

**Universidade Federal do Rio Grande do Sul**  
**Escola de Administração**  
**Programa de Pós-graduação em Administração**  
**Alice Schäffer da Rosa**

**Histórias e trajetórias da terceirização na UFRGS**

Porto Alegre, agosto de 2015

**Universidade Federal do Rio Grande do Sul**  
**Escola de Administração**  
**Programa de Pós-graduação em Administração**  
**Alice Schäffer da Rosa**

**Histórias e trajetórias da terceirização na UFRGS**

Dissertação de Mestrado Acadêmico

Orientador: Sidinei Rocha de Oliveira

Porto Alegre, agosto de 2015

### CIP - Catalogação na Publicação

Schäffer da Rosa, Alice  
Histórias e trajetórias da terceirização na UFRGS /  
Alice Schäffer da Rosa. -- 2015.  
95 f.

Orientador: Sidinei Rocha de Oliveira.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Programa  
de Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre, BR-RS,  
2015.

1. Relações de trabalho. 2. Terceirização. I. Rocha  
de Oliveira, Sidinei, orient. II. Título.

## Resumo

O presente trabalho é fruto de uma busca pelo olhar para a gestão de pessoas em uma Universidade Pública sob a ótica das relações de trabalho com foco nos serviços terceirizados contínuos. Objetivando a compreensão de como se constituíram as relações de trabalho de terceirização que se estabelecem neste contexto complexo e permeado pelas diferenças, a opção foi por desenvolver uma pesquisa qualitativa em profundidade. Busca-se assim compreender como foram construídas as relações de trabalho de prestação de serviços terceirizados contínuos na instituição. Para isso partiu-se da história desta terceirização de serviços na instituição, as práticas atualmente adotadas para gerir esta relação de trabalho e os conflitos que dela resultam. Assim coloca-se a questão de pesquisa: Como se construíram as relações de trabalho dos serviços terceirizados na UFRGS? Estabeleceram-se os objetivos de descrever como se desenvolveu na organização o processo de construção das relações de trabalho terceirizadas, analisar como a instituição adaptou suas práticas e políticas ao longo da sua trajetória, identificar quais os conflitos oriundos deste processo de terceirização. Utilizou-se o método historiográfico e entrevistas narrativas com sete gestores que participaram ativamente da construção da terceirização na UFRGS. A partir das narrativas reconstruímos as trajetórias individuais e a trajetória coletiva da terceirização da UFRGS através da análise dos elementos indexados. Em relação aos elementos não indexados, verificou-se que cooperação e conflitos formam o cerne da dualidade de sentimentos, de práticas e de políticas que construíram as relações de trabalho terceirizado na Universidade. Pertencimento, pessoalidade e dualidade foram as categorias principais que permearam, em maior ou menor grau, as narrativas de todos os entrevistados. Conhecemos os aspectos políticos, as práticas e um pouco da organização do trabalho na Universidade em relação à terceirização, o que nos permitiu compreender como foram construídas, ao longo do tempo e através da história de seus protagonistas, as relações de trabalho de prestação de serviços terceirizados contínuos na instituição. Compreendemos que nesta trajetória a Universidade adaptou suas práticas, e sua forma de administrar estas relações de acordo com seus valores e suas políticas, ainda que estas sejam subentendidas e não expressas. Compreendemos que tudo isso é fruto da história da terceirização na UFRGS.

## Abstract

This research is the result of a glance over human resources management in a public university from the perspective of labor relations with a focus on continuous outsourced services. This research is the result of a glance over human resources management in a public university under the perspective of work relations, focused on services outsourcing. In the search for comprehension of the process that built the outsourcing work relations in this complex environment, permeated by differences, we chose to develop a qualitative and in-depth research. We aimed to comprehend how these work relations were built in this institution. For this purpose we set out from the history of this services outsourcing in the University, the practices currently adopted to manage this relations and the conflicts resulting from them. So the question for this research is: How were the labor relations of services outsourcing built in the institution? The specific objectives established to answer the question were: describing how the process of constructing the outsourcing work relations was built, analyzing how the institution adapted their practices throughout this trajectory, identifying the conflicts that arose from this process. We used the historiographical method and narrative interviews with seven managers who actively participated in the construction of the outsourcing in UFRGS. From the narratives we were able to reconstruct individual trajectories and the collective journey of outsourcing of UFRGS through the analysis of indexed elements. Regarding the non-indexed elements, it was found that cooperation and conflicts form the core of the duality of feelings, practices and policies that built the outsourced labor relations at the University. Belonging, personhood and duality are the main categories that permeated to a greater or lesser extent, the narratives of all respondents. We learned the political aspects, practices and a bit of the work process organization at the University in relation to outsourcing, which has allowed us to understand how they were built, over time and through the history of its protagonists. We understand that in this way the University has adapted its practices, and its way of managing these relationships in accordance with its values and policies, even if they are implied and not expressed. We could understand that all this is the result of the history of outsourcing in UFRGS.

## Sumário

1. Introdução	6
2. Objetivos	13
2.1 Objetivos Gerais	13
2.2 Objetivos Específicos	13
3. Relações de Trabalho e flexibilização	14
3.1 Relações de Trabalho	14
3.2 Regulamentação e flexibilização trabalhista no Brasil	19
3.3 Representação e crise sindical	23
3.4 As Formas da flexibilização	26
3.5 A discussão sobre terceirização	28
3.6 Terceirização como Relação Trabalhista	29
3.7 A terceirização como base legal	30
3.8 Terceirização como flexibilização	33
3.9 Centralidade do trabalho e identificação social	38
4. Método de Pesquisa	40
5. História e Construção da Terceirização	45
5.1 Trajetórias individuais	45
5.1.1 Trajetória do Diretor de licitações	46
5.1.2 Trajetória do Gestor de pessoas	49
5.1.3 Trajetória do Gerente de serviços terceirizados	52
5.1.4 Trajetória do Coordenador de Segurança	56
5.1.5 Trajetória do Vice-superintendente de obras	59
5.1.6 Trajetória da Vice gestora de pessoas	61
5.1.7 Trajetória do Diretor de Contratos	62
5.2 Trajetória da Universidade	66
5.3 Análise dos relatos	73
5.4 Construção da relação de trabalho terceirizada	77
6. Práticas e políticas organizacionais	84
6.1 Planejamento – Elaboração de TR	84
6.2 Implementação	86
6.3 Controles e fiscalização	87
7. Conclusão	89
8. Referências Bibliográficas	94

## 1. Introdução

O presente trabalho é fruto de uma busca pelo olhar para a gestão de pessoas em uma Universidade pública sob a ótica das relações de trabalho. Dentro do amplo escopo de diferentes relações de trabalho que se estabelecem no âmbito da gestão pública, optou-se por desenvolver a pesquisa com foco nos serviços terceirizados contínuos. Estes serviços são, em geral, serviços de apoio, ligados a atividades meio da organização, e que são de fundamental importância para a manutenção das atividades acadêmicas. Abrangem todo o tipo de serviço para os quais não se pode mais fazer concurso público por força de lei, como por exemplo, vigilância, limpeza, manutenção predial, até alguns tipos de serviços mais complexos, necessários em função da especificidade da organização, como técnicos de biotério, técnicos de espetáculos, laboratoristas fotográficos.

Os serviços terceirizados são regulamentados pela legislação, composta de diversas normativas que se aplicam a todo o processo, desde a contratação pública, que é feita por licitação, até a contratação dos funcionários, a qual deve obedecer à Consolidação das Leis do trabalho (CLT). Mas o fato deste tipo de contratação contar com um intermediador, a empresa contratada, não significa que não se estabeleça uma relação entre os trabalhadores terceirizados e o órgão público tomador de serviços. Embora quando analisado do aspecto legal esta relação seja indireta, há que se considerar que no dia-a-dia, na realização dos processos de trabalho de cada setor, existe uma inter-relação direta e processos de trabalho interdependentes que transitam entre trabalhadores terceirizados, servidores públicos e por trabalhadores com outros vínculos. Esta miríade de relações de trabalho se apresenta como um desafio à gestão de pessoas, de recursos e de processos na organização pesquisada, o que traz à tona diversas possibilidades de pesquisa.

Resultado de um processo histórico que remonta às modernas necessidades de reestruturação da produção, a terceirização consiste da transferência das chamadas atividades-meio para outra empresa. Embora se justifique no serviço público o processo de terceirização pela redução de custos, verifica-se que é muito difícil aferir o resultado econômico desta iniciativa e que as questões sociais resultantes ainda não são o foco dos estudos recentes, tornando a temática, embora não tão recente no Brasil, deveras incipiente.

Desde 2001 foram publicados nos anais dos eventos da ANPAD 55 artigos relacionados à terceirização<sup>1</sup>, mas destes apenas 19 tratam da terceirização de serviços. Ainda, o escopo de abordagens diferentes nestes estudos é bastante amplo, de forma que somente oito focaram algum aspecto das relações de trabalho como temática central do estudo. Estes estudos foram realizados em empresas públicas e privadas, desde indústrias até o Ministério Público do Rio Grande do Sul; entretanto nenhuma delas foi realizada em uma instituição de ensino.

Na busca pela compreensão de como se constituíram as relações de trabalho de terceirização que se estabelecem neste contexto complexo e permeado pelas diferenças, a opção foi por desenvolver uma pesquisa qualitativa em profundidade. Busca-se assim compreender como foram construídas as relações de trabalho de prestação de serviços terceirizados contínuos na instituição. Para isso partiu-se da história desta terceirização de serviços na instituição, as práticas atualmente adotadas para gerir esta relação de trabalho e os conflitos que dela resultam.

A relevância de pesquisar as relações de trabalho terceirizadas dentro de uma organização pública de educação superior está diretamente ligada aos impactos sociais das formas de gestão, os quais têm potencial para influenciar grandes grupos de pessoas. Estes grupos seriam os próprios trabalhadores terceirizados, que no momento desta pesquisa somam mais de 2000 profissionais, assim como os demais integrantes da comunidade acadêmica, os quais podem se beneficiar de um entendimento mais aprofundado das relações de trabalho que permeiam seu cotidiano e com isso desenvolver novas formas de trabalhar e se relacionar.

A compreensão da dinâmica inter-relação entre estas diferentes realidades de trabalho e sua expressão nas relações de trabalho que se configuram com a terceirização de serviços é fundamental para que a organização possa agir para mediar os conflitos. Uma pesquisa em profundidade pode assim contribuir com informações relevantes para dar suporte à compreensão dos conflitos que permeiam esta relação.

---

<sup>1</sup> Foram realizadas buscas em Março de 2014 pelos termos “Terceirizado” e “terceirização” para chegar ao resultado de 55 artigos. Após, foi feita uma classificação conforme a temática abordada, sendo que se excluiu da grande área de “serviços” os trabalhos sobre TI (Tecnologia da Informação), dado que se trata de um contexto muito diferente dos demais serviços, dado que os profissionais de TI são alguns dos mais qualificados, enquanto os demais profissionais de serviços terceirizados costumam ocupar a extremidade oposta na gama de qualificação profissional, o que altera todo o contexto das pesquisas, e permite poucos cortes transversais em que estes contextos se complementem na pesquisa.



Os diversos atores que constroem as relações de trabalho de serviços terceirizados terão a oportunidade de conhecer perspectivas até então inacessíveis a todos os envolvidos. Em que se considere ainda o objetivo educacional da organização, a construção de conhecimento e a possibilidade de divulgação e desenvolvimento de políticas para a gestão das diferenças sociais expressas nas relações de trabalho pode ser construtiva para toda a comunidade acadêmica que interage com os conflitos advindos destas diferenças.

Como pano de fundo desta pesquisa, questiona-se inclusive a forma como a terceirização tem sido estudada e ensinada nas instituições de ensino. A ótica dominante nos estudos sobre o tema tende a buscar o equilíbrio entre vantagens e desvantagens da terceirização. Ao perguntar se a terceirização é boa ou ruim, deve-se primeiro perguntar para quem ela seria boa ou ruim. A relação de trabalho terceirizada e seus conflitos não podem ser resumidos num apenas na perspectiva da empresa, ou de quanto ela lucra ou não com isso. Essa simplificação faz com que se esqueçam as inúmeras perspectivas, compreensões e motivações que alavancam os conflitos e também a cooperação de todos os envolvidos. Com este balanço de conflito e cooperação, construído ao longo de uma trajetória de vários anos, as organizações, trabalhadores e estudantes do tema têm de lidar hoje. Em contrapartida buscou-se fugir do utilitarismo imediato do estudo para decisões estratégicas econômicas das organizações ou do governo. Busca-se um conhecimento mais profundo e uma problematização das conseqüências sociais de uma reestruturação produtiva que foi proposta a partir de pretextos utilitaristas cujas conseqüências se irradiam pelas diversas esferas da sociedade brasileira. Compartilha-se da perspectiva de Palmeira Sobrinho (2008, p.83), quando afirma que “Não raro, o debate sobre a terceirização ‘à Brasileira’ é polarizado entre os que optam por uma posição mais utilitária e os que assumem uma postura de crítica embasada no princípio de que o acesso ao trabalho é referência modeladora da condição de cidadania”. Esta pesquisa se coloca junto ao segundo pólo citado. Entende-se que o conhecimento desenvolvido deve ter o objetivo de interferir e modificar a realidade. Através da compreensão a da origem da terceirização, e de como ela se tornou o que é hoje na organização, se podem pensar novos rumos possíveis e mediação de conflitos que permeiam o cotidiano da organização.

A organização em que será realizada a pesquisa é uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFE), reconhecida pela excelência de ensino, pesquisa e extensão, com aproximadamente 70 mil estudantes. Para dar suporte ao funcionamento das atividades acadêmicas que constituem a atividade fim da Universidade é necessário um número

expressivo de trabalhadores alocados às chamadas atividades-meio, atividades de apoio para os quais não há embasamento legal que permita a realização de concurso público. Nestes casos os serviços precisam ser contratados através de uma empresa terceirizada, a qual contratará os trabalhadores para prestar os serviços conforme especificação do órgão público. No momento da coleta dos dados, o quantitativo de pessoal terceirizado chega a 2227, muito próximo número de técnicos concursados.

Neste ambiente tão diverso, conflitos entre trabalhadores terceirizados e servidores podem ocorrer, estando ligados principalmente à discordância quanto a fluxos de trabalho e tarefas, e fundamentalmente à diferença de exigências e rotinas de pessoal. Aqui as diferenças de legislação e contratação se expressam no cotidiano, e nem sempre são bem aceitas ou claramente compreendidas. E ainda, conforme Palmeira Sobrinho (2008, p.91), “Terceirizar a execução de tarefas, embora não se configure como pressuposto das práticas de precarização e de informalização da relação de trabalho, tem se desenvolvido, na maioria dos casos, segundo essas práticas”.

Ocorre também a adoção de práticas paralelas às políticas da organização, tanto por parte de servidores quanto por parte de prestadores de serviços terceirizados ou mesmo por parte da gestão das empresas contratadas. Discordâncias nem sempre são trazidas à apreciação da administração central do órgão, responsável pela gestão de pessoas, para que busque uma solução conjunta. Quando isso acontece o potencial para que ocorram conflitos, e até mesmo passivo trabalhista é significativo.

Conforme Palmeira Sobrinho (2008, p.87):

Essa mutabilidade objetiva da terceirização, ao articular-se com as condições de trabalho, reflete-se sobre os meios de controle das relações sociais. Uma forma específica deste controle se dá através do direito. Enquanto expressão instrumental do Estado, o direito “mascara” as contradições de classe por meio de conceitos e fórmulas abstratas

Nos últimos anos, percebe-se um movimento em direção a uma maior regulamentação da terceirização, especialmente nos Órgãos Públicos Federais. Impossibilitados de prover cargos das áreas de apoio como limpeza, manutenção e segurança com concursos públicos em função da Lei 9.632/98 e com o crescente número de aposentadorias dos servidores públicos que ainda ocupavam estes cargos em extinção, cresce a terceirização de serviços nos órgãos da administração pública federal. Especialmente no caso das Universidades Federais, com o programa REUNI do governo Federal de 2009 que proporcionou a expansão das

Universidades Federais, a quantidade de serviços de apoio necessária para dar suporte a este crescimento foi muito significativa. As conseqüências desta expansão recente da terceirização se fizeram sentir no judiciário, onde se multiplicam as ações trabalhistas. Como resposta, instruções normativas, acórdãos e súmulas foram elaborados para complementar a regulamentação das leis à matéria.

Há um contexto de relações de trabalho em construção e mutação no que diz respeito à relação dos terceirizados, empresas contratadas e IFE, o qual não se restringe à organização pesquisada, mas é realidade em todos os órgãos que contam com a terceirização de serviços. A própria legislação, que é o fato gerador da terceirização no serviço público federal, ainda está em adaptação e suas transformações são fruto de um contexto histórico e político. Um exemplo é que no âmbito da administração pública federal, somente a partir de 2008, através de uma Instrução Normativa do Ministério do Planejamento e Gestão, é que foram estabelecidas regulamentações que exigem, por exemplo, o planejamento da contratação terceirizada, e que estabelece normativas básicas de conduta. Esta mesma IN (Instrução Normativa) já foi desde 2008 alterada por duas INs posteriores e uma portaria, gerando a necessidade de readaptações das contratações, sendo a alteração mais recente de fevereiro de 2014. Esta mesma IN que orienta maior controle e planejamento nas contratações terceirizadas, não aborda, por exemplo, o conflito advindo da fragmentação da representação sindical dos trabalhadores, que deixa sem amparo o órgão público para planejamento (qual a convenção coletiva que irá reger a relação de trabalho?) e também pode resultar na precarização da representação do trabalhador.

Muitos dos sindicatos que representam os trabalhadores terceirizados elaboram convenções coletivas de trabalho que não incluem a possibilidade da terceirização. Assim situações inéditas ligadas às relações de trabalho terceirizadas são uma constante na gestão de pessoas da IFE. Neste contexto dinâmico não é sempre claro para a organização, gestores, empresas e prestadores de serviços, qual é a atitude certa, justa, legal ou mais adequada a tomar, e é um desafio a construção destes processos pelo conjunto dos seus participantes.

Soma-se a este contexto de incertezas em relação aos direitos deveres e representações, a perspectiva social e política das relações de trabalho. Parte-se da idéia de que na organização há um reflexo da desigualdade social cujas raízes são históricas, sociais e econômicas. Os conflitos não têm natureza apenas operacional e consideramos que a manifestação de problemas operacionais, pessoais ou pontuais tem sua origem em processos

de construção destas relações de trabalho que antecedem e muito a constituição do vínculo trabalhista e do contrato terceirizado. A origem histórica e o contexto socioeconômico atuais têm influência na vida da organização, e também do trabalhador. Cabe pesquisar, portanto como se dá esta interação e conjunto de influências, e sua manifestação no cotidiano organizacional. Conforme Palmeira Sobrinho (2008, p.91):

(...) se quer dizer que tal tipo de situação não suprime o conflito de classes, haja vista que a relação entre o autêntico capitalista e o trabalhador, travestido de microempresário (ou de pequeno empreendedor, ou de prestador de serviços, ou seja, o nome que a este for dado), constitui-se numa forma de aumentar a produtividade, elevar a exploração do trabalho, reduzir o custo da parte variável do capital e possibilitar uma taxa maior de mais-valia. É nesse sentido que a terceirização, mesmo quando se apresenta como forma estruturante do mercado informal de trabalho, atua como um meio que o capital utiliza para transformar o que é trabalho produtivo em serviços, modificando formalmente o status do vendedor da força de trabalho, alterando o lócus da execução do trabalho, transferindo o risco da produção para o “prestador de serviços”, tentando blindar a conflituosidade entre capital e trabalho, fragmentando a resistência do coletivo operário.

As práticas e a vivência nos contextos de trabalho dentro da organização se moldam e se adaptam a forças externas e internas. Considera-se que estas forças são de característica social e política quando motivam a formação de grupos que se identificam com alguma reivindicação ou que se encontram em uma mesma dificuldade. Como aponta Mattjie (2011, p.157) “(...) o trabalho constitui elemento de identidade coletiva. Isso porque permite, quando existe uma experiência de convivência propícia, a atribuir um sentido ao trabalho, que configure liame social básico.” Analisa ainda que “(...) permite um reconhecimento no outro – tanto da hierarquia quanto dos pares – e da auto-imagem”.

Ainda há que se considerarem as influências do contexto econômico e do mercado de trabalho sobre as empresas prestadoras de serviços, cujas dificuldades tendem a se refletir no trabalhador e conseqüentemente na IFE.

Aprofundando esta problemática sob a perspectiva de Fischer (1985), para compreender a complexidade das relações de trabalho não se devem realizar generalizações. Nem no sentido de tratar como sinônimos as relações interpessoais no trabalho e as relações de trabalho, sob pena de mascarar o conflito social subjacente, reduzindo-o ao nível de incompatibilidades humanas; e nem no sentido de observar apenas o enquadramento jurídico-institucional, o qual não contempla as práticas que no cotidiano reconstróem as classes em relação, os mecanismos de dominação e resistência e a as transições que gestam a mudança social. (FISCHER, 1985, p. 19 e 28). É necessário analisar os aspectos políticos das relações de trabalho. Esta deve passar pelo conhecimento e pela análise das ações e representações dos

agentes que a vivenciam concretamente, procurando contrapor ao objetivo do poder político (a sociedade unificada) a real heterogeneidade do conteúdo político das relações.

Além disso, é preciso considerar as políticas organizacionais, as quais influenciam significativamente o modo como são definidas as práticas. Estas políticas, mesmo quando são compostas predominantemente de elementos objetivos, encerra também elementos de desejo, da cultura e da postura ideológica das pessoas que a elaboram e praticam. (FISCHER, 1985, p. 33). E por fim é necessário conhecer a organização do processo de trabalho, pois é neste contexto que se explicita a política da organização. Considera-se ainda que estas práticas são determinantes das relações concretamente estabelecidas. Seguiu-se, portanto esta perspectiva para a escolha da estratégia de pesquisa.

Considera-se que através da pesquisa em profundidade podem ser conhecidos como os elementos destes contextos se manifestam nas relações de trabalho a partir da construção da história da terceirização dentro do órgão público. Assim coloca-se a questão de pesquisa: Como se construíram as relações de trabalho dos serviços terceirizados na UFRGS?

## 2. Objetivos

### 2.1 Objetivos Gerais

Compreender como foram construídas as relações de trabalho de prestação de serviços terceirizados contínuos na UFRGS.

### 2.2 Objetivos Específicos

Descrever como se desenvolveu na organização o processo de construção das relações de trabalho terceirizadas.

Analisar como a instituição adaptou suas práticas e políticas ao longo da sua trajetória.

Identificar quais os conflitos oriundos deste processo de terceirização.

### 3. Relações de Trabalho e Flexibilização

Neste capítulo discutimos as contribuições da literatura e de estudos anteriores para a compreensão do cenário no qual se desenrola o processo de construção das relações de trabalho de terceirização. Discutiremos ainda alguns de seus conceitos básicos que servirão de base para nossa análise. Iniciamos pelas relações de trabalho.

#### 3.1 Relações de Trabalho

Num primeiro momento buscamos problematizar as relações de trabalho como objeto de estudo, através da contribuição de Horn (2011), que nos traz um panorama teórico do campo de estudos, analisando os enfoques sistêmicos sob os quais tem sido entendida a relação de trabalho.

