria, em um canal de corrupção, de clientelismo, de nepotismo, de baixa qualidade nos serviços públicos prestados à população”.
<http://www.adua.org.br/noticias>

Após três anos de existência, em 2015, houve uma greve nacional dos funcionários da EBSEH, cujas principais reivindicações eram: jornada de trabalho de 12x36 para todos os empregados da empresa com uma hora de descanso dentro da jornada, a garantia de que 1% da folha geral da empresa seja destinada para fins de progressão e titulação, participação dos empregados na criação das normas para garantir paridade nas decisões, garantia dos 7,7% de reajuste salarial e em todos os benefícios.

Neste mesmo ano, realizou-se um novo Seminário Nacional dos Hospitais Universitários. Nesta oportunidade, o presidente em exercício da EBSEH declarou que houve uma diminuição de 2.800 servidores em RJU devido a

aposentadorias, falecimentos e desistências. E que cada servidor RJU que saísse seria substituído por um celetista (CLT). Ainda segundo o presidente: “a tendência é aumentar o número de trabalhadores celetistas e diminuir o número de servidores RJU pela política de Estado que já há algum tempo é vigente no país” (<http://sintema.org.br/dezembro 9, 2015>).

Situação que já ocorre, pois atualmente são 17.992 trabalhadores RJU e 18.266 celetistas concursados nos Hospitais Universitários, segundo informações do próprio presidente da EBSEH.

Entretanto, apesar dessa ênfase nos trabalhadores celetistas, é de conhecimento público, destacado também pela FASUBRA, a terceirização nos hospitais universitários, através da EBSEH:

(...) Nos hospitais se usa grande parte do custeio para pagar terceirizados, contratação de serviços fechados como setores de nefrologia, fisioterapia, nutrição, limpeza, cozinha, segurança, e outros. O trabalho precarizado continua e com baixíssima qualidade. A EBSEH tem que saber a realidade dos hospitais cedidos, a gestão que era para melhorar, não melhorou, pelo contrário, continuam os problemas, a precarização, aumento do adoecimento dos trabalhadores e casos de assédio. (...) (<http://sintema.org.br/dezembro 9, 2015>)

A forma híbrida de trabalhadores em Regime Jurídico Único (RJU) “cedidos” à EBSEH e Celetistas tem gerado problemas diversos: nas relações entre os próprios trabalhadores, criando um ambiente de disputa entre eles, na representação sindical de uns e outros, fragmentando a sua organização, conforme expõe a FASUBRA:

“A forma de constituição dos contratos fere a legislação, são heterogêneos. A FASUBRA fez um levantamento nacional de todos os contratos nas universidades que aderiram à EBSEH. A Universidade Federal do Rio Grande – RS, foi a única que tratou de alguns elementos da carreira com relação aos trabalhadores cedidos. Em outras universidades os trabalhadores foram cedidos sem consulta, não puderam opinar, sem nenhum elemento no contrato que garantisse os direitos como: política de capacitação, política de avaliação, carga horária e outros. Nós queremos debater isso com a EBSEH, (...). E não só apenas discutir a situação dos trabalhadores cedidos, mas também dos trabalhadores da EBSEH, que são trabalhadores da universidade. E quem representa os trabalhadores das universidades é a FASUBRA e não uma outra confederação que está representando agora os trabalhadores da EBSEH, como também representamos os trabalhadores das fundações, das empresas

terceirizadas das áreas de vigilância e limpeza. Todos são trabalhadores da universidade". ([http://sintema.org.br/dezembro 9, 2015](http://sintema.org.br/dezembro%209,%202015))

A Frente Nacional Contra a Privatização da Saúde, em 2012, em manifesto em defesa do caráter público dos hospitais universitários e contra a EBSEH, já destacava a sua inconstitucionalidade, alertando sobre a cessão de servidores públicos para a empresa:

A desobediência à Constituição, na Lei nº 12.550/2011, se estende ao prever, no artigo 7º, a cessão de servidores públicos para a EBSEH com ônus para a origem (órgão do Poder Público). Esta cessão é inadmissível à luz dos princípios mais elementares do Direito, assim como obriga os servidores à prestação de serviços a entidades com personalidade jurídica de direito privado, quando foram concursados para trabalharem em órgãos públicos. Esses servidores, muitos deles qualificados com especializações, mestrados e doutorados, passariam a ter carga-horária, processos de trabalhos e de gerência determinados e controlados pela Empresa, que também passaria a definir metas e produtividade. (<http://www.contraprivatizacao.com.br/2012/03/manifesto-contra-ebserh-leia-informe-se.html>)