A obra *Industrial Relations Systems*, de Dunlop, trouxe as bases para a compreensão das relações de trabalho como sistema de regras, ou rede de normas (*web of rules*). Dunlop buscou compreender as regras que governam as relações de trabalho através de seu estudo, onde afirma que tanto as sociedades industriais criaram administradores e trabalhadores, como implica que não haveria este tipo de sociedade sem a normatização das relações de trabalho estabelecidas entre estes (HORN, 2011, p. 25). A rede de normas para Dunlop compreende três tipos de regras: procedimentos para fixação de normas, normas substantivas e procedimentos para aplicação de normas substantivas a situações particulares. Assim as normas que regulam as relações de trabalho podem compreender regras impostas pelo Estado, como leis, decretos, sentenças; acordos de negociação coletiva; políticas empresariais para gestão de pessoas; decisões de arbitragem de conflitos trabalhistas; regulamentos de

sindicatos e mesmo regras informais do local de trabalho. “Podem, portanto, existir na forma de texto escrito, na tradição oral ou apenas como prática costumeira.” (Um, 2011, p. 27).

Conforme Horn (2001, p. 27) nos apresenta, a obra de Dunlop tem como ponto central demonstrar que as redes de normas das relações de trabalho são operadas pelos atores que agem sob contextos sobre os quais não têm controle imediato, e que compartilham idéias comuns sobre seu papel de reguladores, ao que se chama de sistema de relações de trabalho.

Este sistema não se confunde na obra de Dunlop com o sistema econômico e ambos são considerados como subsistemas da sociedade. “Dunlop concebe-o como subsistema analítico da sociedade – portanto, como uma abstração que auxilia na identificação das variáveis e relações críticas com que deve lidar a teoria” (HORN, 2011, pg. 27).

Dunlop sofreu, entretanto, críticas à sua teoria, como as propostas por Kochan, Katz e McKersie sobre sua excessiva ênfase na estabilidade dos sistemas de regulação, o que o limita para lidar com as mudanças nas relações de trabalho (HORN, 2011, p.30). Estes autores buscaram formular sua uma nova teoria integrando a literatura sobre processos decisórios, estruturas e estratégia. Sua obra envolve desde os aspectos substantivos da relação de emprego, como as modalidades de remuneração e organização do processo de trabalho, como também os aspectos de procedimentos das relações de trabalho, como o grau de centralização das negociações coletivas. Este modelo permite ainda tomar o lócus da relação de emprego como núcleo de análise, a fim de destacar os processos decisórios ou atividades que se passam naquela estrutura nos níveis estratégico, de negociação coletiva ou políticas de pessoa e das relações ordinárias no local de trabalho. Neste sentido esta perspectiva auxilia a compreensão da problemática proposta no presente trabalho, dado que no contexto de flexibilização das relações de trabalho não só as mudanças são um elemento chave a ser compreendido, como também a interação das relações de trabalho a partir do local a que se circunscrevem. Sua questão principal está em compreender o que determina os processos os resultados da relação de trabalho. Consideram para isso uma dupla determinação: ambiente e escolha. “Em suma, há sempre um grau de escolha ou poder discricionário nas opções adaptativas, cuja amplitude é determinada pela história, a definir o curso das estruturas das relações de trabalho” (HORN, 2011, p. 33).

Horn ainda nos traz a perspectiva de Kaufman, cujo construto fundamental é a relação de emprego, considerado insuficientemente abordado no trabalho de Dunlop. Kaufman critica ainda em Dunlop a ausência de um modelo da origem das regras, a exclusão do papel de forças sociais e comportamentais e a falta de uma representação teórica do agente humano e considerando os trabalhos teóricos anteriores insuficientes, se propõe a tarefa de criar uma



teoria geral das relações de trabalho. Embora elabore um modelo complexo, abrangendo diversos aspectos das relações de trabalho, Kaufman não chega a completar esta tarefa, pois seu modelo não preenche os requisitos de associar os traços componentes principais do sistema em uma teia de relações de causalidade. (HORN, 2011, p. 33).

Compartilhamos assim da perspectiva de Horn, de que a tarefa de criar uma teoria geral das relações de trabalho, permanece ainda em aberto embora o desenvolvimento teórico supracitados do campo nos auxilie na compreensão desta complexa temática.

Fischer (1985, p. 19) traz a seguinte definição de relações de trabalho:

As relações do trabalho constituem a particular forma de relacionamento que se verifica entre os agentes sociais que ocupam papéis opostos e complementares no processo de produção econômica: os trabalhadores, que detêm a força de trabalho capaz de transformar matérias-primas em objetos socialmente úteis, adicionando-lhes valor de uso; e os empregadores, que detêm os meios para realizar este processo.

A autora analisa que as relações de trabalho são determinadas pelas características das relações sociais, econômicas e políticas da sociedade em que se insere. Atenta, entretanto para evitar simplificações que trariam um viés ideológico de mascarar o conflito social subjacente. O conceito de relações de trabalho como reprodução da luta de classes serve apenas à denúncia social da exploração do homem pelo homem, perdendo a profundidade e a complexidade das relações que se estabelecem, sem fundamentar as condições em que se verifica e se transforma. (FISCHER, 1985, p. 20). Alinhamo-nos a esta perspectiva, ao considerar ainda, que além das relações de trabalho se transformarem em função das mudanças sociais, estas mesmas relações e a forma como são construídas podem ser transformadoras da realidade que as cerca. Os padrões que estas relações assumem nos contextos históricos, conjunturais e setoriais são resultantes das características da sociedade mais ampla, mas redefinidas para os contextos onde emergem. Por isso se deve contemplar o espaço social e político onde se realiza, composto pelos padrões políticos, organizacional administrativo e da organização do processo de trabalho (FISCHER, 1985, p. 20).

Na instância do político há que se considerar a necessidade de superar as análises do quadro institucional-legal. É necessário apreender a diversidade de experiências vividas em situações historicamente determinadas, nas quais a relação de dominação não se resume às características das diferentes classes e a prática política não se resume aos limites institucionais impostos pela legislação (FISCHER, 1985, p. 22). Um exemplo é que a diversidade de relações de trabalho numa mesma empresa não se baseia apenas nos argumentos tomados como justificativa desta, mas no modo como o trabalho e a apropriação

da força de trabalho pelo capital são percebidos e valorizados por empregados e os empregadores, ou os profissionais que administram as empresas (FISCHER, 1985, p. 23).

Na instância das políticas de recursos humanos a autora ressalta que além de fazer a interface entre o quadro político da sociedade e a reprodução deste jogo social ao nível da organização, a política cede o espaço no qual as relações de trabalho vão adquirir sua expressão concreta. Isso por que os padrões das relações de trabalho observáveis são o produto das diretrizes administrativas elaboradas para controlar o trabalhador e o ato de trabalhar no sentido orientado pelas metas da organização. (FISCHER, 1985, p. 33).

Na instância da organização do processo de trabalho, Fischer argumenta que esta é uma variável determinante das relações concretamente estabelecidas é necessário despojá-la de seu manto tecnicista. Conforme a autora

“É no contexto da situação de trabalho que se explicita concretamente o controle social através das coordenadas de organização do trabalho baseadas nas diretrizes das políticas administrativas, as quais definem as relações do trabalho que predominarão em cada circunstância determinada.” (FISCHER, 1985, p. 44).

Assim sintetizamos as diferentes instâncias de análise para compreensão das relações de trabalho conforme Fischer:

<b>Instâncias</b>	<b>O que abrangem</b>	<b>Impacto</b>
Político	supera o quadro institucional - legal	apreender a diversidade de experiências vividas em situações historicamente determinadas.
Organizacional Administrativo	políticas de gestão de recursos humanos e diretrizes administrativas	o padrão das relações de trabalho é o produto das diretrizes para controlar o trabalhador e o ato de trabalhar
Organização dos Processos de trabalho	contexto da situação de trabalho	onde se explicita concretamente o controle social que define as relações de trabalho numa circunstância determinada

Afirma ainda que, conforme pesquisa elaborada por Fleury, o esquema de uma organização de trabalho dificilmente poderá se explicado justificado por motivos técnicos. Esta organização está mais vinculada com a posição que o trabalho ocupa no sistema social do que às características técnicas. (FISCHER, 1985, p. 44).

Assim, ao trazer à luz as principais características das relações de trabalho a serem estudadas, Fischer (1985) nos traz uma perspectiva ampla para a pesquisa em profundidade, olhar este que é adotado nesta pesquisa.

Complementa-se ainda esta ampla discussão com a perspectiva de Liedke, que busca elucidar a complexidade das relações de trabalho ao apontar que “o conceito de relações de trabalho transcende a própria situação de trabalho, uma vez que envolve os arranjos institucionais, e informais que modelam e transformam as relações sociais de produção nos locais de trabalho.” (LIEDKE, 1997, P. 205). A autora exemplifica que as relações de trabalho foram modificadas e transformadas com a passagem do capitalismo competitivo para o capitalismo monopolista e pelas modificações nos padrões de industrialização. Este ponto especialmente se aplica ao tema aqui estudado, pois a terceirização é resultado de uma reestruturação produtiva que ocorreu bem nesta passagem, e que vem até o momento se transformando para acompanhar as mudanças no modo de produção. A autora aponta ainda que em sociedades de classes estas relações de trabalho ocorrem de forma assimétrica, como relações de dominação, e, portanto as decisões a cerca do trabalho a ser realizado são tomadas a partir de arranjos institucionais, que podem ser negociados ou impostos de uma parte sobre a outra.

Assim as políticas das grandes corporações e as políticas de estados afetam as formas de regulação das relações de trabalho e a capacidade de exercer o poder por parte dos trabalhadores (LIEDKE, 1997, p.206.). No caso do Brasil a forma como o governo vem desenvolvendo a sua política sindical desde os anos 1930 moldou a estrutura representativa fragmentada que se apresenta no cenário atual. A própria legislação brasileira, que expressa na forma de regulamentação as políticas de estado, foi se modificando de forma a, embora mantendo uma aparente proteção ao trabalhador, permitir uma flexibilização dos direitos adquiridos.

Conforme Liedke (1997), no capitalismo as relações de trabalho se caracterizam como relações de assalariamento, mas, mais do que isso, pela perspectiva marxista, são relações de exploração. O capitalista explora o trabalho realizado pelos trabalhadores para gerar valor e a acumulação de capital. Assim, “Na medida em que envolvem interesses contraditórios, as relações capitalistas de produção estruturam-se simultaneamente, como relações de cooperação e de conflito no ambiente de trabalho, configurando um equilíbrio instável.” (LIEDKE, 1997, p.206.). É a partir desta perspectiva, da cooperação e conflito oriundos de um processo histórico de construção das relações de trabalho que lançaremos um olhar sobre a terceirização.

A partir desta revisão das diversas perspectivas sobre as relações de trabalho podemos compreender que a complexidade do tema vai além da construção de um modelo. Passa por uma discussão do contexto, das práticas da política e da história que permeiam as relações de trabalho

### 3.2 Regulamentação e flexibilização trabalhista no Brasil

As relações de trabalho no Brasil tiveram sua regulamentação e institucionalização iniciada na década de 1930 no final do período do Estado Novo, com Getúlio Vargas e João Goulart. No final de seu primeiro governo, Vargas havia criado as primeiras regras de proteção ao trabalhador, como a restrição de horas de trabalho, entre outros direitos. João Goulart, como seu Ministro do Trabalho, ingressou no governo num momento crítico, de greves gerais e instabilidade social, e iniciou seu trabalho promovendo a negociação para o fim destas greves, intervindo diretamente nas relações de trabalho. Embora sob a perspectiva atual as normativas estabelecidas na época fossem ainda muito restritas frente às necessidades expressas dos trabalhadores, elas representaram um grande avanço jurídico e na reestruturação social do país através da regulamentação das relações de trabalho. A opinião pública colocou-se a favor do governo (pelo menos a das massas de trabalhadores abrangidos pela proteção da legislação) e proporcionou o caminho para a promulgação da CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas) em 1943, a qual permanece até hoje como base da regulamentação das relações de trabalho no Brasil.

Conforme Cacciamali (2003) nos traz em sua breve análise do histórico das relações de trabalho no Brasil, a CLT abrangeu apenas os trabalhadores urbanos e buscava as condições para a manutenção e reprodução da força de trabalho necessária ao desenvolvimento industrial necessário à época. Tratava-se ainda de um modelo institucional aderente às normas internacionais, predominantemente as europeias. Esta nova legislação então, conforme Cacciamali:

Organizou o mercado de trabalho sob normas e práticas que representavam avanços substanciais para todos os trabalhadores do setor privado, como a determinação da jornada de trabalho e das horas extras remuneradas, salário mínimo geral e piso

salarial por categoria profissional, férias, proteção contra a demissão injustificada, gratificação de natal, entre outras. (Cacciamali, 2003, p. 250)

Esta institucionalização das relações de trabalho, entretanto não era caso circunscrito à realidade brasileira, e ocorreu de forma mais ou menos análoga em outros países da América Latina que compartilhavam o momento de forte investimento na industrialização, especialmente na indústria de base, e com foco na substituição de importações. Assim, conforme Cacciamali (2003), enquanto de um lado se institucionalizava a proteção ao trabalho assalariado, de outro se criava as condições (investimento, subsídios e incentivos fiscais) para a indústria e outras atividades econômicas necessárias à adequação do Brasil (e da América Latina) ao modelo econômico internacional.

Nas próximas décadas, entretanto, a economia mundial sofreria grandes reveses, e ao final da segunda guerra mundial o contexto era bastante diferente. Europa e Estados Unidos precisavam recuperar suas economias e retomar o crescimento da indústria. Mesmo com os diversos planos econômicos, chegando aos anos 1980, a crise era uma realidade e seus efeitos foram sentidos com grande impacto nas economias latino-americanas. Buscava-se, com a liberalização econômica, circunscrever a crise, mas de fato aumentava o déficit interno e caía a geração de empregos. Nesta época a Europa já sofria também com uma crise de previdência, com o envelhecimento da população e, portanto, redução da base de contribuição. Conforme Cacciamali (2003, p. 251):

Tais motivos obrigaram o ajustamento do modelo – maiores eficiência dos serviços, menor abrangência e menores valores dos benefícios e fontes alternativas de financiamento - sem o que se arriscava criar déficits públicos internos insustentáveis.

No Brasil, embora as mudanças tenham começado ainda na década de 1970, elas se intensificaram nos anos 1980 com a crise da dívida externa, onde um esforço para pagar compromissos de financiamentos externos promoveu semelhante déficit interno na economia. Situação esta que viria a se agravar nos anos 1990, provocando semelhante abertura econômica como alternativa para conter a crise. Ainda nos anos 1980, conforme Cacciamali (2003), é no Governo Figueiredo que se torna mais sensível a recessão econômica, marcando o início da queda no dinamismo da economia brasileira e conseqüente queda no crescimento do emprego assalariado. Nesta década foram lançados vários planos econômicos, todos fracassados, para tentar estabilizar a economia, o que acabou culminando num crescimento da inflação e recessão.

Este era o cenário nos anos 1990, o que levou o governo Collor a posicionar-se de forma que criar qualquer emprego era melhor do que nenhum emprego (CACCIAMALI,

2003). Assim buscava incentivar as empresas a contratar mão de obra assalariada, à margem da legislação, como por contratos de terceiros. A legislação foi assim submetida a um desgaste político.

Já na administração de FHC intensifica-se a liberalização econômica e as tendências de flexibilização das relações de trabalho para acompanhar a produtividade exigida pela globalização da economia e se configuram em uma verdadeira reforma trabalhista (CACCIAMALI, 2003). Assim, embora a CLT continue vigente, e que a Constituição de 1980 tenha incluído novos direitos, como a licença maternidade e paternidade, os anos 90 foram marcados por leis e decretos que permitiram a flexibilização das relações de trabalho. Esta década, no Brasil, foi marcada pela insegurança no mercado de trabalho e altos índices de desemprego, que eram aplacados aos poucos pela geração de empregos de baixa qualidade, resultado das novas formas de contratação e da flexibilização. Isso gerou competitividade entre os trabalhadores, minando a solidariedade profissional, e promovendo também uma crise sindical. Para Cacciamali (2003, p. 256):

Assim, a insegurança social quanto à manutenção ou à obtenção de um emprego, de uma ocupação e de renda é a marca do mercado de trabalho desde a década passada. Soma-se a isso a incerteza quanto ao formato da Seguridade social pública no futuro, sua qualidade, formas de acesso e benefícios.

Configura-se um contexto político e social no Brasil em que a legislação não mais atende à necessidade de regulamentação no novo mercado de trabalho e encontra-se na retaguarda da dinâmica social, permitindo as condições para o processo de informalidade nas relações de trabalho.

Processo de informalidade no mercado de trabalho é definido por Cacciamali (2003, p. 249) por:

se revelar por meio da destruição, adaptação e redefinição de um conjunto de instituições, normas e regras, - estabelecidas juridicamente ou por meio de práticas consuetudinárias, envolvendo os seguintes aspectos: as relações entre as empresas para organizar a produção e sua distribuição; os processos de produção e de trabalho; as formas de inserção de trabalho; as relações de trabalho; e os conteúdos das ocupações. Essas alterações se mostram por meio de um duplo efeito. De um lado estão os processos de corrosão de determinadas práticas ou instituições que se tornam inadequadas devido à perda de sua eficácia e/ou de sua legitimidade política, ou por envolver custos diretos ou indiretos elevados. Por outro lado, constituem aqueles processos que definem ou adaptam normas, práticas, procedimentos e instituições às necessidades e interesses da sociedade contemporânea. (CACCIAMALI 2003, p. 249)

A instabilidade econômica do Brasil até o final dos anos 90 teve grande influência no mercado de trabalho, criando ocupações de baixa qualidade, e desinstitucionalizando as relações de trabalho.

Vemos assim que a crise do estado de bem-estar social trouxe consigo uma transformação do capitalismo mercantil para o capitalismo financeiro como força motriz da economia global (NASCIMENTO, 2011, p. 79), em detrimento da esfera produtiva. Isso desfez o consenso social da necessidade de manutenção e proteção do emprego, quebrando o padrão de empregos estáveis. Nascimento (2011, p. 79) ressalta que o que se vê a partir dos anos 80 é o crescimento de formas de trabalho desprotegidas e desreguladas. Com a emersão do neoliberalismo econômico, Nascimento remete às idéias de Gorz, de que a mundialização gerou o desemprego e a deterioração das condições de trabalho simultaneamente e ainda que o emprego estável tornou-se um privilégio e o trabalho precário, descontínuo, em tempo parcial e horários flexíveis, tende a se tornar regra. (NASCIMENTO, 2011, p. 86.).

Nascimento (2011, p. 87) analisa ainda que estes empregos de baixa qualidade, transitórios e mal pagos pouco auxiliam na inserção profissional das camadas sociais mais pobres, e transformam as relações pessoais em mercadoria – estabelecem como seu molde relações de dependência ou proximidade, especialmente no setor de serviços. O Estado Brasileiro não tem provido estas camadas de políticas públicas capazes de permitir o sustento e a estabilidade mínimos necessários para que estas camadas consigam sair das condições de pobreza e dependência. Neste aspecto nos auxilia a compreender a questão a análise de Palmeira Sobrinho (2008, p. 75), de que as políticas públicas do estado neoliberal têm destinatários delimitados, destinadas apenas à pobreza absoluta, promovendo inclusive a estigmatização dos sujeitos beneficiados por estas políticas. Torna-se, portanto, cada vez mais consistente, no Brasil atual, a análise de Nascimento (2001, p. 88): “(...) a conjunção entre informalidade do mercado de trabalho e proteção social, primordialmente ligada à “carteira assinada”, faz com que acreditemos que a realidade nacional nesse campo não tenha se modificado significativamente desde os anos 1980 e 90.” Pelo contrário, se podemos identificar uma tendência é a de intensificação recente da flexibilização das relações de trabalho no Brasil.

### 3.3 Representação e crise sindical

A abertura comercial e a liberalização da economia no Brasil nos anos 1990 transformaram o cenário industrial no Brasil e trouxeram consigo as transformações nas relações de trabalho. A flexibilização se tornou freqüente e trouxe consigo a crise sindical. A origem desta crise, no entanto, remonta à origem do movimento sindical e da forma como as políticas públicas, desde os anos 1930 vem regulando sua atuação. Para que a crise se instaurasse, e ainda, se intensificasse nos anos 2000, foram necessários anos de desaparecimento das instituições representativas dos trabalhadores. Acompanhando estas transformações na indústria e na economia, vem as inevitáveis transformações da legislação para permitir a flexibilização o controle das instituições representativas dos trabalhadores. Alinhamo-nos com a análise de Costa (2010) de que “as relações de trabalho no país foram construídas sob condições de forte autoritarismo gerencial, e seu corolário, de debilidade da organização sindical.” (COSTA, 2010, p.112).

Foi em troca de uma legislação que garantisse o mínimo de direitos para os trabalhadores, que ainda nos anos 1930, os sindicatos aceitavam a regulamentação do estado. Construindo as fundações de um estado capitalista, a constituição de 1934 garantia a pluralidade e a autonomia sindicais, mas era prerrogativa do governo o reconhecimento destas associações. Com o golpe de 1937 Vargas rompe com o movimento sindical, e em 1939 um decreto estabelece que somente sindicatos reconhecidos pelo governo teriam poder de representação, e ainda que o governo teria o completo controle administrativo e político das atividades sindicais. Em contrapartida, a legislação passou a impor às empresas de direitos elementares dos trabalhadores, objeto de anos de luta, o que permitiu o apoio dos trabalhadores ao governo e a aceitação do controle imposto aos sindicatos (COSTA, 2010, p. 113). Conforme Costa: “O sistema de relações de trabalho no Brasil foi estabelecido com a intenção de que os sindicatos fossem vertidos em órgãos de colaboração com o Estado e na promoção da paz social.” (COSTA, 2010, p. 113).

Em 1943 A CLT nasce consolidando este conjunto de leis, que restringia a contratação das empresas, limitava número de horas trabalhadas, horas extras, férias, entre outros. Nasce, entretanto com este viés de corporativismo estatal, onde o projeto de desenvolvimento se baseia numa representação dependente e controlada dos trabalhadores frente ao Estado e às



empresas. Ao invés de ser resultado da negociação entre as partes, o sistema de representação sindical surge sob a tutela do Estado. Costa aponta seis principais mecanismos deste controle: o enquadramento sindical por categoria, tendo como base territorial o município; só era permitida a formação de federações verticais, dentro da mesma categoria, a organização intercategorias, como as centrais sindicais, era proibida até a constituição de 1988; a instituição do imposto sindical, pago pelos trabalhadores para manter financeiramente o sindicato, que permitia a existência do sindicato independentemente da vontade dos trabalhadores; o sindicato só adquiria personalidade jurídica com reconhecimento do Estado; os únicos conflitos reconhecidos e mediados ou julgados pela justiça do trabalho eram aqueles em que havia a transgressão da CLT, outros tipos de reivindicações coletivas não tinham mérito; As greves eram estritamente proibidas ou muito dificultadas pelos procedimentos burocráticos necessários para legalizá-las (COSTA 2010, p113, 114). Assim, conclui Costa: “os sindicatos foram reconhecidos não para defender os interesses dos trabalhadores ou barganhar diretamente soluções para os conflitos inerentes às relações de trabalho, mas para submeter aqueles conflitos ao controle do Estado.” (COSTA, 2010, p. 115).

Mesmo com a CLT em vigor, na prática muitos conflitos continuavam abafados no interior das empresas, e muitos dos direitos ficaram somente no papel. O efeito de massificação do assalariamento e dos direitos garantidos pela CLT só aconteceram no final dos anos 1950 com o crescimento dos empregos, em função da indústria de base, e da forte participação estatal na economia. Mas a política de substituição de importações que promoveu este desenvolvimento não veio acompanhada de uma política social de desenvolvimento. (COSTA, 2010, p.115). Com isso o que se consolidou foram baixos salários e algum nível de desemprego, que incentivou o crescimento da economia informal, a parte da CLT e sem o mínimo de proteção social.

A despeito dos ganhos em produtividade, as metas desenvolvimentistas e o crescimento econômico continuariam se dando à custa do desenvolvimento social e da concentração de riqueza, o que fez fomentar fortes ondas de contestação tanto nas fábricas como nos meios rurais. (...) As manifestações operárias e a efervescência dos movimentos populares alastraram-se, conquistando algum poder para pressionar o governo, como o espaço encontrado para as campanhas pelas reformas de base, e abrindo caminho para a reação conservadora e autoritária das classes dominantes. (COSTA, 2010, p.115).

Com o golpe militar de 1964 as greves foram proibidas, partidos de esquerda extintos, e os sindicatos combativos tiveram seus líderes banidos, presos ou mortos. Mantendo a tendência de desenvolver uma economia de mercado capitalista, e atendendo as demandas das empresas, foram realizadas alterações na legislação trabalhista. Um exemplo foi a criação do

FGTS que permitia que as empresas demitissem seus funcionários com maior facilidade para adequar folhas de pagamento às demandas de mercado. Assim, a alta rotatividade de trabalhadores passou a ser instrumento de controle de custos, e também de controle disciplinar dos empregados. Durante a ditadura, se consolida a justiça do trabalho como intermediária do Estado hegemônica na regulação dos conflitos entre capital e trabalho. (COSTA, 2010, p. 116).

A consequência não poderia ser outra senão a inquietação das classes operárias, que alavancavam o crescimento econômico do país nas indústrias de base e viam cerceados seus direitos e reduzida sua remuneração. As greves do final dos anos 70 lideradas pelos metalúrgicos do ABC Paulista representavam uma retomada da busca por direitos e representação, mas iam além: “buscavam a autonomia e a desvinculação dos sindicatos da tutela estatal e a retomada de direitos políticos e civis cassados pelo regime militar” (COSTA 2010, p.117). Surge então o novo sindicalismo, com raízes nas bases operárias e buscando direitos como a negociação coletiva e o direito de greve além do confronto direto com os patrões.

Somente em 1988, com a nova constituição, os trabalhadores viam muitas dessas reivindicações atendidas, como o direito de greve, a criação das centrais sindicais, a liberdade de criação de sindicatos sem a tutela estatal e o poder de negociar diretamente com os patrões. Mas mesmo assim a constituição manteve a unicidade sindical (somente um sindicato para cada categoria) e a contribuição sindical obrigatória. Neste contexto de abertura economia e liberalização o novo sindicalismo não foi capaz de reverter a fragmentação da representação sindical no Brasil. (COSTA, 2010, p119). Da mesma forma não pode exigir do governo uma política social para reduzir as desigualdades sociais.

Nos anos 1990, com a abertura comercial e as privatizações, a reestruturação produtiva demandava novas transformações nas relações de trabalho no Brasil. Exemplos foram o fechamento de fábricas, renovação tecnológica, terceirização, subcontratação e enxugamento dos quadros, todos buscando racionalização dos custos. (COSTA, 2010, p. 120) Com isso,

Além do desemprego crescente, leis federais apoiadas no ideário de que a liberdade para contratar e demitir ajustaria eficientemente os abismos diferenciais entre a oferta e a demanda de trabalho, davam vazão a institutos que fragilizavam ainda mais a proteção do trabalho. A retórica concentrava-se no anacronismo e na desfuncionalidade da legislação trabalhista ainda proveniente da era Vargas (COSTA, 2010, p. 120)

Assim o desemprego e as estratégias de flexibilização do trabalho promoviam um retrocesso na representação sindical e impulsionando o crescimento capitalista. Nos anos 2000, mesmo com o advento de um governo de esquerda, o Brasil não viu avanços significativos no sentido de uma política que reduzisse as desigualdades e promovesse a proteção do trabalhador frente ao poder capitalista. Pelo contrário, em 2015 se debate o projeto de lei da terceirização, que propõe uma alteração ainda mais na legislação, permitindo até mesmo a terceirização de atividades fim, seguindo no caminho da flexibilização cada vez maior. As justificativas, entretanto são as mesmas, a desatualização da legislação trabalhista da era Vargas e a criação de mais empregos. Os resultados destas mesmas iniciativas são, porém, já conhecidos para os brasileiros.

### 3.4 As Formas da Flexibilização

Chahad (2003) nos evidencia as principais razões para a flexibilização das relações de trabalho através de três categorias, a saber:

O surgimento da produção flexível e necessidade de adaptação das empresas: a produção precisou se tornar flexível em função das novas tecnologias incorporadas à produção e à demanda igualmente flexível do mercado. Para atender às necessidades deste mercado e sobreviver num ambiente extremamente competitivo, os custos também precisavam ser flexíveis. Assim, o emprego flexível surgiu como uma resposta a estas demandas.

Resposta do mercado à regulamentação imposta pelo setor público: aqui se torna evidente a ambigüidade das ações do Estado – enquanto tenta regulamentar as relações de trabalho também acarreta com isso perda de competitividade das empresas. Entretanto, como esta regulamentação atinge apenas um grupo seleto de trabalhadores (empregados diretos da empresa, por exemplo), a tendência é que a iniciativa privada busque se prover dos serviços dos trabalhadores que não se enquadram nesta regulamentação como alternativa para manter a competitividade, como através da terceirização, por exemplo.

Erosão do contrato de trabalho na base de negociação sem garantia de estabilidade: com a pressão dos sindicatos e as diversas medidas normativas e legislativas para inibir acordos diretos e sem garantia de emprego entre trabalhadores e empresas, a consequência tem sido mais a de inibir o contrato de trabalho direto e buscar o trabalho flexível do que para de fato prover garantias de emprego.

Enquanto estes fatores nos auxiliam a compreender como os fatores histórico-sociais culminaram na flexibilização do trabalho através de categorias, é necessário ainda compreender de que forma isso vem ocorrendo no contexto atual. Chahad nos auxilia também neste ponto, através de sua tipologia da flexibilidade nas relações de trabalho no âmbito das empresas. Inicialmente Chahad afirma que o termo “flexibilidade organizacional” contempla pelo menos três aspectos: a flexibilidade de adaptação interna (mobilidade vertical e horizontal dos trabalhadores como reorganização interna do trabalho), a flexibilidade de adaptação externa (adaptar-se a mudanças que ocorrem fora da organização) e a flexibilidade para enfrentar rupturas abruptas (repentinas e imprevisíveis, que tendem a colapsar as relações de trabalho). E para atender a estes três requisitos consolidaram-se diferentes formas de flexibilidade, conforme Chahad (2003):

Flexibilidade Numérica: em relação ao número de trabalhadores. Contempla práticas como o trabalho temporário, o trabalho em tempo parcial, o compartilhamento de trabalho (tarefa e remuneração compartilhadas entre empregados), a terceirização (subcontratação), a qual se tornou umas das práticas mais difundidas e o Layoff – ou suspensão temporária do contrato de trabalho.

A flexibilidade quanto ao tempo de trabalho, refere-se às “diversas formas de utilização do tempo do trabalhador, sem que a empresa modifique seu volume de produção pela variação do emprego” (Chahad, 2003, p. 54). Abrange a execução de horas extras, banco de horas (ou anualidade das horas trabalhadas), a jornada de trabalho flexível (o número de horas por período ou turno pode variar, desde que cumprida a carga horária total), turnos de trabalho (estender o dia de trabalho, substituindo os trabalhadores em cada turno) e a semana reduzida de trabalho (condensação de horas de trabalho em parte da semana).

A partir do breve histórico e desta sistematização das relações de trabalho e das formas de flexibilidade, passamos a nos aprofundar no estudo da terceirização como relação de trabalho e como forma de flexibilização.

### 3.5 A discussão sobre terceirização

Terceirização, para Chahad (2003, p.53), “implica em subcontratar empresas que oferecem trabalhadores para que a organização possa levar a cabo o desempenho de atividades-meio (...) liberando-a, assim, para concentrar esforços em sua atividade principal.” Já a CAGE (Controladoria e Auditoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul) traz o seguinte conceito:

o instituto da Terceirização pode ser definido, em linhas gerais, como uma técnica de contratação de serviços que se encontram disponibilizados nos mais diversos segmentos do setor empresarial, seja na esfera privada, seja na pública, e consiste na possibilidade de contratar terceiro para a realização de atividades que não se configuram como a finalidade principal dos órgãos ou entidades públicas. Esta contratação pode envolver tanto a produção de bens quanto a prestação de serviços, como ocorre na necessidade de contratação de serviços de limpeza, de vigilância ou até de serviços temporários. (CAGE, 2011, p.310)

Leíria analisa ainda a origem jurídica do termo “terceirização”: “na relação entre as empresas os recursos humanos ligados por relação trabalhista com a prestadora de serviços são terceiros em relação à empresa inter-empresarial, pois é personalidade ausente.” (LEÍRIA, 1995, p.15)

### 3.6 Terceirização como Relação Trabalhista

Quanto à natureza da terceirização, Chahad e Zockun (2003) identificam a terceirização como um fenômeno que faz parte de um conjunto mais amplo de transformações em direção à flexibilização das relações de trabalho na maioria dos países. Para os autores, a

terceirização “faz parte das medidas que buscam adequar as relações de emprego às transformações que emergem no sistema de produção.” (CHAHAD E ZOCKUN, 2003, p. 106). Argumentam que juridicamente a terceirização se dá através da contratação do trabalhador por uma empresa intermediária, assim “a relação de emprego se faz entre o trabalhador e a empresa prestadora de serviço, e não diretamente com o contratante da atividade.” (2003, p.106) Através da colocação dos autores se identifica um dos pontos relevantes a serem considerados como pano de fundo desta pesquisa – as relações de emprego não são a mesma coisa que as relações de trabalho, pois enquanto o empregador aqui se configura como o intermediário, a relação de trabalho envolve também o tomador de serviços, e abrange um conjunto de relações econômicas e sociais que ainda se encontram em fase de regulamentação pelo direito. Chahad e Zockun (2003, p.106-107) afirmam que juridicamente “o contrato entre a tomadora e a prestadora de serviço é regulamentado pelo direito civil, comercial, administrativo ou trabalhista, tendo como objeto a realização de serviços auxiliares da atividade-fim da tomadora”. Importante salientar ainda que como é a prestadora de serviços a responsável pela realização das atividades, não pode haver a ingerência da tomadora de serviços sobre a empresa contratada.

A partir da perspectiva econômica, a relação entre tomadora de serviços e de empresa prestadora de serviços deveria configurar uma parceria, indiferentemente de tratar-se de empresas privadas, ou de público-privada, cujo objetivo é cooperar para a produção dos bens ou serviços. Assim a empresa tomadora transfere parte de suas atividades para uma empresa, preferencialmente especializada no serviço ou bem para o qual foi contratada, para outra empresa, terceirizada, permitindo à tomadora concentrar-se em sua atividade-fim. Assim, como afirmam Chahad e Zockun (2003p. 107), a terceirização:

Abre novos horizontes para ampliar a agilidade e a competitividade das empresas;  
 Permite transformar custos fixos em variáveis, sob os quais pode ter maior controle;  
 Elimina parte de operações não essenciais, intermediárias, liberando capital e recursos financeiros para aplicações em melhorias do processo produtivo (...)

Assim, conforme Chahad e Zockun (2003), a terceirização constituiu um impacto significativo na forma como as empresas se organizam, passando de uma estrutura verticalizada, onde o topo assume a responsabilidade por todos os processos e resultados da empresa, a uma fragmentação no sentido horizontal. Agora, com a terceirização, parte dos processos de apoio está sob a responsabilidade da empresa terceirizada, atuando em regime de parceria. Ou pelo menos este é o formato ideal da terceirização.

Os objetivos supracitados, entretanto, podem, dentro do contexto da sociedade brasileira, sofrer distorções, e vir a configurar uma alternativa redução de custos de produção através da precarização das relações de trabalho.

### 3.7 A terceirização como base legal

A terceirização no Brasil, embora faça parte de um processo de flexibilização das relações de trabalho, é regulamentada por uma série de ordenamentos jurídicos, aplicáveis ao âmbito público e privado.

Chahad e Zockun (2003, p.111) elaboraram um breve resumo da legislação ligada à terceirização no Brasil, começando com a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT de 1943, que em seu artigo 455 “trata da sublocação de mão de obra entre empreiteiros e subempreiteiros (...)”. Já a Lei 6.019/74 trouxe a figura do trabalhador temporário (pessoa física) que presta serviços a uma empresa, em uma necessidade transitória. Já a lei 7.102/83 trata explicitamente da Terceirização, disciplinando serviços especializados prestados por vigilantes. No âmbito das instruções normativas, a IN 07/1990 MTE (do Ministério do Trabalho e Emprego), “estabelece como empresa prestadora de serviços a terceiros a pessoa jurídica de direito privado, de natureza comercial, legalmente constituída, que se destina a realizar determinado e específico serviço a outra empresa fora do âmbito das atividades normais para que esta foi constituída”. Os autores destacam ainda, no âmbito do setor público a Lei 5.645/70, que delimita as atividades que podem ser terceirizadas pelos órgãos públicos e a Lei 8.666/93 que trata das licitações e contratos – forma como as empresas terceirizadas são selecionadas e contratadas para prestar serviços (e também fornecer produtos).

Cabe análise um pouco mais detalhada da Instrução Normativa 02/2008 MPOG (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), que representou uma mudança drástica na

terceirização dos órgãos da administração pública federal no Brasil ao abordar de forma objetiva diversos aspectos das contratações de serviços, e estabelecer muitas das bases para a constituição das relações de trabalho que são objeto desta pesquisa. Alguns artigos são elencados a seguir para demonstrar o teor das mudanças (já incluindo algumas alterações da IN09/2009).

Art. 6º Os serviços continuados que podem ser contratados de terceiros pela Administração são aqueles que apóiam a realização das atividades essenciais ao cumprimento da missão institucional do órgão ou entidade, conforme dispõe o Decreto nº 2.271/97.

§ 1º A prestação de serviços de que trata esta Instrução Normativa não gera vínculo empregatício entre os empregados da contratada e a Administração, vedando-se qualquer relação entre estes que caracterize personalidade e subordinação direta. **(Incluído pela INSTRUÇÃO NORMATIVA MP Nº 3, DE 15/11/2009)**

Art. 10. É vedado à Administração ou aos seus servidores praticar atos de ingerência na administração da contratada, tais como:

- I - exercer o poder de mando sobre os empregados da contratada, devendo reportar-se somente aos prepostos ou responsáveis por ela indicados, exceto quando o objeto da contratação prever o atendimento direto, tais como nos serviços de recepção e apoio ao usuário;
- II - direcionar a contratação de pessoas para trabalhar nas empresas contratadas;
- III - promover ou aceitar o desvio de funções dos trabalhadores da contratada, mediante a utilização destes em atividades distintas daquelas previstas no objeto da contratação e em relação à função específica para a qual o trabalhador foi contratado; e
- IV - considerar os trabalhadores da contratada como colaboradores eventuais do próprio órgão ou entidade responsável pela contratação, especialmente para efeito de concessão de diárias e passagens.<sup>2</sup>

Conforme se verifica no teor do texto da IN 02/2008, não pode haver ordens diretas, e nem relação de hierarquia entre os empregados da tomadora de serviços e da terceirizada, o que, entretanto, pode se tornar um fator gerador de conflito e dificultar os processos de trabalho, dada a intrínseca relação das atividades de apoio contratadas com empresas terceirizadas, e os processos de trabalho executados pelos empregados da tomadora (servidores públicos, no caso da IFE). A não observância destas normativas pode ensejar a descaracterização da relação de trabalho terceirizada frente ao ordenamento jurídico e permitir o estabelecimento em ações no âmbito da Justiça do Trabalho da relação direta, e vínculo empregatício. Para o servidor que descumpriu a legislação e promoveu esta descaracterização, as conseqüências podem ir desde um processo administrativo disciplinar (previsto na lei 8.112) até a obrigatoriedade de ressarcimento ao erário dos custos gerados pela sua ação

<sup>2</sup> IN02/2008 MPOG, com as alterações posteriores disponíveis no endereço <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/38/MPOG/2008/2.htm>



(processos de ressarcimento ao erário não prescrevem e podem se aplicar até mesmo a inventários). A regulamentação dessa relação de trabalho direta é estabelecida pela Súmula 331 do TST (Tribunal Superior do Trabalho), a seguir:

*Súmula nº 331 do TST*

**CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) - Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011**

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

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

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

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.

V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei nº 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.

VI - A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral.

Se estabelece assim no âmbito do direito a regulamentação para a responsabilidade subsidiária da administração pública e a culpabilidade dos entes (servidores) do órgão público pelas irregularidades. Vislumbra-se, assim, um ponto de conflito para o estabelecimento das relações de trabalho, onde o servidor se vê induzido a eximir-se de responsabilidade, distanciando-se do trabalhador terceirizado, mesmo quando impossibilitado, pela próprio tipo de trabalho que realiza vinculado diretamente às atividades realizadas pelos terceirizados. Palmeira Sobrinho (2008, p.90) analisa o assunto:

o TST presume que na terceirização típica não é possível deduzir-se um quadro de subordinação do trabalhador terceirizado em relação ao tomador. Esse raciocínio leva a uma premissa genérica que se mostra “idealista” e “obscura”. A maior inconsistência estabelece-se quando se supõe que com a terceirização permanente é

possível ao trabalhador prestar serviços sem se sujeitar minimamente às ordens da empresa tomadora.

Embora a terceirização não se constitua numa forma tão recente de relação de trabalho no Brasil, e venha sendo, conforme demonstrado, regulamentada há mais de 30 anos pelos órgãos competentes, a legislação ainda passa por adaptações constantes, algumas até demonstrando correr no sentido contrário das mudanças que a terceirização objetiva promover. Assim, enquanto os órgãos regulamentadores vão percebendo o movimento de transformação da terceirização, especialmente de serviços, em precarização, vão elaborando novas normativas para reduzir a exclusão de direitos dos trabalhadores. Especialmente no âmbito do serviço público federal este movimento se torna visível pelas alterações que a Instrução Normativa nº6 de 2013 trouxe à Instrução Normativa 2 de 2008. A maioria das alterações está focada em permitir (e obrigar) uma fiscalização mais ampla do cumprimento da legislação trabalhista pela empresa terceirizada nos contratos de trabalho que estabelece com seus trabalhadores. Assim o órgão público assume, em função das INs e Súmulas (como a 331 do TST) a função de fiscalizar não somente se os serviços contratados são cumpridos (para controlar o gasto de dinheiro público) como também fiscalizam as rotinas de pessoal e cumprimento de todo um conjunto de obrigações trabalhistas. Questiona-se assim até que ponto a terceirização nestes moldes realmente permite a reestruturação produtiva voltada para a concentração da organização pública nas suas atividades-fim.

### 3.8 Terceirização como flexibilização

Ainda nos anos 1980 os sindicatos viram a flexibilização como forma de contornar as obrigações das empresas que visavam a proteção dos trabalhadores, permitindo, conforme Chahad (2003) cortar salários, remover leis que protegiam os ganhos dos menos qualificados, de enfraquecimento da barganha coletiva, privatização dos serviços públicos, entre outros.

Esta perspectiva denota o princípio de uma crise sindical, onde a possibilidade de união de categorias de trabalhadores em uma mesma representação classista começa a ser dificultada, quando não inviabilizada, pela contratação por empresas prestadoras de serviços, e intermediadoras de mão de obra, que pertencem a diferentes ramos da economia. Assim, funcionários que trabalham em um mesmo órgão público, a exemplo do objeto desta pesquisa, podem estar vinculados a diferentes categorias.

Chahad (2003) argumenta ainda que nos anos noventa os sindicatos precisaram reconhecer a necessidade de alguma flexibilidade como forma de geração de novos postos de trabalho, e coloca ainda que “sua posição atual propugna pela discussão sobre o ajustamento e a flexibilidade, desde que ambos venham a ser negociados, ou seja, que não sejam impostos pelos empregadores ou somente por meio da legislação ou, ainda, por acordos de conveniência entre empresas e governo.” (CHAHAD, 2003, P.44) Os empregadores, entretanto, já haviam identificado a flexibilidade como elemento indispensável para a lucratividade, e para a conseqüente geração de empregos.

Chahad (2003) classifica os seguintes padrões flexíveis de trabalho: flexibilidade numérica, flexibilidade quanto à duração do tempo de trabalho, flexibilidade funcional, flexibilidade de custos do trabalho e flexibilidade de local de trabalho. Neste contexto, uma das formas de lidar com a necessidade da flexibilização das formas de trabalho já incorporada pelas empresas é a terceirização, ou subcontratação. O autor afirma que “esta prática, cada vez mais difundida, implica em subcontratar empresas que oferecem trabalhadores para que a organização possa levar a cabo o desempenho de atividades-meio (...) liberando-a, assim, para concentrar esforços em sua atividade principal.” (CHAHAD, 2003, p.53). Além de permitir a flutuação do número de trabalhadores, que não está vinculado diretamente ao tomador de serviços, a terceirização “permite a redução dos custos do trabalho, pois não é obrigada a garantir os mesmos benefícios que paga aos seu *staff* permanente aos subcontratados.” (CHAHAD, 2003, p.53). Esta definição objetiva já expõe um dos pontos centrais da problematização das relações de trabalho constituídas entre os terceirizados e a organização tomadora – uma base de desigualdade de condições. Complementa: “como eles não são empregados da empresa, mas sim de uma provedora de mão de obra, é esta quem deve arcar com todos os custos do trabalho referentes à sua utilização. No caso de crise dentro da empresa, eles podem ser dispensados sem maiores dificuldades, mesmo que a empresa venha a se recuperar posteriormente.” (CHAHAD, 2003, p.53). Embora no caso de terceirização na empresa pública seja necessário considerar que muitos destes custos são sim repassados ao

tomador, a possibilidade mesma de dispensa já difere o terceirizado do servidor que goza de estabilidade.

Chahad e Zockum (2003) dialogam com esta realidade a partir de uma perspectiva crítica, e argumentam a partir das idéias de Zockun (2002) que, embora estudos sobre o desempenho industrial brasileiro demonstrem que a terceirização tem favorecido a produtividade, é necessário analisar a forma e os objetivos desta terceirização.

Se o objetivo das empresas foi aumentar a especialização da produção, a direção é saudável e de fato deve contribuir para aumentar a competitividade das empresas. Mas se a motivação foi a necessidade de contornar a rigidez das leis trabalhistas que dificultam a redução dos custos, ela pode estar introduzindo distorções no sistema produtivo e prejudicar, a longo prazo, a competitividade do país (Zockun, 2002 apud Chahad e Zockun, 2003, p.105).

Para Chahad e Zockun enquanto a especialização na atividade-fim pode contribuir para o aumento da eficiência da empresa tomadora de serviços, há que se considerar que a redução de custos vem em grande parte da redução de salários. E ainda “os empregados terceirizados são usualmente vinculados a sindicatos mais fracos dos que os empregados da empresa a quem prestam serviços, sendo os pisos salariais inferiores aos daqueles, para funções idênticas”.

Chahad (2003, p.48) afirma que “historicamente, poucos mercados são tão atrelados a normas, regulamentos e outras restrições do que o mercado de trabalho”, mas esta regulamentação acaba por ser generalizante, não considerando as particularidades de cada situação e até mesmo as circunstâncias de trabalho. Este aspecto é especialmente relevante quando analisamos a realidade da terceirização enquanto flexibilização das relações de trabalho. A flexibilização acaba se tornando um imperativo no contexto capitalista pós-guerra fria em parte, em função dessa regulamentação generalizante. Outra consequência deste efeito generalizante pode ser a crise sindical.