Na UFBA, em 2012, foi discutida a adesão do Complexo HUPES à EBSEH). Segundo o Relatório do Conselho Universitário da Universidade Federal da Bahia (CONSUNI-UFBA), Portaria 017\2012, o então Presidente da EBSEH, José Rubens Rebellato, pautou que existia decisão do Governo Federal para não se realizar concurso público para carreiras vinculadas aos Hospitais Universitários Federais pelo Regime Jurídico Único. Assim, as carreiras e categorias existentes se extinguiriam com a aposentadoria dos servidores e aderir à EBSEH seria uma saída para o enxugamento do quadro, visto que tal empresa realizaria concurso para emprego público sob regimento da Consolidação das Leis Trabalhistas.

Conforme as Representações Sindicais – em especial a ASSUFBA –, essa multiplicidade de vínculos dentro de um Hospital-Escola pressupõe conflitos entre as visões acerca dos princípios de um HU (pesquisa, ensino e extensão). De acordo com a ASSUFBA, a demissão em massa dos terceirizados FAPEX,

que possuíam muitos anos de experiência, qualificação e comprometimento com a visão de um Hospital Escola, para dar entrada a um contingente de concursados da EBSEH, contratados via CLT, envolvidos em uma lógica empresarial e produtivista, afeta diretamente a pesquisa, o ensino e a extensão. Desta forma, o Hospital Universitário Professor Edgar Santos se torna um Hospital meramente assistencialista, com quedas expressivas na qualidade do atendimento. Para a entidade, a forma como se deu a entrada dos funcionários EBSEH foi um grande pontapé para a criação de conflitos entre os EBSEH e UFBA. Se espalhou um discurso sobre a incompetência da gestão e dos funcionários RJU, apelidados de “arrastadores de chinelos”. E que eram os que demonstravam resistência frente à implementação da EBSEH, à demissão dos terceirizados FAPEX e à entrada de trabalhadores “sem experiências, qualificações e comprometimento com o HU”. Ademais, as relações de trabalho passaram a ser marcadas por grandes tensões entre trabalhadores com demandas e direitos diferentes, carga horária, salários e subordinações variadas, assim como o comprometimento com a “missão” de Hospital-Escola.

Uma das questões fundamentais evidenciada a partir da adesão à EBSEH estes três anos, é que essa empresa terceira representou uma cunha no funcionalismo público do Hospital Universitário. Os concursos públicos foram extintos para essa área. Em 2016, eram 1.137 empregados CLT da EBSEH, 284 terceirizados fora da EBSEH e 1.218 funcionários públicos. E era exatamente o funcionalismo do Hospital das Clínicas da UFBA que dava maior sustentação ao sindicato, por reunir um maior número de funcionários em atividades afins. Agora diminuído e enfraquecido, numa disputa aberta com os empregados da EBSEH, que criaram uma nova representação sindical, cindindo mais ainda o movimento sindical na Universidade.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

Compartilhamos com os estudiosos que afirmam ser a terceirização no serviço público uma forma de privatização. Um processo decorrente de uma política que transforma a natureza do Estado e de sua intervenção. Não se trata de banir o Estado, pois nenhuma sociedade capitalista e de classes sobrevive sem

ele, e isto está comprovado historicamente nos regimes liberais ou neoliberais, pois a atuação do “poder público” é fundamental para garantir a fetichização do mercado.

Assim, quando os bens públicos como saúde e educação, por exemplo, se tornam cada vez mais mercantilizados, por conta da existência de um mercado quase ilimitado, à medida que toda sociedade tem necessidade desses bens, a atuação do Estado torna-se fundamental para, através das suas políticas, retirar ou reduzir o acesso à saúde e educação públicas como direitos sociais e humanos.

E, são essas políticas que estão em curso no Brasil, desde o início dos anos 1990. O Estado brasileiro – através dos governos que se sucederam – aderiu e vem se transformando num típico modelo de um estado neoliberal. Não sem contradições, tensões e resistências, conforme já demonstrado anteriormente.

As informações aqui sistematizadas são indicadores de um processo de generalização da precarização do trabalho, ao qual me refiro para explicar um dos aspectos da sua natureza social, qual seja, o de romper com determinadas dualidades, aqui representadas pelo público e privado, expresso em três momentos da terceirização no serviço público: i) a diminuição do número de funcionários públicos com a sua substituição crescente por funcionários terceirizados e não estatutários; ii) a subordinação dos funcionários públicos, que ainda permanecem, à gestão privada, como é o caso da EBSEH, submetidos a piores condições de trabalho; iii) o crescente número de trabalhadores terceirizados com contratos precários, e mesmo quando celetistas, sem vínculo permanente ou tendo seus direitos sistematicamente desrespeitados. Desta maneira, funcionários públicos estatutários, celetistas, temporários são todos atingidos pela precarização, mesmo que de forma hierarquizada.