A flexibilidade tornou-se um item da agenda das relações de trabalho quando a OIT a colocou em seu programa de ação no final da década de 80. Esta iniciativa promoveu uma reação dos representantes dos trabalhadores percebendo uma movimentação no sentido de proteger os empregadores. Chahad argumenta que “Os sindicatos identificaram a prática da flexibilidade como forma de cortar salários, de mover leis que protegiam os ganhos dos menos qualificados, de enfraquecimento da barganha coletiva (...)” (2003, p.44).

A temática continua 30 anos depois nas pautas dos diversos eventos e publicações da OIT. Hoje o discurso da OIT expressa uma iniciativa de integração de empresas, governo, trabalhadores e representações sindicais na organização e regulamentação da reestruturação produtiva. Conforme publicação da OIT em 2013:

A terceirização no setor público pode ser considerada uma prática contrária ao direito à sindicalização, avaliou o presidente da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra), Renato Henry Sant'Anna, no Seminário. Segundo ele, a contratação de funcionário por meio de serviços terceirizados é uma forma de enfraquecer o movimento sindical, considerando que os empregados estão vinculados legalmente a diferentes patrões, o que acaba dificultando a unidade dos trabalhadores e, conseqüentemente, a obtenção de vantagens que o movimento organizado poderia oferecer<sup>3</sup>.

Quanto à centralidade do trabalho também podemos citar a OIT, em sua argumentação de que o trabalho decente é um requisito fundamental para a governabilidade democrática.

O Trabalho Decente, conceito formalizado pela OIT em 1999, sintetiza a sua missão histórica de promover oportunidades para que homens e mulheres possam ter um trabalho produtivo e de qualidade, em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade humanas, sendo considerado condição fundamental para a superação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, a garantia da governabilidade democrática e o desenvolvimento sustentável.<sup>4</sup>

Parisenti (2011) elabora uma argumentação acerca da importância do trabalho para a dignidade do trabalhador, a qual se mostra relevante no momento atual de transformações das relações de trabalho. O autor coloca que no contexto atual “defende-se a não intervenção estatal nas relações de trabalho, de modo a permitir que estas sejam regidas pelo mercado, bem como a flexibilização, diante da necessidade de se promover o emprego, que seria estimulado pela redução do custo do trabalho. Assim flexibilizam-se as relações de trabalho e os direitos trabalhistas (...).” (PARISENTI, 2011, p.99). Mas mesmo com esta flexibilização que acompanha a reestruturação produtiva, o papel do trabalho para a manutenção da dignidade humana mantém-se em posição de grande importância para o trabalhador. Argumenta ainda que o delineamento clássico da relação de emprego e conseqüentemente a legislação trabalhista ainda derivam da relação de produção fordista, cujo contexto histórico social e econômico difere significativamente do encontrado em nossa sociedade pós-industrial. Na relação de produção fordista, no período de intensa industrialização, a legislação buscava a proteção dos trabalhadores frente ao capital e a manutenção do emprego. No contexto atual a mesma lógica perde o sentido frente à crise do emprego e da economia,

<sup>3</sup> Texto acessado em 08/05/2014 no endereço <http://www.oitbrasil.org.br/content/e-hora-de-regulamentar-relacoes-de-trabalho-no-servico-publico>. Texto publicado em 10/05/2013.

<sup>4</sup> Texto acessado em 08/05/2014 no endereço <http://www.oitbrasil.org.br/content/apresentação>.

que gera a necessidade de redução de custos e frente à globalização que “permitiu a adoção de estratégias globais minimizadoras de custo, diante da diversidade de mercados nacionais (...)” as quais “tornaram possível contornar a proteção do trabalho contida na regulação nacional da economia, enfraquecendo-se a proteção à medida que surgem novas formas de organização socioeconômicas, novas forças sociais e novos sujeitos de direito, o que acaba gerando efeitos no plano político e jurídico.” (PARISENTI, 2011, p. 105). Com estas modificações no mundo do trabalho, o direito do trabalho tornou-se obsoleto. Ainda há que se considerar que ocorreu simultaneamente a estas mudanças uma crise sindical, em função de que os sindicatos não estavam e não estão preparados para organizar-se a partir de coletivos de trabalhadores heterogêneos, considerando inclusive fatores como o deslocamento dos trabalhadores da indústria para os serviços. “A crise do movimento sindical (...) é fator importante para o fenômeno da flexibilização das relações de trabalho e das normas trabalhistas, especialmente porque os sindicatos seriam a força de resistência a essa tendência.” (PARISENTI, 2011, p.107)

Este aspecto da análise do autor da atual mudança nas relações de trabalho, mostrando que a crise sindical é tanto consequência quanto fator de propulsão das mudanças e da flexibilização, demonstrar-se-á de grande relevância para a pesquisa sobre a terceirização de serviços. Neste contexto tem-se a relação trabalhista que se estabelece através do contrato de trabalho regido pela CLT, mas cujos benefícios aos quais os trabalhadores têm direito são dados pela convenção coletiva da categoria, firmada entre dois sindicatos, um dos trabalhadores e um patronal. Entretanto, a definição de categoria e a livre associação permitem que uma gama de diferentes sindicatos represente os trabalhadores que prestam serviços terceirizados através de empresas de serviços, demonstrando claramente no plano empírico a dificuldade de representação explicitada pelo autor.

Na perspectiva de Mattjie (2011) as políticas liberais e ideologias individualistas da sociedade capitalista minam as bases das formas de união dos trabalhadores e possibilita a flexibilização de medidas protetivas dos trabalhadores.

### 3.9 Centralidade do trabalho e identificação social

Considerando o contexto de crise econômica, e mudança nas relações de trabalho, Parisenti analisa a importância do trabalho:

As novas formas de trabalho não significam uma alteração na estrutura capitalista, mas um fortalecimento do capital frente aos trabalhadores, e a crise do proletariado como sujeito político corresponde não à prova do fim do trabalho mas ao resultado exitoso alcançado pelo capital com sua reestruturação. Entretanto se a solidariedade e a ética de classes diminuíram, a inserção social pela via do emprego e do assalariamento permanece sendo a principal forma de identificação social. (PARISENTI, 2011, p.114)

Este conceito de trabalho como agregador social dialoga com a perspectiva de Mattjie (2011) que considera que a forma de produção capitalista, que agrega os trabalhadores num mesmo espaço, “se incorporou no seio social de tal forma que as pessoas passaram a viver em torno do trabalho, pelo que ele propiciava, e para o que ele exigia”. O autor afirma ainda que “o emprego assalariado ainda é muito representativo em termos de organização social e atrai os anseios de parcelas consideráveis da população como um todo” (MATTJIE, 2011, p.145).

Para Parisenti, “o trabalho (...) mantém grande importância na vida humana, tendo papel central na construção dos laços sociais e da subjetividade, bem como importantes reflexos na saúde (física e mental) dos trabalhadores.”, estando portanto intimamente ligado aos conceitos de dignidade e à valorização da própria pessoa humana (PARISENTI, 2011, p.118). Parisenti analisa a contribuição de Maurício Gudião Delgado, que no âmbito do direito “aponta que o princípio da dignidade humana tem, necessariamente, uma dimensão social, a qual se destaca em relevância no Direito do Trabalho. Além disso, ao lado desse princípio encontram-se outros, como a subordinação da propriedade à sua função social e a valorização do trabalho, expressando o ápice da evolução constitucional dos últimos séculos”. (PARISENTI, 2011, p.124).

Parisenti traz os argumentos de Nardi, de que na sociedade moderna o trabalho foi o dispositivo central de integração social. Aponta inclusive que a centralidade do trabalho serve como justificativa ideológica do capitalismo. (PARISENTI, 2011, p. 109).

A centralidade do trabalho no contexto histórico político e social brasileiro pode ser demonstrada através do momento de transição do final do Estado Novo. A proteção do

trabalhador foi um dos temas centrais nos movimentos sociais do quererismo, no final do Estado Novo, quando camadas operárias urbanas da sociedade pediam a volta de Getúlio Vargas, mesmo que saindo de uma ditadura, em função, principalmente de que durante a primeira era Vargas terem sido estabelecidas as bases da legislação social brasileira. Visto da perspectiva de hoje o trabalhismo da época parece muito incipiente e limitado, mas colocando-se no lugar do trabalhador da época, percebe-se como a instituição das limitações à exploração que o capital realizava da força de trabalho obteve uma representação simbólica massiva, capaz de influenciar o futuro político do país, embora representassem apenas o início de um processo. Mas percebe-se que enquanto o discurso trabalhista vencia no campo simbólico a eleição para as massas, as políticas desenvolvimentistas para os industriais de base reforçavam o crescimento capitalista. Os argumentos do autor, portanto, continuam atuais, no período contemporâneo, e como conclui Parisenti, o trabalho permanece como categoria fundamental para compreender a sociedade atual, o que se dá em função do contexto histórico e social.



#### 4. Método de Pesquisa

O método selecionado para a realização da pesquisa foi o método historiográfico adotando a história não necessariamente como ciência, mas como um método de pesquisa.

Esta pesquisa se alinha com a posição integracionista identificada na abordagem da história da gestão (*management history*). Conforme Costa, Barros e Martins, nessa abordagem a análise histórica enriqueceria a compreensão do contexto atual por meio de conexões com as disciplinas humanísticas. Assim adotar a posição integracionista significa reconhecer que eventos do passado atuam no presente, sendo úteis para a identificação e escolha de oportunidades atuais. (COSTA, BARROS E MARTINS, 2010)

Este método permite ao pesquisador conhecer a forma como a organização foi vivenciando as mudanças históricas do país e do mundo e como estas mudanças se refletiram na construção da história da própria organização. Trata-se do resgate da história da terceirização na instituição, como ela começou, que transformações sofreu e como elas foram vivenciadas. Embora este resgate seja apenas um recorte da história da organização em si, ele trás à luz a inter-relação da terceirização e das relações de trabalho com a própria construção da instituição (sua estrutura física e administrativa). O método historiográfico constitui a estratégia selecionada de pesquisa e é a partir desta perspectiva foram selecionadas as técnicas para captar os dados.

Para promover o resgate desta história das relações de trabalho terceirizadas na UFRGS, foram utilizadas diversas fontes de informação e técnicas complementares de pesquisa. Como fontes utilizaram-se a consulta de arquivos contendo os contratos, com suas cláusulas, objetos e descrições do que estava sendo terceirizado e quais as obrigações que regiam aquela relação; controles administrativos de números de contratos, de tipos de serviços terceirizados, licitações realizadas, número de postos de serviços contratados, controles de reclamações trabalhistas, controles de penalizações e sistemas informatizados de registros de contratos. Estes dados tratam da materialidade da terceirização: de sua forma, suas regras e datas, mas não traduzem como isso foi vivenciado na organização. Para compreender este aspecto mais complexo do objeto da pesquisa, foi utilizada a história oral.

Matos e Senna (2011), afirmam:

Podemos entender a memória como a presença do passado, como uma construção psíquica e intelectual de fragmentos representativos desse mesmo passado, nunca em sua totalidade, mas parciais em decorrência dos estímulos para sua seleção. Não é somente a lembrança de certo indivíduo, mas de um indivíduo inserido em um contexto familiar ou social, por exemplo, de tal forma, que suas lembranças são permeadas por inferências coletivas, moralizantes ou não. (p. 96)

Ao buscar a história da terceirização na Instituição, aborda-se aqui um período da história contemporânea, e cujo recorte de tempo se estende até o presente. Mesmo considerando que os relatos sobre a história desta terceirização se iniciam em 1979, há que se considerar que não há muitos registros na organização sobre o que aconteceu durante estes anos até o presente, nem como aconteceu. Os controles não tinham o objetivo de serem registros históricos, e portanto, quando encerrada a sua utilidade administrativa ou operacional, eram por vezes descartados. Restam os contratos e algumas planilhas mais recentes. Assim, muito desta história só está na memória das pessoas que a vivenciaram. Por isso a escolha da história oral para este objeto de pesquisa se torna especialmente importante. Consideramos o que afirmam Matos e Senna:

Como procedimento metodológico, a história oral busca registrar – e, portanto, perpetuar – impressões, vivências, lembranças daqueles indivíduos que se dispõem a compartilhar sua memória com a coletividade e dessa forma permitir um conhecimento do vivido muito mais rico, dinâmico e colorido de situações que, de outra forma, não conheceríamos. (MATOS E SENNA, 2011, p. 97)

Compartilha-se da perspectiva das autoras supracitadas de que cada ser histórico singulariza a sociedade na qual está inserido e a percebe de uma forma específica. Ao selecionar os entrevistados, manteve-se em vista que cada um teria o conhecimento e a experiência de apenas uma faceta da terceirização. Ele teria participado de apenas parte dos acontecimentos e vivenciado uma parte diferente dos demais das transformações nas relações de trabalho terceirizadas. Mais do que isso cada um dos entrevistados, teria também uma opinião pessoal e uma experiência com a terceirização que pode ter sido, a seus olhos, positiva ou negativa. Essa opinião pessoal e essa perspectiva, positiva ou não, influencia e é influenciada pelo grupo, e pelo contexto em que se inserem. Assim se tratou da história oral em consonância com a análise de Matos e Senna, de que:

Falar da história verdadeira seria muito ingênuo, mas podemos afirmar que se trata de uma percepção verdadeira do real, emitida pelo seu depoente, que assim compreende e se apropria do mundo ao seu redor. Ao tornar pública sua percepção, está, de alguma forma, contribuindo para a elucidação parcial de alguma situação. (MATOS E SENNA, 2011, p. 98)

A partir do conhecimento dos entrevistados, se poderia então traçar uma trajetória da construção das relações de trabalho terceirizadas na organização, com o suporte dos documentos disponíveis. Quando se considera a diversidade dos conhecimentos de cada entrevistado, verifica-se que um roteiro fechado de perguntas e respostas limitaria muito os assuntos e a forma como estes assuntos seriam abordados. Optou-se então como técnica de entrevista a entrevista narrativa, onde é solicitado ao entrevistado que narre os acontecimentos a cerca de um fato social. Assim os entrevistados podem contar uma história da terceirização conforme a vivenciaram.

A entrevista narrativa nos é apresentada por Jovchelovitch e Bauer (2002), a partir da sistematização e Shutze (1977, 1983, 1992). A narrativa, além de constituir uma forma de expressão acessível e que já faz parte do arcabouço de comunicação dos pesquisados, permite que as pessoas lembrem o que aconteceu, colocando a sua experiência em uma seqüência, encontrando possíveis explicações para os acontecimentos e relacionando-os com a cadeia de acontecimentos que constroem a vida tanto individual quanto social (JOVCHELOVITCH; BAUER, 2002). Os autores afirmam ainda que os grupos sociais contam histórias com palavras e sentidos específicos da sua experiência, e assim assume-se que as narrativas preservam as perspectivas particulares de uma forma mais autêntica. Ainda, a narrativa conta com duas dimensões: a cronológica, da ordem dos fatos, e a constituição de um enredo, através do qual as unidades individuais ganham sentido na narrativa. “Por isso a narrativa não é apenas uma listagem de acontecimentos, mas uma tentativa de ligá-los, tanto no tempo, como no sentido.” (JOVCHELOVITCH; BAUER, 2002, p. 92).

A entrevista narrativa consiste de um método qualitativo, sendo considerada não estruturada e de profundidade. Através deste método o entrevistado (chamado de informante) é estimulado a contar a história sobre algum acontecimento importante de sua vida e do contexto social. Nesta pesquisa se utilizará como ponto central a terceirização na instituição. A entrevista narrativa, portanto, emprega uma comunicação cotidiana, de contar e escutar histórias para coletar os dados da pesquisa. Este método permite conhecer a perspectiva do entrevistado a partir de suas próprias palavras, de forma que a interferência do entrevistador é reduzida em relação a métodos tradicionais de pergunta e resposta.

Conforme apresentam Jovchelovitch e Bauer, (2002), o método proposto por Shutze para realizar as entrevistas consiste de quatro etapas: A preparação, quando o pesquisador

explora o campo e formula as questões exmanentes<sup>5</sup>; a iniciação, onde se formula o tópico inicial para a narração; a narração central, quando o informante não deve ser interrompido, somente encorajado para continuar a narração, enquanto o entrevistador espera pelos sinais de finalização; a fase de perguntas onde se deve proceder de perguntas exmanentes para imanentes; e a fala conclusiva, quando se para de gravar, enquanto ainda se podem realizar mais perguntas (do tipo “por que”) e quando se faz imediatamente anotações relativas à entrevista. Para a análise dos dados são propostas seis etapas: a transcrição detalhada; divisão do texto em material indexado e não indexado; construção da trajetória ou o ordenamento dos acontecimentos; análise do conhecimento através das dimensões não indexadas; comparações entre trajetórias individuais e; construção das trajetórias coletivas inseridas no contexto específico.

Assim, compartilhamos da perspectiva apresentada por Jovchelovitch e Bauer, (2002, p. 104), de que as entrevistas narrativas são especialmente adequadas a “Projetos que combinem histórias de vida e contexto sócio-históricos. Histórias pessoais expressam contextos sociais e históricos mais amplos, e as narrativas produzidas pelos indivíduos são também constitutivas de fenômenos sócio-históricos específicos nos quais as biografias se enraízam.”

Este método de pesquisa, portanto, se torna especialmente relevante para o objeto e a questão central pesquisados se considerarmos também sua proximidade com o método de história oral, utilizado para pesquisa em história social. Na perspectiva adotada para selecionar a estratégia de pesquisa considera-se que as relações de trabalho estabelecidas no contexto da Universidade pública são fruto tanto da história social do Brasil e do contexto que permitiu (ou por vezes demandou) a constituição de diferentes tipos de relações de trabalho.

Foram entrevistados sete servidores públicos da UFRGS, ocupantes de cargos de gestão, que participaram de algum modo da construção da terceirização de serviços contínuos. Cada servidor vivenciou e participou ativamente desta construção a partir de uma perspectiva diferente, conforme seu cargo e área de atuação, como por exemplo as áreas de segurança, infra-estrutura e obras, gestão de pessoas e gestão de contratos. Assim através das narrativas individuais a cerca do mesmo fato social - a terceirização - pode-se conhecer as trajetórias individuais destes servidores em relação a este ponto central e construir, a partir da análise

---

<sup>5</sup> perguntas imanentes buscam dados específicos da história (quem, o que quando) de forma a torná-la mais clara e compreensível e perguntas exmanentes buscam a relação da história ou de suas partes com questões mais amplas da pesquisa.

conjunta dos relatos, a trajetória da terceirização na organização. Cada um dos sete gestores foi entrevistado individualmente, e a entrevista foi gravada com o consentimento dos entrevistados. No momento inicial apresentou-se a pesquisa e pediu-se que narrassem sobre o fato central que é a história da terceirização como a vivenciaram. Após a conclusão da narrativa foram colocadas questões imanentes, para que fossem esclarecidas algumas datas, locais e outros aspectos objetivos que os narradores deixaram de mencionar. Conforme a narrativa, foram colocadas algumas questões exmanentes, relativas principalmente a períodos chave de transformação na legislação e na universidade, especificamente sobre a IN 02/2008, sobre o REUNI e se houve algum outro período de mudança marcante. Nem sempre estas questões foram necessárias por que na maioria dos casos os narradores abordaram espontaneamente estes períodos de mudança, mas nos casos em que isso não foi tratado, foi colocada a pergunta sobre o que mudou nestes períodos. Para a análise das entrevistas foram separados os elementos indexados, que são objetivos, e expressam o que, quando, onde, como as coisas aconteceram. A partir deste elementos é possível concatenar as narrativas e obter uma trajetória coletiva. Em seguida analisamos os elementos não indexados, que são aqueles que expressam percepções, opiniões, vontades e perspectivas individuais, e que nos permitem conhecer o entendimento dos narradores sobre o fato social e sobre o contexto.

Como técnica complementar foi utilizada a observação participante, que permitiu um conhecimento prévio do campo e acesso aos arquivos e documentos em momento anterior às entrevistas. Ainda, foi possível observar as práticas atualmente adotadas e o funcionamento dos processos de trabalho da organização em relação à gestão da terceirização, desde o planejamento da contratação, passando pelas licitações, elaboração do contrato, acompanhamento e fiscalização dos serviços e a forma da organização lidar com os conflitos oriundos destas relações de trabalho no tempo presente. Verificou-se também através da observação participante como funciona a estrutura administrativa que está envolvida na terceirização e a hierarquia entre os setores que lidam com os contratos e com as pessoas que prestam os serviços. Esta observação e os conhecimento adquiridos sobre o funcionamento atual da terceirização na organização foram fundamentais para possibilitar a investigação da origem das práticas atuais durante as entrevistas. Foi também fundamental para relacionar as narrativas dos entrevistados entre si e contextualizar as informações prestadas. Por exemplo, a partir do conhecimento da estrutura atual e do setor onde o entrevistado trabalha, pode-se compreender a partir de que perspectiva este entrevistado vivencia a terceirização na instituição.

## 5. História e Construção da Terceirização

Iniciamos nossa análise da história da terceirização na instituição a partir da análise dos relatos dos narradores. Reconstruímos a trajetória de cada um a cerca do fato central da pesquisa, a terceirização de serviços, para depois elaborar um panorama mais amplo da instituição. O nome dos entrevistados, que aqui serão chamados de Narradores, será omitido, então foi utilizada uma codificação para que possamos conhecer a partir de quem vem cada relato: um nome de cargo que explica a sua posição na organização no momento da entrevista.

### 5.1 Trajetórias individuais

Apresenta-se cada uma das trajetórias individuais do Narradores, para que posteriormente se possa a partir da soma destas, conhecer a trajetória da organização quanto à terceirização.

<b>Narradores</b>	<b>Área de Atuação</b>	<b>Tempo de UFRGS</b>	<b>Contato com a Terceirização</b>
Diretor de licitações	Compras e licitações	35 anos	Ingressou como terceirizado
Gestor de pessoas	Gestão de pessoas	37 anos	2002 nos Restaurantes Universitários
Gerente de serviços terceirizados	Gestão de contratos terceirizados	10 anos	2006 com fundação da GERTE
Coordenador de Segurança	Segurança	24 anos	1995 com a terceirização da segurança

Vice-superintendente de obras	Infraestrutura	29 anos	1995 com a terceirização da manutenção
Vice gestora de pessoas	Gestão de pessoas	34 anos	1995 com a terceirização da limpeza
Diretor de Contratos	Gestão de contratos	23 anos	1995 analisando os contratos de terceirização

### 5.1.1 Trajetória do Diretor de licitações

O Diretor de licitações iniciou sua trajetória na UFRGS há 35 anos, quando foi contratado como funcionário de carteira assinada (dentro das normas CLT) para administrar a área de pessoal de obras. Antes disso, entretanto, havia ingressado em 1975 como aluno, e também prestado serviços como terceirizado no mesmo local. Naquele período, final dos anos 1970 e início dos anos 1980, a construção do Campus do Vale da UFRGS se encontrava em plena execução, daí a necessidade de contratação extensiva de mão de obra de construção civil. O Diretor de licitações havia trabalhado por mais de 10 anos em empresas de construção civil administrando a área de pessoal para empresas que trabalharam no início destas obras da instituição como terceirizadas. Mas no final dos anos 1970 as coisas mudaram e conforme narra, a instituição percebeu que poderia economizar em torno de 40% ao contratar os funcionários de forma direta e não através de uma empresa, já que não pagaria os mesmos tributos (por ser órgão público) e não pagaria o lucro do empresário. Foi então contratado pela UFRGS de forma direta após negociação com o dono da empresa que o havia contratado anteriormente, para realizar esta mesma atividade de administração de pessoal neste momento de expansão. Era sua função assinar as carteiras dos operários através de delegação de poderes do reitor. Narra que nesta época havia permissão legal para contratação direta apenas de pessoal de obra, mas que eventualmente conseguiam encaixar algum pessoal

de limpeza ou portaria também. Esta situação durou até o período entre 1990 e 1991, quando a lei 8112, de dezembro de 1990, passou a exigir o concurso público. Pouco antes disso, entretanto, houve um enquadramento, onde muitos dos funcionários contratados de forma direta (carteira assinada) passaram a fazer parte do quadro de servidores públicos (não mais com vínculo CLT e sim estatutários).

Dos mais de cinco mil operários, restaram em torno de seiscentos que foram enquadrados. A UFRGS ficou com um quadro permanente de pessoas de obras dessa contratação. (...) Entrei (...) não foi por concurso, foi por contratação direta. Depois, claro, foi-se fazendo a efetivação. Isso era para a mão-de-obra para a construção dos prédios e foi se estendendo para reparos e construções no centro e isto durou até final de 1990 e início de 1991. A partir daí só concursados. Até porque nesse meio tempo já houve um enquadramento do pessoal. Mas o pessoal de obra entrou direto mesmo. (Diretor de licitações )

Narra que trabalhava no escritório técnico do campus, órgão ligado à Pró-reitoria de Administração na época. Contratavam de forma direta não apenas operários, mas também pessoal técnico, como arquitetos engenheiros, e a sua própria função, os quais faziam parte de uma tabela de remuneração diferenciada. Narra que os técnicos desta tabela foram enquadrados nos quadros da Universidade por força de lei. Mas quando isso mudou, aponta as transformações que ocorreram na sua relação trabalhista:

Não éramos estatutários. Existia o quadro da Universidade, o quadro permanente, que eram os estatutários e existia esse, o quadro especial, que era o nosso. Então nós ganhávamos Fundo de Garantia e os estatutários não ganhavam, em compensação, os estatutários ganhavam Licença-Prêmio e nós não ganhávamos. Os estatutários, quando se aposentavam, tinham a sua remuneração protegida pela Lei 1971, mais o acréscimo de 20% e nós não tínhamos isso. Em compensação, nosso salário era um pouco maior do que o deles, e quando nos enquadraram então a gente ficou no mesmo patamar e aí perdemos os direitos, aqueles que tínhamos como celetistas e o pessoal que ficou nessa tabela de obra então também acabou perdendo os benefícios da CLT e ficando no quadro. (Diretor de licitações)

Ao retomar esse momento de mudanças o Diretor de licitações traz ainda que na verdade, a terceirização no órgão é anterior mesmo ao período da sua entrada, quando existia a ABSUFRGS – associação beneficente dos servidores da UFRGS. Esta associação contratava pessoal de limpeza.

O Narrador retoma que nos anos 1990 é que a terceirização voltou porque o pessoal que havia sido enquadrado se tornou insuficiente para as necessidades da Universidade, e não havia como fazer concurso para estas funções de apoio. Assim a terceirização começou com a vigilância e a limpeza, através de licitação. Não foi necessário ainda, na época contratar pessoal de manutenção predial, pois embora não houvesse como fazer concurso, os que



havia sido enquadrados ainda eram em grande número e supriam as necessidades do serviço.

Com a expansão da UFRGS mudando e mantendo um Campus no Centro e mantendo um Campus no Vale, que não era muito habitado, era pouco habitado, mas já havia muitos prédios que requeriam limpeza, vigilância. Assim foi causando a necessidade de ir aumentando os contratos terceirizados.(Diretor de licitações)

Neste momento do enquadramento, final dos anos 1980 e início dos 1990, o Diretor de licitações relata que não havia mais a necessidade de realizar a sua atividade de departamento pessoal, pois não havia mais o pessoal contratado diretamente. Havia, entretanto, em função desta expansão do campus, a necessidade de comprar materiais para dar continuidade a algumas obras. Assim foi aberto um setor de compras no Campus do Vale, e o Narrador ficou responsável por esta atividade. Foi só em 1992 que ele foi transferido para a Pró-reitoria de Administração, no Campus do Centro, e assumiu o setor de compras de toda a Universidade, onde permanece até o presente. Neste setor de compras, num primeiro momento passavam tanto os contratos de serviços quanto de compras de materiais, só depois é que foi criado um setor separado para elaborar contratos de serviços.

Assumiu primeiramente a comissão permanente de Licitações, até 1994/1995 e depois, quando foi criado do departamento de Licitações e Transportes, assumiu sua direção, até o momento atual. Relata que inicialmente, de 1992 até 1996 os pedidos de compras e serviços chegavam a ele diretamente das unidades acadêmicas e administrativas. Cada uma enviava a sua necessidade para elaborar uma contratação ou compra. Após 1996 o Narrador relembra a reestruturação administrativa dos setores da Universidade, quando a maioria destes pedidos passou a ser concentrado no setor de infraestrutura. Este setor então elaborava os pedidos, inclusive de contratação de seguranças, por exemplo, e enviava ao departamento de licitações.

Relata que com a IN 02/2008, mudou um pouco a forma da contratação, mas que tiveram (a UFRGS) de argumentar com MEC da impossibilidade de cumprir a instrução de contratação de limpeza por metro quadrado. Não havia como fazer essa medição em um órgão tão amplo como a UFRGS com mais de 20 mil metros quadrados distribuídos em quatro campi na época. Com o Reuni e a ampliação da Universidade desde 2009 se verificou a ampliação da terceirização, nos tipos de serviços diferentes que se contrata atualmente, como Auxiliar de consultório dentário, intérpretes de LIBRAS entre outros. Quanto às mudanças nas contratações, percebeu maior competitividade, pois quando começou a fazer licitações, vinham seis ou sete empresas, e uma licitação com 10 empresas era considerada enorme. Hoje vê mais de 40 propostas com facilidade. Percebeu também que hoje há mais empresas

participando das licitações e que não tem estrutura administrativa para manter o contrato depois. Atribui esta maior participação de empresas ao advento do pregão eletrônico, que data de 2001. Mas percebeu, entretanto, que essa maior competitividade levou a uma queda de qualidade. Diretor de licitações relata: “a gente sofre com isso, porque afastar a péssima qualidade tem sido difícil. Não impossível, mas é difícil.”

Conclui relatando que atualmente trabalha na elaboração de um novo sistema de compras para atender às demandas legais. Traz este recente trabalho como um exemplo do aprendizado contínuo que é trabalhar na área de compras. Percebe que sua atividade lhe permitiu acompanhar muito do crescimento da Universidade e da movimentação dos contratos de terceirizados.

Verifica-se que a trajetória profissional do Diretor de licitações se mistura com a trajetória da terceirização. Além de participar como gestor das equipes de trabalho, vivenciou de forma direta, na sua própria relação trabalhista, as mudanças nas relações de trabalho na instituição.

### 5.1.2 Trajetória do Gestor de pessoas

Passamos para a análise da trajetória do Gestor de pessoas. Ingressou na Universidade em 1978, trabalhando na Faculdade de Veterinária. Lá não conviviam com trabalhadores terceirizados, não havia naquela época dentro das unidades. Havia apenas os estatutários e o contratados diretamente, celetistas (contratados com carteira assinada, dentro do regime da CLT). Seu primeiro contato com os serviços terceirizados foi quando trabalhou nos Restaurantes Universitários (rus.) da UFRGS, vinculados ao que hoje se chama de Pró-Reitoria de Assistência Estudantil, em 2002. Relata: “Naquele momento se tinha um número expressivo de empregados terceirizados, que dão conta, até hoje, da produção de alimentos, nos RUs, bem como serviços de infra-estrutura”. Naquela época era a própria equipe dos RUs que dimensionava o quantitativo de pessoal terceirizado que era necessário e enviava o pedido para a PROPLAN (Pró-Reitoria de Planejamento e Administração, antiga Pró-Reitoria de Administração) que realizava a licitação e contratação.

Neste período de 2002 trabalhavam nos RUs com aproximadamente 50% de pessoal do quadro (estatutários) e 50% terceirizados, aproximadamente. Relata que devido à própria função, por exemplo, de auxiliares de cozinha, em que haviam terceirizados e servidores trabalhando no mesmo RU, era necessário que atuassem lado a lado na produção dos alimentos. Esta situação permanece até hoje, mas com percentuais muito diferentes. Hoje a grande maioria dos trabalhadores é terceirizada. Isso ocorre por que os cargos de cozinheiro e auxiliar de cozinha foram extintos do quadro da Universidade, o que faz com que não se possa mais fazer concurso público. Assim quando há a vacância (cargo público vago pela aposentadoria do servidor que o ocupava) não há como contratar novo servidor. Percebeu que não houve maiores conflitos nesta transição, foi uma transição de vínculo, de legislação. Mas se fez notar uma diferença importante que é a rotatividade que ocorre com os terceirizados.

Atuando há mais de seis anos e até o presente como Pró-Reitor de Gestão de Pessoas, o Gestor de pessoas acompanhou as mudanças na forma da Universidade gerir os serviços terceirizados. Relata quanto ao crescimento da terceirização:

A Universidade, quando esse número começou a ser mais expressivo, sentiu a necessidade de se reestruturar para dar uma atenção a esses contratos. (...)quando a Universidade decidiu criar a Gerência de Serviços Terceirizados, isso partiu da necessidade de se fazer uma melhor gestão desses contratos, (...)no sentido de racionalização das necessidades, identificação dos postos que são necessários, o amparo legal para terceirizar esses postos, o devido dimensionamento e também uma preocupação com os empregados que atuam para as empresas contratadas. Uma das nossas preocupações iniciais eram as questões de saúde desses empregados, o protocolo de saúde, no que se refere a protocolos de exames médicos, condições de trabalho de salubridade, questão de protocolos de saúde que se referem à imunização e outros requisitos que a legislação ampara e que nós sentimos a necessidade de estruturar de maneira uniforme, com um setor que pudesse dar atenção de maneira integral aos serviços dos terceirizados. Então foi criada a Gerência de Serviços Terceirizados, à época, com dois servidores da Universidade e hoje nós estamos com um quantitativo bem maior; quero crer que com dezessete pessoas que atuam, enfim que se consolidou nesse período de 2006/2007. (Gestor de pessoas)

O Gestor de pessoas era o pró-reitor à época da criação da Gerência de Serviços Terceirizados (GERTE), e relata que foi neste momento que a gestão destes contratos passou para a PROGESP (Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas), saindo do setor de infraestrutura e da PROPLAN. Antes dessa transição as atividades de gestão e fiscalização eram muito pulverizadas, então mesmo havendo controles, estes não estavam centralizados. A criação desta gerência caminhou no sentido do desenvolvimento de uma governança sobre os contratos, permitindo um melhor planejamento e melhor controle, inclusive das faltas e presenças de terceirizados, além de outros aspectos da vida funcional destes trabalhadores. Relata que com a criação da Gerência, se pode padronizar os processos e procedimentos,

inclusive de planejamento e elaboração do termo de referência (detalhamento do serviços que se vai contratar). Quanto a expansão da terceirização que gerou a necessidade deste maior controle relata: “Então são dois fatores: a extinção dos cargos, bem como a expansão da Universidade que nos obrigou, por assim dizer, ou nos encaminhou para um número expressivo hoje de postos terceirizados. Nós temos, aproximadamente, dois mil e duzentos postos terceirizados, com três mil empregados.”.

Narra ainda que hoje, diferente da época em que ingressou na Universidade, praticamente todas as unidades contam com serviços terceirizados de algum tipo. Quanto ao impacto desta mudança, da terceirização dos serviços que antes eram do quadro, relata que houve uma perda de identificação, que se deve em parte à grande rotatividade:

O que mudou foram as relações de trabalho, (...) a Universidade tem uma relação com as empresas, não com as pessoas, isso traz um aspecto cultural que acho teve um impacto muito importante na Universidade. Esse impacto não é favorável porque as pessoas estão atuando na Universidade, mas não tem um vínculo de pertencimento àquele local, que é um dos vínculos que mais são caros na nossa Universidade. Nós temos um contingente muito expressivo de servidores docentes e técnicos que poderiam estar aposentados e que continuam atuando por esse sentimento de pertencer a uma instituição que produz conhecimento, uma instituição que tem papel muito importante na sociedade e uma instituição que permite o crescimento pessoal e profissional.

Sobre esta instabilidade, fala ainda dos contratos, que cada vez tem uma durabilidade menor. Até o caso de um contrato de prestação de serviços para os Restaurantes Universitários que chegou a durar apenas 20 dias. A empresa ganhou a licitação, apresentou todos os documentos e assinou o contrato, mas não conseguiu prestar o serviço. Com isso, relata, a Universidade ficou quase seis meses sem restaurante, o que trouxe prejuízos a toda a comunidade acadêmica. Traduz estas duas questões numa fragilidade das relações de trabalho. Conclui com a sua visão sobre a terceirização na Universidade:

(...) percebe-se que nós temos uma atenção muito importante para a terceirização na Universidade, com a adoção dessa estrutura que acompanha de maneira muito eficiente e eficaz a terceirização. Isso é um grande ganho para nossa casa. Se, por um lado, nós somos obrigados pela legislação, foi determinado pela legislação, a terceirização de postos; por outro lado a Universidade soube se estruturar para que se respeite as relações de trabalho dos empregados e que a Universidade tem seus serviços bem executados. Acho que isto é uma questão muito importante de se ressaltar: é essa preocupação da Universidade com a boa gestão, com as boas práticas de gestão, tanto de preservar, especialmente preservar a vida funcional dos empregados, bem como adequar a aplicação dos recursos da Universidade.

Fica perceptível através desta narrativa o quanto a preocupação com as conseqüências da fragilização das relações de trabalho com a terceirização não só para a Universidade mas

para os empregados, e todos os envolvidos. Gestor de pessoas continua no presente desenvolvendo um trabalho no sentido de atender tanto as demandas de eficiência de trabalho e custos para o serviço público quanto a busca pela preservação das relações de trabalho dos terceirizados.

### 5.1.3 Trajetória da Gerente de serviços terceirizados

A Gerente de serviços terceirizados trabalha há 10 anos na Universidade, e teve seu primeiro contato com a terceirização na UFRGS quando deixou a Creche (o primeiro setor em que trabalhou) para trabalhar na Gerência de Serviços Terceirizados, quando da sua fundação, entre 2006 e 2007. Desde 2009 passou a ocupar o cargo de gerente de serviços terceirizados. Havia sido convidada pelo Pró-reitor, para desenvolver ali um trabalho ligado à saúde e segurança dos trabalhadores terceirizados. Relata que antes da criação desta gerência, a terceirização era fragmentada, feita parte pela PROPLAN, parte pela Auditoria (o qual permanece até o presente, com a auditoria prévia dos processos de pagamentos das empresas terceirizadas). Em parte estes setores continuam tendo algumas áreas de competência vinculadas à terceirização até hoje, mas a gestão passou a ser centralizada pela Gerência. Relata que, em 2007, a terceirização já existia há 14 anos na Universidade, mas que os contratos eram repetições uns dos outros, e que havia muita coisa que não estava sendo atendida em termos de legislação, e era necessário melhorar. Esta seria, em parte, a sua atividade. A Gerente de serviços terceirizados relata sobre este desafio:

Eu tive que ir buscar o que era terceirização, todas as leis – não sabia nada – absolutamente nada. Entendia de saúde e de segurança do trabalho. Então a partir disso a gente montou a gerência e começou a estudar primeiramente qual era a realidade da Universidade, qual era a realidade da terceirização na Universidade, que empresas estavam implicadas nisso e traçar um planejamento na construção dessa gerência em pequeno, médio e longo prazo.

Para concretizar esta atividade, relata que tomou para o setor a elaboração dos termos de referência e o planejamento dos contratos, pois “como é que tu vais fazer a gestão de uma coisa a qual tu não construístes, não ajudaste, não fizeste o projeto, não sabes a realidade. Viria

uma coisa pronta e seria a reprodução do que já tinha” (Gerente de serviços terceirizados). A partir desta reorganização de atividades, a gerência foi dividida em duas divisões: uma de planejamento, ou pré-contratual, e outra de acompanhamento, ou pós contratual, mesmo com uma estrutura pequena. Esta gerência precisava também interagir com as demais áreas da Universidade, conforme relata:

E aí a gente procurou fazer uma articulação com as outras áreas, porque o nosso trabalho tem intersecção com muitos elementos: Unidade, que é o cliente, temos os colegas das outras áreas que tramitam pelos processos de trabalho, que é a PROPLAN, Auditoria, Procuradoria e tivemos que fazer toda uma relação de trabalho com essas áreas para poder estruturar a nossa área de trabalho (Gerente de serviços terceirizados)

Um dos primeiros desafios, relata, foi acabar com os contratos guarda chuva – contratos com muitas atividades diferentes no mesmo contrato – e acabar com o funcionário “terceirizado Bombril, que tinha mil e uma utilidades”. Este era o caso da limpeza, que fazia na prática diversas atividades: como carregamento limpeza interna e externa, entre outras. Buscou então fundamentação em materiais da prefeitura de São Paulo, que, conforme relata, tinha muita coisa planejada, mas pouco operacionalizado. Mas não bastava utilizar um modelo pronto, tudo tinha de ser adaptado às necessidades da UFRGS.

Encontrou também, desafios quanto à fiscalização dos contratos:

Os fiscais não sabiam que eram fiscais. Muitas vezes, não tinham ciência do que rezava no contrato, não tinham uma noção precisa de qual era o papel do fiscal. Achava que era só assinar, para no final do mês a empresa receber. Então uma das primeiras coisas que a gente tratou de fazer foi esse controle com relação à fiscalização lá na ponta.

Para isso ia até as Unidades, conversava com gestores e assessores, e acabou se deparando com outra dificuldade: a identificação dos terceirizados:

Por exemplo, nós tínhamos sérias situações em que a terceirização estava uma amálgama, com o servidor, por exemplo. Tinha gente que usava camiseta da UFRGS. – O Senhor é da onde? – Eu sou da UFRGS. Não era. Era uma pessoa terceirizada, porque perdeu totalmente a referência. Por quê? A empresa os colocava aqui e só vinha receber nota fiscal. Então tivemos que fazer todo um trabalho de mudança de cultura.

Desenvolveu então o processo de implantação do contrato, onde se esclareceu para todos os participantes o que é a terceirização e sobre o papel de cada um na terceirização. Este processo permanece até hoje. Mas percebe que ainda hoje permanece um resquício deste amálgama, pois a cultura não se muda com facilidade. Iniciou esta nova concepção de trabalhar os contratos terceirizados a partir do contrato da limpeza, que era o maior, e aos poucos foi passando para os outros como o de portarias. Mas encontrou muita resistência nas Unidades para realizar este processo, especialmente com relação aos direitos dos

terceirizados. Se os servidores tinham recesso no final do ano, por que os terceirizados não poderiam ter? Percebeu que os servidores estatutários acreditavam que tinham mais direitos e que não compartilhar estes direitos com os terceirizados representava que não os estavam tratando com igualdade como pessoas. Relata: “Então mistura muito a legalidade, os papéis de cada um com o sentimento de pertencer ou não àquela classe, que seria a classe do servidor público.” Percebe que havia uma mistura da relação pessoal com a relação de trabalho:

Então a pessoalidade, ainda hoje, é muito presente dentro da Universidade. Porque a terceirização, ela nasceu daqueles próprios servidores que um dia foram terceirizados. Antes de ter toda a legalidade, concurso público, teve uma situação de que houve uma migração dos servidores públicos que foram reconhecidos dentro dos quadros. (...) Essas pessoas, para elas, a terceirização deveria continuar seguindo esse fluxo (Gerente de serviços terceirizados).

Ainda hoje após este trabalho já consolidado de informação sobre a terceirização e organização dos contratos, ainda há uma dualidade da percepção dos servidores em relação à terceirização:

Às vezes o servidor se sente injustiçado pela terceirização. Por exemplo, o terceirizado acusa o servidor de assédio moral, acusa o servidor que ele não deu condições para ele fazer o trabalho ou diversas situações. Então, naquele momento, o servidor se apresenta de uma forma à visão dele da terceirização. Quando a empresa não paga o salário, ele se posiciona num outro foco: por que não é a UFRGS que paga o terceirizado?.

Os servidores questionam também a Gerente de serviços terceirizados, por que a UFRGS paga tão mal aos terceirizados. Isso por que, relata, muitos não tem conhecimento da legislação, dos sindicatos. A terceirização é imposta por lei e para mudar isso, é uma questão política, muito além da Universidade, e relata que, não é querendo corromper a terceirização (no sentido de pessoalizar a relação de trabalho) que vai se resolver esta questão.

Voltando aos contratos, a Gerente de serviços terceirizados nos traz que havia uma questão que estava mascarada – a necessidade de serviços da UFRGS era uma e os contratos eram outra, não atendiam a tudo o que era necessário. Isso não era tão visível pelo fato de haver os contratos guarda-chuva, que na prática, acabavam fazendo de tudo. O que era um grande peso para Universidade, um risco trabalhista. Foi então procedendo a reestruturar os contratos e adequá-los a uma legislação que vinha mudando e se atualizando. Quanto ao advento da IN 02/2008 MPOG, responsável por grande parte da regulamentação sobre a terceirização nos órgãos públicos federais, relata que ela trouxe muito mais responsabilidades para o órgão no sentido dos controles, comprometendo a Universidade em acompanhar de fato até mesmo alguns aspectos do RH das empresas contratadas. Especialmente quando há

alguma falta grave por parte das empresas, como a falta de pagamento de salários, e a responsabilidade recai sobre o órgão público:

na lei diz que não pode ter personalidade, mas o que se faz com o terceirizado no momento em que a empresa não aparece? Que a empresa está lá no norte e não manda o salário e diz que não vai mais assumir o contrato? Quem que assume tudo isso? Quem é que toma para si esta responsabilidade? Diz a Lei lá que tem que ser o órgão público. E de fato ele assume. Mas que papel ele assume? Ele assume o papel de empresa. Ele substitui a empresa. E isso aí implica em relações com o sindicato, implica em negociações com o trabalhador, implica situações da parte jurídica e de todo um processo de trabalho e acabou-se que vai acarretar trabalho pro órgão público, recursos humanos, dinheiro, tempo, que muitas vezes não tem um reconhecimento dessa dimensão dentro da terceirização. (Gerente de serviços terceirizados)

A Gerente de serviços terceirizados relata ainda sobre as mudanças que vem percebendo nas relações de trabalho. Considera que a relação que identifica como um paternalismo dos servidores sobre os terceirizados vem diminuindo, embora ainda exista. Atribui esta redução ao fato de que os servidores vêm tendo de responder por situações pontuais, na justiça do trabalho. Exemplifica que, se há uma reclamatória trabalhista de um terceirizado, quem representa a Universidade é um servidor da Unidade onde ocorreu o problema. Então enquanto antes os servidores pensavam que o terceirizado jamais entraria na justiça em função de sua relação de amizade, hoje já percebem que isso não acontece, e que terão de responder por possíveis irregularidades.