Ademais, a natureza social da precarização do trabalho no serviço público tem uma importante singularidade: por se tratar de uma força de trabalho cujo valor de uso é produzir bens públicos e, portanto, servir à sociedade, o seu rebaixamento ou a sua redução ou mesmo a sua extinção geram implicações imediatas e plenamente visíveis ao conjunto da sociedade, sem o fetiche da

relação de assalariamento do setor privado que encobre a exploração do trabalho e a produção do lucro. Por isso, a mercantilização da saúde e a educação no interior do próprio Estado, através da terceirização, conforme visto, tem importância decisiva e estratégica para o capital que, agora acobertado e acolhido nas entranhas do serviço público, não só conquista mais mercados, mas fetichiza também o trabalho no interior das instituições públicas.

A redução do efetivo de funcionários públicos estatutários, a quebra de direitos, a exemplo das reformas da previdência, a desvalorização salarial, a desqualificação e desmoralização da sua função e a sua submissão a formas de gestão privadas, somadas ao processo de terceirização constituem a força maior de uma ofensiva que tem por objetivo a extinção desse segmento de trabalhadores, pois a sua existência – enquanto força de trabalho vivo – é a única garantia para se manter algum caráter público de bens necessários à reprodução social dos trabalhadores em geral, como saúde e educação. A terceirização no serviço público é o meio principal para atacar o coração de um estado social e democrático: os trabalhadores que constituem o funcionalismo público. Assim como são os sindicatos do funcionalismo público que têm realizado um número grande de greves de longa duração contra os ataques sofridos.

O processo de privatização dos serviços públicos via terceirização pode ser considerado como a forma mais eficiente de tornar hegemônica a concepção de um Estado gerencial, substituindo gradativa e rapidamente o funcionário público concursado por relações de trabalho contratuais ou informais regidas por legislação do setor privado. E, neste processo, é trazida para dentro do serviço público, a lógica empresarial privada em todas as suas dimensões, destacadamente a instabilidade e a rotatividade dos trabalhadores, através de contratos precários e provisórios, com baixo padrão salarial e de desrespeito aos direitos trabalhistas.

No caso das universidades públicas, instituições que produzem conhecimento, formam gerações em todas as profissões, onde estão reunidos os principais intelectuais da sociedade, criou-se uma situação em que elas se tornaram

cúmplices de um amplo processo de precarização do trabalho, com a criação de trabalhadores considerados de “segunda categoria”, que não pertencem formalmente à comunidade universitária, embora sejam indispensáveis para o funcionamento da Universidade. Tal condição foi imposta pelo Estado brasileiro, através de sucessivos governos, especialmente com a reestruturação do aparelho estatal via reforma de 1995, que redefiniu a carreira e cargos públicos, ampliando e legalizando a terceirização.

Trata-se da constituição e consolidação de um Estado neoliberal, que se utiliza da terceirização em suas diversas modalidades, como instrumento para pôr fim a um segmento dos trabalhadores – o funcionalismo público –, que tem papel crucial para garantir o direito e o acesso aos serviços públicos necessários à sociedade, sobretudo à classe trabalhadora, impossibilitada de recorrer a esses serviços no mercado. São várias 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, cujo ápice ocorreu em 2016, através da PEC 241 (ou 55) que congelou os gastos sociais por 20 anos, com o claro objetivo de fazer superávit primário para transferir os recursos públicos para as instituições privadas credoras da dívida pública brasileira.

Na esteira dessa inédita e radical medida, um conjunto de projetos de lei, medidas provisórias e emendas constitucionais estão em discussão ou foram aprovadas no Congresso Nacional, após o golpe político em 2016, cujo cerne é a destituição dos direitos sociais e trabalhistas de todos os trabalhadores do setor público e privado, numa clara ofensiva contra qualquer resquício de uma legislação protetiva e de um estado social. Trata-se de garantir a liberdade sem limites para o capital que exige um “estado gerencial” ou um “governo empresarial” conforme denominação de Laval e Dardot (2016).