Quanto à menor duração dos contratos que se verifica nos últimos anos, em relação aos contratos que existiam quando começou a trabalhar na Gerência, explica que muito se deve a um melhor controle de custos. A partir de 2007 a Gerência passou a incluir nas licitações as planilhas explicitando detalhadamente os custos de referência, assim as empresas não poderiam mais inflar seus custos. Assim, além da maior competitividade, considera que as empresas podem estar com uma margem de lucro menor, o que faz com que, muitas vezes, seja mais vantajoso para elas fazer contratos curtos de um ano ou dois, e tentar uma nova licitação depois disso, com um valor um pouco mais alto. Isso abrange também a política do governo quanto às micro empresas:

O que eu acho: hoje tem uma redução de gordura (custos) dentro desse contrato, portanto mudou o perfil da disputa do mercado. Outra coisa que mudou também, que vem se delineando, é que a política seria oportunizar as microempresas para atuar dentro da terceirização. Hoje, na minha concepção, é uma séria dificuldade as microempresas se manterem em contratos de médio a grande porte. Elas não têm estrutura econômico-financeira para manter. Então, na verdade, é uma contradição dessa política: no momento em que ela procura favorecer essa microempresa para ela se fazer presente na terceirização, essa empresa também não tem condições de



permanecer na disputa dessa terceirização, em relação às grandes empresas.  
(Gerente de serviços terceirizados)

A Gerente de serviços terceirizados relata ainda as dificuldades que encontra com essa menor duração dos contratos. Vem verificando que no final dos contratos há um abandono da empresa em relação ao contrato, exatamente em função da sua incerteza de permanecer ou não na próxima licitação e isso acaba se estendendo aos trabalhadores. Eles começam a faltar muito deixam de cumprir com suas atividades, e os servidores acabam por concordar com isso, como apoiar este terceirizado neste momento fosse a coisa humana a fazer. Fragmenta-se assim a relação de trabalho. Em final de contrato:

A empresa, por sua vez, se descompromete. Ela se torna menos presente, ela se torna menos resolutiva. Vamos dizer assim que ela abandona o barco. E o terceirizado pula do barco. Um abandona o barco e o outro pula. E o servidor ainda é a favor do terceirizado que pula. Então, na verdade, fica a Gerência e as outras áreas tentando salvar o barco. É isso: essa é a realidade operacional. (Gerente de serviços terceirizados).

Conclui analisando que a terceirização é uma área efervescente, com uma legislação que está em constante mutação. Mas lhe parece, entretanto, que quem elabora estas normativas, não tem o conhecimento do impacto operacional que vem acontecendo nos órgãos.

#### 5.1.4 Trajetória do Coordenador de Segurança

O Coordenador de Segurança ingressou na UFRGS em 1991 como concursado para a área de vigilância. Atualmente atua como Coordenador de Segurança da Universidade. Embora tenha ingressado num momento em que só havia a contratação de seguranças por concurso público, tem o conhecimento de que até o final dos anos 1980, antes da lei 8112 que promoveu o enquadramento, os seguranças eram contratados de forma direta, pela CLT. Quanto a esta transição, de Celetistas para estatutários, considera que não foi tão positiva para os seguranças em função de que para os celetistas existe uma lei que regulamenta a profissão de vigilante e segurança. O mesmo não acontece para os estatutários, que embora tenham seu

estatuto, ele não abrange as especificidades da área da segurança. Relata que são necessárias funções diferentes e uma hierarquia para que o aspecto operacional da vigilância funcione e, da mesma forma, é necessário poder tomar ações disciplinares em alguns casos, o que dentro do Regime Jurídico Único dos estatutários não é possível. Não existem no quadro de servidores federais diversos níveis de segurança, há somente um cargo, o que dificulta a operacionalidade, e a instituição de supervisores de turno, por exemplo, já que todos tem a mesma função.

A terceirização dos serviços de Vigilância iniciou em 1995, e foi um dos primeiros contratos de terceirização da Universidade. Para o Coordenador de Segurança essa mudança foi positiva para a área de Segurança. Embora acredite que uma forma mista, com servidores do quadro e prestadores de serviços terceirizados fosse a melhor forma, até por permitir uma fiscalização mútua, o Coordenador de Segurança explica seu ponto de vista:

Agora, algumas vantagens que eu vejo com relação à terceirização: tu sempre vais ter um vigilante no posto – esta é uma grande vantagem – porque eu vivi nitidamente as duas fases: quando era só do quadro e se tinha uma série de dificuldades, por exemplo, de manter um vigilante fixo no posto, porque o Governo determinava o número de vagas: UFRGS tu vais ter, um exemplo, cento e quarenta vigilantes e com aqueles cento e quarenta tu tinhas que fazer tudo.

A maior dificuldade era poder manter turnos de 24 horas, o que gerava a necessidade de revezamento e conseqüentemente dificultava a operacionalidade das escalas de segurança. Com isso quase não havia postos fixos em unidades. Todos eram considerados volantes. Repor um vigilante que faltava ao trabalho era quase impossível por que não havia quem pudesse realizar mais aquelas horas. Outras dificuldades eram a de que algumas unidades queriam um perfil específico de vigilante. Por exemplo, não queriam um senhor idoso cuidando da sua segurança, mas era o servidor que havia no quadro, dificultando muito este arranjo. Outra situação foi a da pessoalidade. Os vigilantes se tornavam amigos íntimos das pessoas das unidades ou das áreas em que trabalhavam o que faziam com que as pessoas deixassem de vê-lo como segurança. Do outro lado o vigilante deixava de seguir procedimentos em função dessa relação pessoal. Neste aspecto a terceirização foi positiva, pois se passou a ter um posto e neste posto sempre há um vigilante. E ainda se promoveu certo distanciamento, que no caso específico da vigilância é salutar.

Outra situação em que o Coordenador de Segurança encontra uma mudança positiva na terceirização é a possibilidade de tomar ações disciplinares em casos de desvio de conduta. Se houver um problema neste sentido pode-se pedir para tirar o terceirizado da Universidade,

enquanto isso não é possível com o vigilante do quadro. Embora, na terceirização exista uma rotatividade maior em função destas situações, pelo menos não se fica sem a possibilidade de uma atitude imediata neste sentido.

Retomando a forma de administrar a segurança em si, Coordenador de Segurança lembra que quando ingressou na Universidade a segurança estava subordinada às prefeituras de cada campus (que são subdivisões do órgão que administra a infraestrutura). Isso gerava uma série de problemas, como a diferença de procedimentos e de condições de trabalho, entre os vigilantes. Em 2002 foi criada a coordenadoria de vigilância ligada ao gabinete, para que fosse feita uma gestão integrada da segurança da Universidade. Desde então vem enfrentando conflitos para proceder a gestão do serviço, e relata em relação à terceirização:

Hoje já está mais tranquilo, porque antes tinha muitos conflitos e quem era do quadro nunca entendeu muito bem a questão da terceirização. Alguns achavam: que bom que eles vieram, nós vamos trabalhar menos; outros achavam o seguinte: não, a terceirização para nós é uma ameaça, porque está extinguindo o cargo... não tiraria direitos, mas reduziria o quadro de pessoas, enfim...meio que começavam a perder a identidade, sentiram, assim, dessa forma. (Coordenador de Segurança).

Esse sentimento de diferença é reforçado por que a lei 8112 não contempla todos os direitos em relação à saúde e segurança do trabalhador em vigilância que a CLT contempla.

Aí tu pegas a terceirização, traz pra dentro do serviço público, num regime CLT, que tem uma série de regulamentações, que tem uma série de legislações de prevenção de saúde do trabalhador, exames periódicos, ganhando risco de vida, na época era risco de vida, e aí cria um choque dentro no começo até as pessoas poderem entender, porque são regimes distintos, não só pela regulamentação, mas pelas condições de trabalho. (Coordenador de Segurança).

Mais um aspecto importante que Coordenador de Segurança destaca em relação às diferenças da terceirização é em relação à capacitação. Os servidores do quadro não tem a obrigatoriedade de uma capacitação de reciclagem, nos moldes das exigências que a polícia Federal impõe aos terceirizados (e todos os Celetistas).

Periodicidade de cursos, quem está na CLT é obrigado a fazer uma reciclagem a cada dois anos, a cada ano a Polícia Federal tenta incrementar mais, qualificar melhor essa reciclagem. Para quem está sob a 8112 não há uma regulamentação dizendo isso e é isso que eu me queixo dos planos de carreira.(Coordenador de Segurança).

Conclui analisando que mesmo com a ampliação da Universidade e ampliação da terceirização, ainda sente a necessidade dos vigilantes do quadro, por questões de conhecimento da própria Universidade. Uma questão cultural. Conforme relata, o vigilante do quadro faz um importante elo com os serviços terceirizados. E este vigilante que é servidor

tem um conhecimento de como lidar com os diferentes grupos, alunos, professores, servidores, público externo. Especialmente no caso das manifestações coletivas, a segurança precisa conhecer a cultura e as especificidades da Universidade para lidar de forma satisfatória com as diferentes manifestações.

#### 5.1.5 Trajetória do Vice-superintendente de obras

O Vice-superintendente de obras ingressou na UFRGS em 1986, contratado de forma direta, por carteira assinada (CLT), pelo escritório Técnico do Campus, em função da construção do Campus do Vale. Chegou a ser demitido quando ocorreu a primeira leva de enquadramento, mas como ainda era permitida a contratação direta, retornou em 1988/1989, contratado novamente como celetista. Realizava na época atividades administrativas, controle de folha de pagamento de pessoal da obra. Quando retornou já era vinculado ao setor de infraestrutura, hoje Suinfra (superintendência de infra-estrutura), que na época era vinculado à Pró-reitoria de Administração. Foi enquadrado (passou a ser estatutário) em 1989, com a lei junto com todo o pessoal que estava contratado de forma direta naquela época para as obras. Hoje é vice-superintendente de Infraestrutura de Obras.

Lembra que o primeiro contrato de terceirização de manutenção data dos anos 1990, com a empresa Gres. Era um contrato pequeno por que ainda havia muitos servidores nos cargos de manutenção em função do enquadramento, que ainda era recente. Este quadro, entretanto, foi se modificando ao longo dos anos, e os contratos de terceirização foram aumentando. Esta transição foi longa, e uma das principais diferenças que sentiu foi que antes gerenciava pessoas de forma direta. Com a mudança da legislação este teve de se passar a gerenciar manutenção, mas ainda seguia com a idéia de gerenciar pessoas. Essa adaptação não foi muito positiva e foi longa, pois estavam acostumados a ter um vínculo com os funcionários.

Percebeu uma mudança nessa mentalidade nos anos de 2006 e 2007, quando a Suinfra se estruturou melhor e quando a GERTE (Gerência de Serviços Terceirizados) foi criada.

Nesta época começou a se identificar a necessidade de mais controles, de uniformes, ferramentas, presenças e faltas. Além disso, mudou o conceito, se tratava agora de posto de serviço e não de um trabalhador específico que fazia o serviço. Cada dia o posto podia ser ocupado por uma pessoa, e foi difícil fazer com que as pessoas entendessem essa mudança. Os primeiros controles datam de 2005, mas era apenas de presenças e faltas. Ainda faltavam naquela época os controles de EPIs (Equipamentos de proteção individual), uniformes, ferramentas, entre outros. Atribui isso também à própria redação dos contratos, que eram insuficientes na descrição das obrigações da empresa. Se só dizia no contrato que a empresa tinha que fornecer uniforme, mas não especificava que tinha de repor os uniformes antigos ou danificados, era isso mesmo que ocorria – o trabalhador ganhava apenas um uniforme e não se podia dizer que a empresa descumpriu o contrato. Essa redação foi mudando ao longo do tempo, pois foi se verificando as necessidades do trabalho.

Outra mudança que foi ocorrendo nos contratos foi a inclusão do supervisor, que passa o serviço para as equipes de manutenção. Anteriormente não havia esta função então os servidores do quadro é que acabavam passando o serviço para os terceirizados, gerando um problema de vínculo. Nos primeiros contratos os principais pontos de conflito eram realmente estas faltas de uniformes, ferramentas, EPIs, e até de qualificação. Estes problemas foram reduzidos com a alteração dos próprios contratos mais recentes, embora nem sempre as empresas cumpram a totalidade. Embora alguns destes problemas tenham sido superados, um que permaneceu foi a dificuldade de controlar o desvio de materiais. Com a ampliação dos contratos, e maior número de trabalhadores, os almoxarifados da UFRGS tiveram de aumentar o controle sobre os materiais (como as lâmpadas e reatores, por exemplo) que são retirados para a execução dos serviços de manutenção.

Relata que hoje ainda existem funcionários de manutenção do quadro (servidores), todos de mais idade. Estes têm um grande conhecimento da infraestrutura da Universidade, dos sistemas elétricos, dos locais dos encanamentos, e acabam por ser responsáveis por passar este conhecimento, e apontar as soluções técnicas para os terceirizados. No início da terceirização, havia uma equipe de manutenção de servidores, que ganhava um reforço com a contratação de terceirizados. Mas com o passar dos anos e a aposentadoria de muitos servidores, isso foi mudando, até que foi necessário separar as equipes de terceirizados das equipes do quadro. Acredita que logo teremos a aposentadoria de todos os remanescentes do quadro e a manutenção ficará somente terceirizada, mas por pouco tempo. Vê que o futuro da

manutenção não deve se manter através de contratos de serviços contínuos, com mão de obra fixa no local, e que talvez seja mais eficiente contratar por ordem de serviço.

#### 5.1.6 Trajetória da Narradora F

A Vice gestora de pessoas ingressou na UFRGS em 1981, trabalhando no Colégio de Aplicação onde permaneceu por apenas alguns meses. Em seguida passou a trabalhar na Pró-reitoria de Pesquisa e Pós-graduação (hoje são separadas, mas na época era uma mesma unidade), onde permaneceu por quatro anos. Recebeu então um convite para trabalhar na Faculdade de Economia, onde permaneceu por 12 anos. Entre 1991 e 1992 trabalhou por algum tempo na secretaria de comunicação da reitoria, e em seguida foi convidada a trabalhar na sua área, que é pedagogia, junto ao DSAE, que hoje é a Pró-reitoria de assistência estudantil. Depois disso trabalhou alguns anos na escola de Administração, e ficou dois anos na coordenação jurídica da ASSUFRGS (associação dos funcionários da UFRGS). Foi então convidada a retornar à reitoria em 2004, como assessora do vice-reitor, onde ficou durante quase toda aquela gestão (do reitor). Depois disso ficou poucos meses na comissão permanente de seleção - Coperse, e depois passou a trabalhar na PROGESP (pró-reitoria de gestão de pessoas), onde permanece até hoje como vice-pró-reitora. Teve, portanto experiências em unidades acadêmicas e na administração central da Universidade. Ingressou como celetista, e depois foi enquadrada aproximadamente em 1987, passando ao vínculo de estatutária.

Recorda que ainda nos anos de 1986 e 1987, embora já houvesse acontecido um enquadramento, ainda existia o Escritório Técnico do Campus, onde a Universidade ainda contratava de forma direta, pessoal para as Obras de construção do campus do Vale. Houve então uma segunda leva de enquadramentos, em 1989, quando deixou de existir a contratação direta. Relata que na época em que se concluiu a construção do campus, embora houvesse muito pessoal de obras, não havia quem suprisse outras demandas, nas áreas administrativas, por exemplo, por isso muitas pessoas de obras foram naquele momento, reaproveitadas em

outras funções. Concomitantemente a estas duas formas de contratação, celetista e estatutários, ainda havia, no final dos anos 1980 (entre 1987 e 1988), um terceiro tipo, através da ABSUFRGS, a associação beneficente dos servidores da UFRGS, que contratava via CLT trabalhadores pra prestar serviços na Universidade. Mas isso durou pouco tempo, e com a mudança da associação, que deixou de ser beneficente, este tipo de contratação foi extinto.

Quanto à terceirização recorda que iniciou com o serviço de limpeza. O cargo foi extinto dos quadros do serviço público e sem fazer concurso aos poucos não havia mais quem fizesse os serviços. Algumas unidades que tinham verbas próprias chegavam a pagar de forma isolada pelo serviço, como uma faxina. Quando o serviço foi finalmente terceirizado, em 1995, era comum que os poucos serventes de limpeza remanescentes do quadro, fossem transferidos para outras atividades. Deixava-se a limpeza a cargo dos terceirizados, e os estatutários da área de limpeza eram transferidos para atividades administrativas ou de copa.

Recorda ainda que por muito tempo, a terceirização era tratada de forma muito isolada na Universidade. Cada vez era um prestador diferente fazer o serviço e a unidade tinha que ensinar toda a atividade. No início deste processo havia também uma proximidade maior com os terceirizados, as pessoas almoçavam juntas, conviviam como colegas, e os terceirizados eram incluídos. Em pouco tempo já estavam fazendo outras atividades e até atendendo aos telefones. Mas isso mudou recentemente, o que passou a ser um ponto de conflito, por que embora fosse necessário estabelecer as atividades de cada um e organizar estas relações de trabalho, passou a ocorrer um distanciamento. Além disso, os salários dos terceirizados são muito menores, eles dependem dos vales alimentação como complementação de renda e embora estejam trabalhando ao lado dos servidores, não tem as mesmas condições que os primeiros. Vice gestora de pessoas relata: “a gente vê o sofrimento dessas pessoas, porque o tratamento deles, além de ser desigual, eles passam por uma situação de insegurança”. Refere-se aí principalmente aos casos em que as empresa descumprem os direitos trabalhistas e atrasam salários. Conclui analisando que com o crescimento da Universidade, o crescimento da terceirização virá junto, o que traz muitos desafios à gestão.

### 5.1.7 Trajetória do Diretor de Contratos

O Diretor de Contratos ingressou na UFRGS em 1992 no Departamento de Contabilidade, e em 1995 passou para o setor de Assessoria Jurídica da Contabilidade, onde analisava os processos de licitação e os contratos. Sua transferência à Assessoria foi necessária para suprir uma carência de conferência nos processos de licitação e na própria redação dos contratos. Por vezes os processos chegavam com documentos faltantes, com problemas de redação de cláusulas, entre outros. No ano 2000 deixou a assessoria para assumir a responsabilidade sobre esta mesma conferência em um setor específico para isso, a Coordenadoria de Assuntos Administrativos (COAAD). Lá foi coordenador até 2014 onde o setor se tornou o Núcleo de Contratos, onde permanece como diretor até o presente. Sua trajetória dentro da Universidade, portanto, sempre esteve ligada às contratações.

Relata que quando iniciou o trabalho de conferência das licitações e contratos, esta etapa era realizada depois de já ter sido concluída a licitação. Quando se encontravam erro, era necessário proceder a uma correção. Entretanto, se verificou que o melhor, era que a conferência fosse feita antes mesmo de licitar, então passou a fazer esta análise prévia. Foi nesta época já da COAAD que passou a se apropriar dos conhecimentos sobre as planilhas de custos que compõe os custos de referência para se contratar serviços, as convenções coletivas e sindicatos que abrangem as categorias dos serviços contratados, e passou a analisar também os editais de licitação e os termos de referência (onde estava descrito o serviço que seria contratado). E neste momento verificou que não havia muito a fazer depois que o termo de referência já estava concluído – identificou que eram precários, muito resumidos, com pouca informação. Ajustava o que era possível em termos de legislação, mas ainda havia poucas normativas. Seguiam apenas a IN 18 de 1997, que recomendava a terceirização de limpeza e vigilância além das leis de licitação. Logo passaram para o seu setor também os processos de reajuste e repactuação dos valores dos contratos, e a análise de planilhas. Este cenário só se modificou em 2007 com a criação da GERTE. As atividades de elaboração do termo de referência, e parte da repactuação e reajuste de contratos passaram então para a GERTE. Permaneceu na COAAD a atividade de conferência destes processos.

Até a criação da GERTE as necessidades de contratação de serviços terceirizados chegavam até a COAAD a partir do departamento de licitações, que centralizava o recebimento destes pedidos. Os primeiros contratos, de 1995, eram de vigilância e limpeza. Em seguida surgiu a necessidade de terceirizar algumas atividades de cozinha nos RUs, e aos



poucos a terceirização foi se expandindo para outras atividades. Este crescimento da terceirização foi a partir de 1996, com a extinção de alguns cargos de apoio no serviço público.

Um aspecto que preocupava os gestores em relação à terceirização era a fiscalização dos contratos. Assim em 2006 foi criada uma comissão para estudar a fiscalização contratual da terceirização. Esta comissão, formada por vários servidores principalmente da administração central (e não das unidades acadêmicas), foi o embrião da criação da GERTE. Nessa época já era recorrente a discussão de quem deveria cuidar desta questão da terceirização. Argumentava-se que a função da PROPLAN (Pró-Reitoria de Planejamento e Administração, antiga Pró-reitoria de Administração) deveria ser responsável pelas licitações e contratos, e a terceirização se tratava de assunto de pessoal. Além disso os setores da PROPLAN que já realizavam estas atividades estavam sobrecarregados e não tinham pessoal para cuidar dos processos de terceirização crescente. Assim ocorreu a criação da Gerência de Serviços terceirizados vinculada à Pró-reitoria de Gestão de Pessoas. A GERTE passou então a elaborar os termos de referência para as novas contratações e a acompanhar os contratos de terceirização, o que retirou uma sobrecarga da COAAD.

Percebe que desde 1995 mudou muita coisa na terceirização da Universidade, o que atribui principalmente às mudanças da Legislação. A IN 18 era muito resumida e omissa em vários aspectos. Devido a isso muitas coisas tinham de ser decididas por acordo entre as partes. Nesta época também não eram muitas pessoas da UFRGS que tinham contato direto com as empresas – isso ficava restrito à PROPLAN. Atribui a este contexto a durabilidade maior dos contratos dos anos 1990. A resolução dos conflitos era mais direta e quase não havia fiscalização nas unidades. Erma poucas as notificações e penalizações formais nesta época. Mas com a publicação da IN 02/2008 e a criação da Gerte em 2007 as coisas mudaram, e aumentou o número de penalizações das empresas.

Outra mudança importante foi em relação aos custos e as propostas da licitação, que conforme exigência da IN 02/2008 se tornaram mais complexas. Embora não tenha elaborado uma estatística objetiva, o Diretor de Contratos percebe que as margens de lucro das empresas hoje são mais estreitas, o que atribui a um dimensionamento de custos mais preciso por parte da UFRGS. Acredita que esta redução das margens de lucro é uma das razões para a maior rotatividade de empresas nos contratos.

Com a ampliação da Universidade desde 2009 e a conseqüente ampliação das contratações terceirizadas, percebeu uma mudança no ritmo de trabalho do seu setor. Há aproximadamente cinco anos atrás elaboravam notificações e penalizações de forma esporádica, eventual. Hoje são várias notificações ou penalizações diariamente para estas empresas.

Hoje a gente faz diariamente vários ofícios de notificação para as empresas terceirizadas de problemas que são apontados pelas fiscalizações e isso, via de regra, redundando em aplicação de penalidades. Uma outra coisa que mudou bastante é a quantidade de contratos. Hoje poucas empresas conseguem ficar cinco anos, porque as exigências da Universidade são bem maiores e essas exigências maiores fazem com que a empresa enfrente mais dificuldade pra prestar o serviço. E aí ocorrem essas quebras de contrato, essas dificuldades das empresas de manter o serviço. E, (...) houve também uma conscientização geral dos próprios servidores e usuários do serviço de apontar falhas. (Diretor de Contratos )

Diretor de Contratos percebeu também que com esta maior fiscalização e apontamento das falhas dos contratos, cresceram os conflitos com os prestadores de serviços terceirizados. Embora a UFRGS tenha melhorado muito na gestão, identifica que ainda hoje há lacunas na gestão destes contratos, tanto que ainda é necessário fazer grupos de estudos para algumas questões. Considera necessário avançar para uma gestão mais geral dos contratos de forma geral. Hoje ainda persistem alguns conflitos internos, no sentido de não ter claro todas as responsabilidades de cada setor envolvido.

Considera que os conflitos entre Administração (UFRGS) e empresa contratada sempre existiram, mas recentemente se tornaram muito mais intensos. Alguns aspectos destes conflitos são por falhas no cumprimento dos contratos, como por exemplo, a falta de pagamentos de salários de funcionários, ou a falta de funcionários para ocupar todos os postos de serviços. Mas há outros fatores que geram conflitos, como presença de parentes de servidores do quadro entre os terceirizados contratados pelas empresas. Este problema é o apadrinhamento, que gera uma falta de responsabilidade do terceirizado com o serviço que esta prestando, pois acredita que se for demitido seu padrinho o ajudará a entrar em outra empresa. Essas pessoas ficam passando de uma empresa para outra, acumulando vícios (referindo-se a comportamentos ou formas insuficientes de trabalhar), e atrapalhando o trabalho. Considera que isso poderia ser evitado, mas não pela imposição de uma regra de cima para baixo. Recorda inclusive que isso já existe, nos editais e contratos. Seria necessária uma conscientização dos servidores para que isso deixe de acontecer.

Em relação aos termos de referência, Diretor de Contratos lembra que em 1995 e 1996 não havia análise de caso a caso das necessidades da UFRGS. Um termo de referência que hoje tem 50 páginas era composto de apenas uma folha. Considera que embora as legislações recentes, como a IN 02/2008, tenham melhorado em muitos aspectos a contratação terceirizada, por outro lado também complicaram bastante.

## 5.2 Trajetória da Universidade

Apresentamos aqui a trajetória da terceirização na UFRGS desde 1980. Embora a terceirização tenha existido anteriormente, selecionamos este recorte em função do tipo de fonte que utilizamos para esta pesquisa – a história oral. Assim, as trajetórias dos entrevistados datam desta época até o presente. Aqui se transpõe os elementos indexados das trajetórias individuais (o que aconteceu, onde, com quem) para a construção de uma trajetória coletiva, da terceirização na UFRGS.

A Trajetória da terceirização na UFRGS remonta ao período de ampliação da Universidade, ocorrido entre as décadas de 1970 e 1980, com a construção do Campus do Vale da Universidade. Iniciada entre os anos de 1975 e 1976, a maioria das obras se intensificou nos anos 1980. No plano inicial, se previu a transferência de diversos cursos do Centro para o Vale, e portanto havia a necessidade de construir toda a estrutura física para abrigar as atividades acadêmicas. Havia inclusive o projeto de construção de uma reitoria no campus do Vale, projeto que foi posteriormente abandonado. Estas obras demandavam grande volume de mão de obra especializada em serviços de construção e manutenção predial. Foi então criado o Escritório Técnico do Campus, o qual estava vinculado à Pró-Reitoria de Administração.

Num primeiro momento esta mão de obra para construção foi contratada através de empresas terceirizadas de engenharia e construção, o que perdurou até aproximadamente 1980. Naquele momento duas variáveis foram significativas para uma transformação nas

relações de trabalho: em primeiro lugar havia viabilidade legal de contratar exclusivamente pessoal de obra por contratação direta, ou seja, contrato de trabalho e carteira assinada pela UFRGS; e em segundo lugar se verificou a possibilidade de reduzir custos. Naquela época a UFRGS, devido à sua condição de órgão público estava sujeita a uma tributação diferenciada, com custos de contratação inferiores a uma empresa privada e, além disso, poderia economizar o valor do lucro pago aos empresários terceirizados se contratasse os trabalhadores de forma direta. Estimou-se uma redução de custos de aproximadamente 40%.

Assim, a partir de 1980 o Escritório Técnico do Campus passou a realizar a atividade de administração da obra e contratação e administração de pessoal para sua realização. Além de funções operacionais, como pedreiros, mestres de obras, ajudantes, o Escritório contratava também engenheiros, arquitetos e projetistas. Todos estes profissionais estavam vinculados a uma tabela especial de remuneração, diferente da tabela dos servidores do quadro. Embora a contratação direta nesta época fosse voltada para obras, em alguns casos se contratava, de forma pontual, alguns profissionais de portaria e limpeza. Os funcionários do Escritório, mesmo sendo eles próprios contratados como celetistas, e por vezes, oriundos das antigas empresas terceirizadas de obras, contratavam funcionários, assinavam as carteiras, controlavam o ponto e elaboravam a folha de pagamento dos funcionários celetistas (contratados diretamente via CLT). No final dos anos 1980 (entre 1987 e 1988), de forma concomitante havia a possibilidade de contratar serviços como o de limpeza e portaria, e outros administrativos pela Associação Beneficente dos Servidores da UFRGS, a ABSUFRGS. Este tipo de vínculo, entretanto, perdurou por pouco tempo, pois logo a ABSUFRGS passou a ser apenas Associação dos Servidores, e deixou de contratar serviços de apoio. Sua duração foi efêmera e os quantitativos de pessoal contratado não eram significativos. Além dos serviços de obras, durante a década de 1980, a contratação de vigilantes também era direta.

As coisas mudaram no final dos anos 1980, quando ocorreram os primeiros enquadramentos. A primeira leva de enquadramentos ocorreu no final de 1986 e início de 1987. Nesta época já estava sendo questionada a legalidade de manter funcionários contratados pela CLT de forma direta, e assim, quem não foi enquadrado, ou seja, passou a ser estatutário, acabou sendo demitido. Ainda sem uma definição da legislação, muitos destes trabalhadores foram recontratados no intervalo entre 1987 e 1989, até que, em dezembro de 1990, com a publicação de lei 8112, ficou proibida a contratação direta. Neste momento houve uma segunda leva, ainda maior, de enquadramentos. Era um momento em que a

construção do campus do Vale já se encontrava concluída, e muitos dos trabalhadores que originalmente ingressaram de forma direta para trabalhar na obra acabam sendo aproveitados para suprir a falta de servidores em outras funções, como as de limpeza ou administrativas. Assim, antes mesmo do enquadramento muitos destes profissionais já executavam atividades de limpeza, portaria, arquivistas, entre outros. Quando foram enquadrados, estes foram colocados na função que estavam de fato executando, mesmo se fossem originalmente contratados como celetistas para outra atividade. Um exemplo disso foram os arquivistas: contratados para funções diversas como celetistas, passaram a trabalhar como arquivistas para suprir a falta de servidores administrativos nesta área. Muitos tinham nível de escolaridade fundamental ou médio, e acabaram sendo enquadrados no cargo de arquivista que no serviço público é de nível superior.

No caso da vigilância, os trabalhadores também foram enquadrados em 1990 e o cargo de vigilante se tornou um cargo ativo do quadro de servidores públicos. Isso significava o impedimento de novas contratações diretas de vigilantes e também a impossibilidade da terceirização das atividades. Para os vigilantes a transição de celetistas para estatutários trouxe outras mudanças na relação trabalhista, pois não havia na legislação que abrange os estatutários (Lei 8112) nenhuma regulamentação específica dessa profissão. Para trabalhadores de segurança contratados via CLT existe regulamentação de riscos profissionais, cargas horárias diferenciadas, treinamentos periódicos requeridos, e fiscalização externa da Polícia Federal, sendo que nenhum destes se aplica aos servidores. Quando do enquadramento, a segurança estava vinculada às subprefeituras universitárias. Estes órgãos, vinculados à gestão de infra-estrutura, eram responsáveis pela manutenção das condições de infra-estrutura em cada um dos campi da UFRGS. Havia uma para o campus do Centro, uma para o Campus Vale e outra para o Campus Saúde.

Quanto aos demais servidores enquadrados as diferenças também se fizeram sentir, pois o conjunto de direitos trabalhistas e a remuneração destes profissionais também sofreram alterações. Enquanto eram celetistas, os funcionários tinham benefícios como uma remuneração mais alta e fundo de garantia. Com o enquadramento os salários diminuíram e deixaram de ter o FGTS, mas passaram a ter direito e licença prêmio e acréscimo de 20% na aposentadoria.

Em 1992 o escritório técnico do campus foi fechado e foi aberto no campus do centro um setor de compras centralizado, para toda a Universidade. Nesta época foi realizado o

último concurso para o serviço de segurança. Concomitantemente não haviam concursos novos para limpeza e portaria, e logo os servidores para estas funções foram se tornando escassos. Ainda mais com a transferência efetiva de diversos cursos para o campus do Vale, a demanda por limpeza era cada vez maior, devido ao maior volume de uso e da maior área ocupada pelas atividades acadêmicas. As unidades acadêmicas que contavam com recursos oriundos de projetos próprios, aplicavam esta verba por vezes contratando faxinas, diaristas e a limpeza esporádica de suas instalações para dar conta da falta do serviço na instituição. A manutenção neste período ainda não sofrera com muitas faltas devido a maioria dos servidores recém enquadrados terem sido profissionais de manutenção e obras, mas outras áreas de apoio fundamentais como a limpeza e a segurança sentiam o impacto da falta de concursos públicos.

Assim um novo ciclo de terceirização na UFRGS se iniciou em 1995 com dois contratos – o de serviços de segurança, com a empresa RUDDER, e o serviço de limpeza, com a empresa Ondrepsb. Estas duas empresas permaneceram até o ano de 2010 no caso da limpeza e 2014 no caso da segurança, ganhando licitações consecutivamente. Logo outros serviços passaram a ser terceirizados, como a própria manutenção, inicialmente com um contrato bem pequeno, para dar conta apenas de suprir algumas das aposentadorias dos servidores enquadrados (oriundos da antiga terceirização e contratação direta), chegando a 2015 com um contrato que prevê a contratação de duzentos e setenta trabalhadores. O serviço de cozinha passou pela mesma situação, enviando com um volume pequeno de cozinheiros e auxiliares de cozinha para trabalhar nos restaurantes universitários suprimindo a falta de servidores. Hoje este contrato conta com mais de duzentos trabalhadores, e representam mais de noventa por cento da força de trabalho das cozinhas dos restaurantes Universitários.

Quando o serviço de limpeza foi terceirizado em 1995, os poucos serventes de limpeza remanescentes do quadro da Universidade foram transferidos para outras atividades. A limpeza era então deixada a cargo dos terceirizados e os estatutários acabaram trabalhando em áreas administrativas ou de copa. Neste novo período da terceirização os salários dos terceirizados já eram muito menores do que os dos servidores do quadro. Os trabalhadores terceirizados, ou prestadores de serviços, dependiam de benefícios como os vales alimentação e transporte como forma de complementação de renda para garantir seu sustento.

Tornou-se por vezes, difícil conseguir que trabalhassem lado a lado com os trabalhadores da instituição sem conflitos. Isso ocorreu na limpeza e na manutenção, por

exemplo, onde foi necessária a reorganização das rotinas de trabalho para separar quais as atividades a cargo dos terceirizados e quais ficariam cargo dos servidores, sempre ficando a cargo dos servidores as de maior importância. No caso das cozinhas não houve tanto conflito devido a separação de atividades entre cozinheiros e auxiliares de cozinha, e até mesmo copeiros já ser bem definida dentro da rotina de produção das cozinhas e não permitir muita flexibilização ou alteração desta rotinas.

Na segurança também foi necessário que apesar das diferenças trabalhistas os profissionais continuassem trabalhando lado a lado, embora aí alguma diferenciação se tornasse significativa. Na segurança aos poucos os profissionais do quadro, se tornaram grandes conhecedores das rotinas, dos grupos e das cultura da Universidade. Isso não acontecia com os profissionais terceirizados por conta da rotatividade e do aspecto passageiros de seu vínculo com o posto de serviço em que estavam alocados como prestadores de serviços. Esse conhecimento dos servidores do quadro, entretanto, se mostrou decisivo para manejar situações complicadas e minimizar riscos. Assim acabou por ocorrer uma diferenciação de atividades, por exemplo, quando há uma situação mais delicada, que requer atenção especial e ação preventiva, os servidores do quadro é que são escalados para aplicar este conhecimento adquirido ao longo dos anos.

Entre 1995e 1996 houve um primeiro momento de reestruturação administrativa da Universidade.A área de infraestrutura passou a receber mais atribuições. A maioria dos pedidos de terceirização, não só de serviços de manutenção, mas também de limpeza, portarias, e até segurança, eram enviados para este setor, que então os repassava para o setor de compras. Este setor então realizava o processo licitatório e encaminhava a contratação. O processo então era repassado ao setor de contabilidade, onde era revisado, registrado, e se fazia a provisão dos recursos para o pagamento destes serviços terceirizados. Neste período foi criada a assessoria jurídica da contabilidade, que realiza a revisão dos processos de contratação e do contrato em si. Este setor se tornou o embrião do que se tornou a coordenadoria de assuntos administrativos (COAAD), vinculada à Pro - reitoria de planejamento e administração e que recentemente se tornou o núcleo de contratos (NUDECON), responsável não só pelas revisões das licitações mas também pela etapa da contratação de todos os contratos da Universidade, incluindo os serviços terceirizados.

Neste período, até os anos 2000 ainda era muito precária a construção dos editais, no sentido de que não continham muitas informações. Era descrito o mínimo necessário do

serviço que seria contratado, o que logo se mostrou ser um problema. O comportamento das empresas terceirizadas foi se modificando ao longo dos anos e a Universidade teve que se estruturar para não permitir um descaso destas para com os seus funcionários que atuavam dentro dos campi.

As empresas que prestavam estes serviços terceirizados eram contatadas por licitação, onde é publicado um edital descrevendo o serviço necessário, e as empresas podem apresentar propostas de valores, sendo que o menor valor exequível vence a licitação. Em 2001 ocorreu uma mudança importante que teve impacto sobre a terceirização: passou-se a utilizar o pregão eletrônico. Embora pareça apenas uma ferramenta administrativa para diminuir o volume de documentos em papel e facilitar a gestão do processo, ele teve impacto na competição em si. Aumentou muito o número de empresas que passaram a participar das licitações, e empresas de longe, que podiam inclusive desconhecer o mercado de trabalho e o contexto socioeconômico específico do local do serviço, passaram a fazer propostas. Com o aumento do número de empresa participantes verificou-se que o resultado foi o oposto do esperado – a qualidade das empresas caiu.

Até os anos 2000 a fiscalização destes contratos era muito objetiva, e muito pulverizada. Não haviam procedimentos padrão e era difícil penalizar uma empresa por algum descumprimento de contrato. EM 2006 se formou uma comissão para elaborar um estudo sobre a reestruturação da fiscalização de contratos na UFRGS, o que foi um dos embriões do setor que hoje se chama GERTE – Gerência de Serviços Terceirizados. Este setor foi criado no ano de 2007, e estava vinculado à Pro-reitoria de Gestão de Pessoas, o que já demonstra uma modificação na forma da Universidade abordar a terceirização. Antes considerada como infraestrutura, a partir deste momento ela era oficialmente parte da Gestão de pessoas. A relação necessária dos serviços com a infraestrutura e a relação de processos de trabalho com a pró-reitoria de planejamento e Administração continuaram existindo, mas agora havia um setor responsável por centralizar as necessidades de gestão em relação à terceirização. Esta reorganização administrativa foi um passo em direção à uma qualificação da gestão, pois embora houvessem controles e existisse uma fiscalização, a falta de centralização e de uma inter-relação entre os setores e entre os próprios controles, gerava dificuldades de administrar a terceirização crescente. Um exemplo é que até 2012 o único controle dos contratos organizado para busca era um Access elabora a pedido do diretor do NUDECON quando ainda trabalhava na assessoria jurídica da contabilidade. A Superintendência de infraestrutura



também tinha alguns controles como o de faltas e presenças de terceirizados, mas os mais antigos datavam de 2005.

Com a queda na qualidade das empresas e o perceptível descaso destas com os trabalhadores, uma das primeiras preocupações do novo setor, foi com a saúde e segurança dos trabalhadores terceirizados. Neste primeiro momento a GERTE contava apenas com duas servidoras, uma profissional da administração e outra da enfermagem. Hoje o setor conta com 17 servidores e mais 4 terceirizados. Passou a ser feito um planejamento centralizado das necessidades de terceirização de cada serviço, e também a gestão centralizada dos contratos, que era acompanhados junto aos fiscais. Ainda haviam, como é até hoje, fiscais de contrato que são servidores de cada uma das unidades que recebem os serviços terceirizados, pois são eles que podem ver no dia a dia se os direitos dos trabalhadores terceirizados vem sendo respeitados, se eles tem uniformes e equipamentos de proteção, e ainda se o serviço vem sendo realizado, ou se ocorrem faltas ao serviço. Mas a GERTE possibilitou a padronização de muitos destes procedimentos em relação à terceirização e presta suporte aos fiscais para proceder com a penalização das empresas quando há qualquer tipo de descumprimento contratual.

Em 2008 com a instrução Normativa 02/2008 do ministério do planejamento foi necessário o cumprimento de uma série de novas regras em relação à terceirização que se aplicam aos órgãos federais, em complemento à lei de licitações e à lei do pregão. Esta IN regulamentava quais os dados que deveriam constar do termo de referência, que faz parte do edital de licitação passou ser muito mais detalhado. Delimitou também algumas obrigações e penalidades que deveriam ser incluídas em contratos de terceirização, como penalidade grave para atraso de salários por parte das empresas terceirizadas e a previsão do pagamento direto pelo órgão público nestes casos. Com isso, a GERTE passou a elaborar os termos de referência, e proceder com a implantação do contrato, onde a empresa tomava ciência de todos os procedimentos internos da UFRGS nas quais se verifica o cumprimento de todas estas obrigações.

A partir de 2009 com a implementação do programa de ampliação de vagas e cursos nas Universidades Federais (REUNI), a terceirização cresceu significativamente. Em 2009 já haviam aproximadamente 1110 terceirizados e em 2015 já são 2300. Os controles se tornaram cada vez mais necessários, e os conflitos também cresceram. Enquanto em 2009 as penalidades às empresas eram esporádicas, hoje são feitas quase que diariamente. A

rotatividade das empresa aumentou muito, e cada vez elas permanecem menos tempo nos contratos. Após os términos dos contratos com as empresas ONDREPSB e RUDDER em 2010 e 2015, se tornaram raros os contratos com empresas que chegavam até o seu limite máximo de 5 anos. A maioria dura entre um e dois anos e a cada vez que ocorre esta troca os trabalhadores são todos demitidos. Embora muitos sejam convidados a migrar para a nova empresa, esta rotina de rescisões e trocas gera uma instabilidade na relação de trabalho.

Os problemas graves apresentados pelas empresas recentemente, como o atraso no pagamento de salários, e o caso de falta de pagamento de verbas rescisórias, demonstra o afastamento cada vez maior entre a relação de trabalho estatutária e terceirizada. Mesmo os direitos básicos dos trabalhadores terceirizados tem sido negligenciados pelas empresas. Embora a UFRGS tenha se organizado para tomar todas as medidas administrativas e as vezes até mesmo judiciais possíveis para proteger estes trabalhadores, não é possível evitar que problemas como estes ocorram. Cada vez mais evidente se mostra como a relação de trabalho terceirizada trouxe a flexibilização como precarização para os trabalhadores, a despeito das melhores práticas do órgão público dentro do seu escopo de atuação.

### 5.3 Análise dos relatos

Quanto aos aspectos indexados da narrativa eles demonstram que houve redução de salários, benefícios, troca de funções. Muito embora num primeiro momento a diferença de salários fosse benéfica para o terceirizado, logo esta situação se inverteu, e não só os estatutários passaram a contar com maiores salários, mas também com um conjunto de direitos (como vale alimentação, licenças prêmio e capacitação, plano de carreira, e principalmente a estabilidade) que excedia e muito o dos trabalhadores terceirizados. Este aspecto da diferenciação ampliou o contraste entre a relação de trabalho menos flexível dos estatutários e a mais flexível, dos terceirizados.

Um aspecto notável desta flexibilização das relações de trabalho neste período mais recente da terceirização é a questão da rotatividade e da remuneração. Como os contratos

duram muito pouco tempo, os salários se mantêm sempre no patamar mais baixo possível (geralmente o piso do sindicato, quando há), impossibilitando um crescimento ou uma carreira por parte destes prestadores de serviços. As trocas constantes de empresas também fazem com que não se tenha a possibilidade de planejar a longo prazo, os contratos da Universidade com as empresa é firmado por um ano e renovado mais quatro vezes, até o máximo de cinco anos, se os contratos forem cumpridos a contento. Este caso tem se tornado cada vez mais raro.

Havia também uma questão de hierarquia, quem fazia a limpeza, serviço considerado menos importante, eram os terceirizados. O pessoal do quadro, mesmo sendo servente de limpeza, passaria a fazer atividades administrativas. Assim, já se diferenciava dentro da instituição os mais importantes, dos menos importantes dentro das relações de trabalho.

Verificamos que a flexibilização faz parte da construção das relações de trabalho na Universidade quando se aborda a terceirização. Os próprios períodos em que esta flexibilização foi se tornando parte da trajetória da UFRGS são fruto do contexto histórico em que as mesmas ocorreram, pois conforme Chahad, após o início dos anos 80<sup>a</sup> maior flexibilidade nos contratos de emprego ganhou novo vigor em decorrência da competitividade dos mercados mundiais, dando origem a diversas modalidades de contratação não-tradicionais (CHAHAD, 2003,p. 42). Chahad nos traz ainda que:

a flexibilidade para as empresas, notadamente pelo acirramento da competição mundial que se estabeleceu ao final do século XX, tornou-se (sob o prisma da empresa) um imperativo para diminuir o desemprego, facilitar o ajuste produtivo e de recursos humanos nas organizações, facilitar a dispensa e inibir os custos não salariais do trabalho. (CHAHAD 2003, p.42).

A terceirização na UFRGS iniciada no final dos anos 1970 e intensificada nos anos 1990 é fruto destas mudanças no mercado mundial. Transpondo esta realidade para o setor público a flexibilidade tem um caráter ainda mais significativo já que as leis que delimitavam as características e forma de contratação como: tipos de carga horária, cargos e contratação de recursos humanos no setor público como estatutários eram ainda mais rígidas e carregavam consigo mais amarras legais e institucionais do que a contratação de carteira assinada. Se para as indústrias a terceirização já se mostrava como forma de flexibilização fundamental para atender às demandas do mercado, para o setor público a flexibilização em comparação com os estatutários era ainda maior, e sua necessidade mais explícita.

Caracterizou-se, conforme a tipologia de Chahad, como flexibilização numérica, embora não de forma exclusiva. A flexibilidade numérica denota a capacidade da empresa de expandir ou contrair a dimensão da sua força de trabalho (CHAHAD, 2003, p.50). Embora de 1979 até 2015 a terceirização tenha ocorrido, conforme as narrativas, em função da necessidade de expansão, é possível que seja também um fator a ser redimensionado em períodos de recessão. Para além da flexibilidade numérica, a terceirização na UFRGS também está relacionada ao tempo de trabalho, pois conforme a categoria dos trabalhadores terceirizados, há a possibilidade de realizar banco de horas, turnos parciais de trabalho, e até mesmo a jornada de trabalho flexível. Estes são os casos dos terceirizados que trabalham em eventos acadêmicos, à noite, ou em finais de semana, que acabam por receber hora extra, compensar as horas através de banco de horas ou ainda que tem sua escala planejada para realizar suas horas de trabalho diretamente nos horários dos eventos.

A consequência desta necessidade por maior competitividade tem sido uma busca frenética pela racionalização das forças de trabalho, retraindo sua oferta de vagas e buscando maior produtividades dos trabalhadores (CHAHAD, 2003,p.45). No âmbito do setor público, principalmente a partir de 2008, esta relação é tão expressiva que a supracitada Instrução normativa 02/2008, que trouxe uma série de novos regulamentos para a terceirização nos órgãos federais, traz a orientação de que a contratação do serviços de limpeza terceirizado seja por metro quadrado. Assim o órgão contrata a limpeza de determinada quantidade de metros quadrados estimando os custos a partir de um indicador de produtividade da própria IN, (por exemplo, 600 metros quadrados para um trabalhador em 8horas e 48minutos de trabalho diário<sup>6</sup>). A UFRGS não chegou a elaborar este tipo de contratação em função de não ter recursos para fiscalizar este tipo de limpeza. Mesmo assim, utilizou em seus contratos os indicadores da IN para chegar ao número de postos de serviços contratados.O imperativo da produtividade como justificativa da flexibilização é portanto fortemente presente na legislação e na vivência deste tipo de relação de trabalho no órgão público.