Há uma ofensiva do “intervencionismo neoliberal” representado pelo governo ilegítimo de Michel Temer – sustentado por um Congresso Nacional desmoralizado por denúncias, prisões e processos judiciais de grande parte de

seus membros, auxiliado por um Poder Judiciário também envolvido em corrupção e que passou a atuar aberta e politicamente articulado ora com partidos da base governista, ora com empresas de comunicação – que vem desmontando o Estado brasileiro e os direitos dos trabalhadores.

Entretanto, há resistências: manifestações de rua, uma greve geral em abril de 2017 chamada por todas as centrais sindicais, greves parciais, especialmente do funcionalismo público, petições e campanhas contra a destituição de direitos levaram a primeira grande derrota do governo Temer: a retirada da pauta de votação do congresso nacional, da reforma da previdência, condenada pela maioria da sociedade brasileira.

Referências bibliográficas

AMORIM, H. Terceirização no serviço público: uma análise à luz da nova hermenêutica constitucional. São Paulo: LTr, 2009.

ARAÚJO, Anísio José da Silva. Paradoxos da Modernização: terceirização e segurança dos trabalhadores em uma refinaria de petróleo. 2001. Tese (Doutorado) – FIOCRUZ, Rio de Janeiro, 2001.

BRASIL. Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Disponível em :<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm>. Acesso em: <8 out. 2012 >.

_____. Lei no 12.740, de 8 de dezembro de 2012. Altera o art. 193 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, a fim de redefinir os critérios para caracterização das atividades ou operações perigosas, e revoga a Lei no 7.369, de 20 de setembro de 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12740.htm>. Acesso em: <10 nov. 2015>.

CARTA ABERTA DO SEMINÁRIO DE HOSPITAIS UNIVERSITÁRIOS, Brasília, 10-11/11/2012, Disponível em: <

<http://www.contraprivatizacao.com.br/2012/11/carta-aberta-do-seminario-nacional-de.html>> Acesso em 13/12/2015.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. Moção de Repúdio relativa à EBSEH, 12-13/set 2012. Disponível em: <<http://www.adua.org.br/noticias.php?cod=808>> Acesso em 10/12/2015.

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

DRUCK, G. Terceirização no serviço público: múltiplas formas de precarização do trabalho, IN: Revista Trabalho Educação e Saúde, Rio de Janeiro, v.14, supl.1, p.15-43, 2016.

DRUCK, M. G.; ANTUNES, R. A epidemia da terceirização. In: ANTUNES, Ricardo (Org.). Riqueza e Miséria do Trabalho III. 1ª ed, São Paulo: Boitempo, 2014, v. III, p. 13-24.

DRUCK, G. SENA, J. MORENA, M, ARAUJO, S. A Terceirização no serviço público: particularidades e implicações, IN: GAMBIER, A. (org) Terceirização do trabalho no Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate, IPEA, 2018.

EBSEH – Hospitais universitários federais – legislação, 2012. Disponível em: <<http://ebserh.mec.gov.br>> Acesso em 15/01/2016.

FRENTE NACIONAL CONTRA A PRIVATIZAÇÃO DA SAÚDE. Manifesto em defesa dos hospitais universitários como instituições de ensino pública-estatal, vinculadas às universidades, sob a administração direta do estado: Contra a implantação da empresa brasileira de serviços hospitalares nos hospitais universitários (Hus) do Brasil, 2012. Disponível em: <<http://www.contraprivatizacao.com.br/2012/03/manifesto-contra-ebserh-leia-informe-se.html>>. Acesso em: 1/02/2016.

KOWARICK, Lúcio. Trabalho e vadiagem: a origem do trabalho livre no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

SINDICATO DOS TRABALHADORES DA FUNDAÇÃO UNB – (SINTFUB). Últimas notícias, disponível em: < <http://www.sintfub.org.br>> Acesso em 12/12/2015.

SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO DE 3º GRAU NO ESTADO DO MARANHÃO. Manifestação da FASUBRA no Seminário Nacional de Hospitais Universitários, publicado em 9/12/2015. Disponível em: < [http://sintema.org.br/dezembro 9, 2015](http://sintema.org.br/dezembro%209,%202015)> Acesso em 1/02/2016.

THEBAUD-MONY, A.; DRUCK, G. Terceirização: a erosão dos direitos dos trabalhadores na França e no Brasil. In: DRUCK, G.; FRANCO, T. (Orgs.) A perda da razão social do trabalho: terceirização e precarização. São Paulo: Boitempo, 2007

VIOTTI DA COSTA, E. Da Monarquia à República: momentos decisivos. São Paulo:Grijalbo, 1977.