Quando Chahad(2003) analisa os marcos conceituais que indicam a necessidade de flexibilização (a saber as transformações tecnológicas, resposta às políticas públicas de regulamentação do mercado de trabalho, e a busca pelo emprego flexível como forma de garantia de emprego), verificamos o quanto o caso da UFRGS é resultado do segundo fator,

---

<sup>6</sup>BRASIL, Instrução Normativa nº2 de 2008 do Ministério do Planejamento de Gestão, anexo III – F.

especialmente por se tratar de órgão vinculado a legislações específicas como a IN 02/2008. Quando citamos anteriormente a contradição de legislações, dialogávamos com esta realidade, que Chahad nos traduz tão bem:

(...) depara-se com uma ambigüidade, pois ao mesmo tempo em que se reconhece se necessário proteger o trabalhador, tem se detectado que abandonar essas políticas pode produzir mais eficiência sob a ótica econômica. As políticas públicas surgem para proteger os trabalhadores contra as incertezas do mercado, mas acabam, num ambiente de rápidas mudanças, retardando o crescimento rápido da produtividade, criando resultados indesejados até mesmo para seus beneficiários. Além disso a garantia de emprego que decorre destas políticas tem destino certo para um grupo seletivo de trabalhadores, pouco se importando com o contingente de indivíduos que fica fora dela. (CHAHAD, 2003, p.47)

No caso da Universidade pública, este seletivo grupo de trabalhadores protegidos são os estatutários, que contam com uma série de direitos e a maior garantia de emprego, a estabilidade. Neste contexto as rápidas mudanças, como o crescimento da própria demanda da sociedade pela ampliação da Universidade, geraram a necessidade de formas de trabalho flexíveis para dar conta da produtividade necessária. Mas a ambigüidade se mostra presente de forma ampla no órgão e na própria legislação que regulamenta a terceirização. Enquanto permite que trabalhem no órgão lado a lado trabalhadores terceirizados com maior carga horária e menor remuneração (embora todos dentro das normas da CLT) em comparação com os servidores, a mesma legislação exige do órgão que fiscalize e se responsabilize pela totalidade dos direitos destes trabalhadores. Assim embora a terceirização busque afastar do tomador os custos que não estão atrelados à remuneração, acaba por impor ao órgão tomador do serviço a responsabilidade de fiscalizar e eventualmente, em caso de falha da empresa, até pagar por estes mesmo custos. Se busca proteger o trabalhador às custas da responsabilidade do órgão tomador de serviços e ao mesmo tempo flexibilizar sua relação de trabalho quando se deixa de exigir concurso público para as funções de apoio e se torna compulsória a terceirização.

Esta ambigüidade é o que Universidade vem tentando abordar com diversas práticas de controle, e gestão, buscando por um lado a proteção do trabalhador e por outro lado a produtividade necessária oriunda da flexibilização que é a contratação de serviços terceirizada. Algumas destas práticas a forma como se estabelecem no órgão serão abordados nos próximos capítulos.

#### 5.4 Construção da relação de trabalho terceirizada

Abordamos agora os elementos não indexados das narrativas dos entrevistados, que expressam suas percepções e opiniões, e os conceitos que perpassam as trajetórias conforme o ponto de vista de seus narradores.

Um dos elementos mais recorrentes nas narrativas foi a da terceirização como fragilidade nas relações de trabalho e origem de conflitos. Com as novas normativas aumentou a rotatividade das empresas, que passaram a ficar muito pouco tempo nos contratos. Além disso, os próprios terceirizados ficam pouco tempo nas empresas, e não tem perspectivas de crescimento. As conseqüências desta instabilidade no emprego se fizeram sentir em diversos aspectos das relações de trabalho na UFRGS. Isto nos remete às Idéias de Nascimento (2011, p. 87) quando analisa que, quando da reestruturação produtiva e da globalização, os empregos de baixa qualidade, transitórios e mal pagos Seriam a regra e a estabilidade seria um privilégio. Estes empregos pouco auxiliam na inserção profissional das camadas sociais mais pobres, e transformam as relações pessoais em mercadoria – estabelecem como seu molde relações de dependência ou proximidade, especialmente no setor de serviços (NASCIMENTO, 2011, p.87), conceito este que permeou as narrativas e os conflitos identificados pelos Narradores nas relações de trabalho terceirizadas na UFRGS.

A sua forma mais perversa foi a perda da identificação. Cinco dos sete narradores abordaram este elemento como um dos prejuízos que a Universidade teve com a terceirização do serviços de apoio. As pessoas deixaram de ter um sentimento de pertencimento ao local e às equipes de trabalho. Conforme o Gestor de pessoas:

A Universidade tem uma relação com as empresas, não com as pessoas, isso traz um aspecto cultural que acho teve um impacto muito importante na Universidade. Esse impacto não é favorável porque as pessoas estão atuando na Universidade, mas não tem um vínculo de pertencimento àquele local, que é um dos vínculos que mais são caros na nossa Universidade. (Gestor de pessoas)

Parisenti(2011)nos auxilia a compreender o quanto esta perda da identificação significa um prejuízo quando analisa que o trabalho e seu conjunto de valores são utilizados pelas pessoas no processo de identificação, mesmo me situações fora do trabalho. O trabalho é tão central que mesmo quando a pessoa não tem um trabalho, se define como desempregada. Quando deixar de ter a sensação de pertencimento à universidade, deixam de se reconhecerem

como funcionários da UFRGS, os terceirizados perdem muito deste elemento central de identificação.

O trabalho, para Parisenti, tem papel central na construção de laços sociais e de subjetividade e reflexo até mesmo na saúde dos trabalhadores (PARISENTI, 2011, p118). Esta afirmação se articula com as percepções e afirmações dos Narradores de que a fragilidades das relações de trabalho a partir da forma mais recente de terceirização priva este grupo de trabalhadores de um elemento de identificação. Trabalham na UFRGS, e são indispensáveis ao seu funcionamento, mas não são funcionários da UFRGS. Sua passagem na organização é efêmera e transitória, intermediada pelo interesse capitalista que pouco se preocupa com estes aspectos não econômicos do trabalho.

Ainda, a dificuldade de compreender esta mudança, e a mistura de papéis se tornou evidente, conforme o Gerente de serviços terceirizados: “Então mistura muito a legalidade, os papéis de cada um com o sentimento de pertencer ou não àquela classe, que seria a classe do servidor público.” De forma complementar, e seguindo a mesma linha, argumenta o Vice-superintendente de obras:

Além disso mudou o conceito, se tratava agora de posto de serviço e não de um trabalhador específico que fazia o serviço. Cada dia o posto podia ser ocupado por uma pessoa, e foi difícil fazer com que as pessoas entendessem essa mudança. (Vice-superintendente de obras)

A Vice gestora de pessoas também manifestou entendimento semelhante das conseqüências da terceirização para a construção das relações de trabalho na UFRGS: “embora fosse necessário estabelecer as atividades de cada um e organizar estas relações de trabalho, passou a ocorrer um distanciamento.” .

O Coordenador de Segurança ainda afirma que este processo de perda de identidade era ainda mais extenso e profundo e no caso da segurança ameaçava a identidade de classe dos profissionais:

Antes tinha muitos conflitos e quem era do quadro nunca entendeu muito bem a questão da terceirização. Alguns achavam: que bom que eles vieram, nós vamos trabalhar menos; outros achavam o seguinte: não, a terceirização para nós é uma ameaça, porque está extinguindo o cargo, não tiraria direitos, mas reduziria o quadro de pessoas, enfim, meio que começavam a perder a identidade, sentiram assim, dessa forma.

A cultura da Universidade estava mudando junto com as relações de trabalho. E era necessário promover um entendimento maior destas diferenças. Mas esta é uma das tarefas mais difíceis. Conforme a Gerente de serviços terceirizados, em função disso é que foi desenvolvido o processo de implantação dos contratos, em que é esclarecido a cada um dos

grupos de participantes desta relação o seu papel. Este processo permanece até hoje, mas a narradora identifica que a cultura não muda com facilidade.

Outro elemento que surgiu nas narrativas de forma recorrente foi o da pessoalidade. Dentro do espectro do direito, a relação de pessoalidade faz parte da relação trabalhista, e é vedada na terceirização. Entretanto, devido à forma como as relações de trabalho na UFRGS foram construídas, a pessoalidade continua presente. Narrativas como a da Narradora F, nos mostram como os servidores enquadrados, que eram antigos terceirizados e celetistas contratados, foram passando a exercer funções de maior responsabilidade, em função de sua relação com a unidade em que trabalhavam. Mesmo no início da segunda leva de terceirização em 1995, a relação pessoal com os terceirizados era de grande influência na organização do trabalho na instituição:

No início deste processo havia também uma proximidade maior com os terceirizados, as pessoas almoçavam juntas, conviviam como colegas, e os terceirizados eram incluídos. Em pouco tempo já estavam fazendo outras atividades e até atendendo aos telefones. (Narradora F)

A Gerente de serviços terceirizados fala, da mesma forma, sobre a pessoalidade: “Então a pessoalidade, ainda hoje, é muito presente dentro da Universidade. Porque a terceirização, ela nasceu daqueles próprios servidores que um dia foram terceirizados.” (Gerente de serviços terceirizados). Refere-se aqui ao fato de que a gestão dos processos de trabalho relativos à terceirização a partir de 1995 era feita por aqueles que um dia foram também terceirizados, e portanto viam com naturalidade a pessoalidade que ocorria nos anos 1970 e 1980. Daí uma relação clara da trajetória da organização com a relação de trabalho que se desenvolveu de 1995 até os dias atuais.

Na área da segurança, o Coordenador de Segurança relata que a pessoalidade faz parte da relação de trabalho, e que a mudança vem ocorrendo recentemente e de forma lenta para suprimir este aspecto. Relata que os vigilantes acabavam se tornando amigos íntimos das pessoas das unidades em que trabalhavam, e isso faziam com que deixassem de ver este profissional como segurança. Por outro lado o vigilante também deixava de seguir procedimentos em função dessa relação pessoal. A pessoalidade no caso da segurança já era vista como um prejuízo a organização do trabalho, diferentemente das outras áreas, como a limpeza, portaria, copa, em que a pessoalidade era algo desejável, onde as atividades e a organização do trabalho decorriam do envolvimento da pessoa com a unidade.



Outra origem dessa mesma pessoalidade nas relações de trabalho que está intrinsecamente ligada à trajetória destas relações na Universidade é a questão do parentesco. Conforme nos traz o Diretor de Contratos :

Agora tem um outro problema que talvez esteja atrapalhando (...) é a grande quantidade de pessoas que estão nessas empresas que são conhecidas de servidores, conhecidas, são parentes ou que tem algum vínculo com servidor, que isso seria um problema grave, que atrapalha o serviço das terceirizadas, pelo fato de essas notificações gerarem até uma sensação de irresponsabilidade, de não responsabilidade dos próprios empregados de fazer o trabalho a contento, ou não se importarem muito com o vínculo empregatício: sai de uma, vai pra outra. Então se eu perder o emprego dessa aqui, (...), aí eu falo com o meu padrinho e vou pra outra... Aí as pessoas ficam passando de uma pra outra, acumulando vícios e dificultando o trabalho (...). (Diretor de Contratos )

Embora relate que recentemente essas situações tem diminuído muito e se tornado esporádicas após as ações de gestão e controles recentemente implantados, ainda não acabaram completamente. É originária do primeiro período da terceirização e dos anos de contratação direta, em que não havia concurso público e que a indicação de parentes e amigos era uma forma habitual de alocar as pessoas nas vagas. Conforme Diretor de licitações: “deles (contratados diretos e terceirizados) se obtinha bom desempenho porque eles sabiam que eles não tinham segurança. Então só ficaram os bons (quando do enquadramento). Os bons vão ser apadrinhados.”

Esta situação começou a mudar com mais intensidade a partir de 2007 com a centralização da gestão dos contratos de terceirização na Gerência de Serviços terceirizados vinculada à Pró-reitoria de Gestão de Pessoas. Conforme a Gerente de serviços terceirizados:

Por exemplo, nós tínhamos sérias situações em que a terceirização estava uma amálgama, com o servidor, por exemplo. Tinha gente que usava camiseta da UFRGS. – O Senhor é da onde? – Eu sou da UFRGS. Não era. Era uma pessoa terceirizada, porque perdeu totalmente a referência. Por quê? A empresa os colocava aqui e só vinha receber nota fiscal. A própria terceirizada não tinha noção que ele era terceirizado. Então tivemos que fazer todo um trabalho de mudança de cultura. (Gerente de serviços terceirizados).

Ligado à pessoalidade, o próximo elemento abordado pelos narradores foi a dualidade na relação dos servidores do quadro, estatutários, para com os prestadores de serviços terceirizados.

Conforme o Diretor de licitações, a percepção do desequilíbrio de direitos e de condições entre terceirizados e estatutários mudou tanto desde os anos 1980 que se pode considerar que houve uma inversão. Num primeiro momento, quando os trabalhadores que eram terceirizados nos anos 1970 e contratados de forma direta (CLT) nos anos 1980 e

passaram a ser estatutários a impressão foi de perda de direitos. Os salários dos celetistas eram maiores e contavam com benefícios como o FGTS, que consideravam mais benéficos. Embora os estatutários tivessem também seu conjunto de benefícios, a queda na remuneração quando do enquadramento foi vista como um prejuízo. Mas ao longo dos anos esta percepção mudou completamente: “Até porque esse pessoal já estavam enquadrados (...), se achavam um pouco superiores que os outros, que os terceirizados. Então eles já foram, eles mesmos, se auto-selecionando para outras atividades.” (Diretor de licitações). Neste trecho da Narrativa vemos como as relações de trabalho na UFRGS tiveram de acomodar, na sua forma particular, uma realidade histórica e política mais ampla. Conforme Cacciamali (2003), embora nos anos 80 já se pudesse sentir os efeitos da recessão com a crise da dívida externa nos anos 80, foi no anos 90 que a crise se intensificou, durante o governo Collor, fazendo com que qualquer emprego fosse melhor do que nenhum emprego. Foi bem neste período que a nova leva da terceirização se iniciou na UFRGS e que se tornou perceptível a inversão da percepção de que falamos – a estabilidade do serviço público já havia se tornado privilégio e os empregos terceirizados eram necessários, mas de qualidade menor, precários, embora melhores do que nenhum emprego.

Da mesma forma essa relação de superioridade dos estatutários no período mais recente da terceirização é retomada pela Narradora F.Afirma que quando iniciou a terceirização em 1995 os profissionais enquadrados passaram a realizar outras atividades, deixando a de limpeza para os novos terceirizados.

Enquanto num primeiro momento Diretor de licitações fala da dificuldade de obter a produtividade do servidor do quadro em função deste ter menos benefícios, a saber:

Então esse pessoal que recebia por semana tinha mais dinheiro sempre e o pessoal que recebia por mês não tinha. Era difícil a convivência. Tu fazer com que o pessoal celetista, que ganhava por semana, tava sempre com dinheiro no bolso, e o outro que tinha que esperar o fim do mês e ganhava menos ainda. Então pra ti obter produção de um e do outro era difícil. (Diretor de licitações).

Num segundo momento, a partir de 1995 e até os dias de hoje a percepção que os servidores do quadro tem dos terceirizados é de uma superioridade da relação trabalhista estatutária em relação à terceirizada. Para muitos a percepção desta diferença desperta a necessidade de compensação. Vejamos:

Às vezes o servidor se sente injustiçado pela terceirização. Por exemplo, o terceirizado acusa o servidor de assédio moral, acusa o servidor que ele não deu condições para ele fazer o trabalho ou... diversas situações. Então, naquele momento, o servidor se apresenta de uma forma à visão dele da terceirização.

Quando a empresa não paga o salário, ele se posiciona num outro foco: por que não é a UFRGS que paga o terceirizado?(Gerente de serviços terceirizados).

A Gerente de serviços terceirizados identifica que existe ainda um paternalismo, oriundo da pessoalidade, mas que vem diminuindo em função das reclamações trabalhistas. Isso por que quando um terceirizado entra com uma ação contra a empresa em que trabalhou, a UFRGS faz parte do pólo passivo desta ação. Por vezes o que ocorre é que o servidor que o havia apadrinhado acaba respondendo à justiça sobre aquela relação trabalhista. Para o Vice-superintendente de obras, a transição para a terceirização recente foi difícil, pois mesmo sendo ele um antigo contratado direto da UFRGS e tendo convivido com a terceirização antiga, ainda tinha aquela mentalidade de gerenciar pessoas e não de gerenciar contratos. Só percebeu uma mudança mais significativa a partir de 2007 com a criação da GERTE, e com a melhor estruturação administrativa do setor de Infraestrutura, mas relata que foi difícil fazer com que as pessoas entendessem essa mudança.

Para o Coordenador de Segurança a transição para a terceirização da segurança tem alguns pontos positivos, como permitir a elaboração de escalas de vinte e quatro horas, permitir a substituição do profissional ausente pela empresa. Mas também há prejuízos, como a impossibilidade de se ter uma relação hierárquica direta com os vigilantes terceirizados. Não se pode dar ordens ao terceirizado, o que por vezes, no serviço de segurança, seria necessário, até mesmo para tratar de aspectos disciplinares. Acredita que a segurança funcionaria bem com uma forma mista de contratação, de terceirizados e estatutários. Na sua fala, a dualidade é evidente.

Com o aumento destas reclamações e as novas práticas de gestão essa percepção da diferença e da separação entre a terceirização e UFRGS se torna mais evidente, mas é ainda fácil de ser eclipsada pelas rotinas diárias, pela convivência e pela empatia. Conforme nos traz a Narradora F:

E ao mesmo tempo, assim, a gente vê o sofrimento dessas pessoas, porque o tratamento deles, além de ser desigual, eles passam por uma situação de insegurança atualmente: eles não sabem se eles vão receber, eles não sabem...enfim... eles sabem, por exemplo, esse último episódio que teve assim, a gente vê pela carinha deles – Olha, não vou conseguir vir trabalhar, acabou, meu salário acabou . O que a gente vai fazer? É bem difícil, é bem difícil. Tu vê que eles estão num sofrimento muito grande e tu não tem como... não tem alternativa. É bem complicada a relação de trabalho hoje. (Narradora F)

Toda esta percepção de desequilíbrio culminou na associação da pessoalidade com a humanização dos processos de trabalho. A percepção das diferenças e da fragilidade dos terceirizados frente ao poder das empresas é evidente em casos como o citado pela Narradora

F, em que empresas deixam de pagar salários, ou benefícios fundamentais como o vale transporte.

Ainda assim, é necessário o controle. Controle do serviço e controle da empresa. Essa sensação de dualidade somada à necessidade de controle, gerou inevitavelmente os conflitos. Conforme o Diretor de Contratos, “houve também uma conscientização geral dos próprios servidores e usuários do serviço de apontar falhas, de reclamar. Então isso também levou a esse maior conflito entre os prestadores de serviço com a Universidade.”.

Pelas narrativas dos entrevistados se torna evidente que a pessoalidade e a proximidade entre os servidores estatutários e os terceirizados, na terceirização recente, é entendida como natural e desejável. Tratar aos terceirizados como iguais parece ser uma forma de o estatutário compensar as desigualdades das relações de trabalho, e mesmo as desigualdades sociais. O desejo é de que as relações de trabalho sejam mais humanas e menos amarradas às regulamentações. Entretanto essas tentativas culminavam na relegação das normativas a segundo plano, e a adoção de práticas que resultavam em conflitos.

Esta dinâmica intrínseca à terceirização relatada pelos Narradores, de fragilização decorrente da flexibilização demonstram ser um dos frutos de uma crise de valorização do trabalho no contexto atual, o qual decorre das recentes transformações do capitalismo (PARISENTI, 2011, p. 126). Para Parisenti é nesse contexto que se aponta a flexibilização das relações de trabalho e dos direitos trabalhistas como medida necessária para modernizar as relações de trabalho. Entretanto, se considerarmos que as transformações do capitalismo e das relações de trabalho são inevitáveis, então isso deveria ocorrer respeitando parâmetros mínimos relativos à dignidade do trabalhador e o Estado deve assumir o papel de zelar pela efetivação desse princípio, atuando ativamente e fiscalizando as relações privadas (PARISENTI, 2011, p 126).

O ponto de vista supracitado representa muito do conflito que vem vivenciando a Universidade na sua trajetória relativa à terceirização. Convive, inevitavelmente com a flexibilização, já que a terceirização é a única forma de contar com os serviços de apoio, fundamentais para seu funcionamento. Flexibilização esta que, como já discutido, é fruto do contexto histórico e econômico do capitalismo contemporâneo. Ainda assim busca alternativas para a preservação da dignidade do trabalhador, as vezes com práticas socialmente construídas, como a da pessoalidade, ou por vezes com a adoção de práticas institucionais, como as que analisaremos a seguir.

## 6. Práticas e políticas organizacionais.

Aos poucos a Universidade foi se adaptando, se organizando administrativamente, e repensando a organização do trabalho para acomodar a terceirização. Embora não exista uma política escrita de abordagem das relações de trabalho terceirizadas, as novas práticas adotadas, e as decisões que mudaram os rumos desta trajetória na Universidade denotam que existe gestão destas relações. Vejamos então algumas das práticas mais citadas pelos narradores como decisivas para mudanças nas relações de trabalho em relação à terceirização. São elas o planejamento de contratos (elaboração de termo de referência), a implantação do contrato e o acompanhamento e fiscalização do contrato.

### 6.1 Planejamento – Elaboração de TR

Cinco dos narradores relataram que as coisas começaram a mudar na Universidade em relação à terceirização com a Criação da GERTE. Referiam-se a forma de abordar a terceirização e à cultura a ela relacionada. Conforme a Gerente de serviços terceirizados, a primeira etapa para promover uma mudança foi a elaboração do Termo de referência. Historicamente, conforme denota a trajetória da terceirização na UFRGS, os pedidos de terceirização eram elaborados por cada uma das unidades que precisava de serviços, sem muitas especificações. Diretor de Contratos relata:

Se a gente for comparar os documentos que a gente exigia lá em 95, 96 até 2000, não até 2005, 2006, não tem comparação, são contratos muito mais simplificados, documentos muito menos complexos do que agora. Hoje tu tens um Termo de Referência de 50 páginas. Antes tu tinhas uma folha. Não se fazia levantamento de atividades de cada caso, isso não tinha, isso era muito rudimentar. Isso tudo trouxe uma especialização, mas trouxe também uma complexidade maior e um número maior de servidores para fazer e acompanhar esses contratos. (Diretor de Contratos )

Isso é um reflexo da necessidade identificada pela Gerente de serviços terceirizados:

Então nós fomos encaixando a Universidade dentro do possível, de forma que fosse atendendo todos os requisitos da terceirização, da parte de legislação e isso de controle documental, de planejamento, inclusive os projetos que eram feitos pela própria PROPLAN, nós tomamos para nós porque como é que tu vais fazer a gestão de uma coisa a qual tu não construístes, não ajudaste, não fizeste o projeto, não sabes a realidade. Viria uma coisa pronta e seria a reprodução do que já tinha, então estourou pra nós essa parte. Então, não! Nós vamos planejar e a partir disso a gente já vai colocar dentro da política estratégica que a gente acha que deva conduzir. A partir daí a gente estruturou da seguinte forma: um acompanhamento pré-contratual, que faria toda essa parte e um acompanhamento pós-contratual. (Gerente de serviços terceirizados).

Embora essa política não fosse explícita, logo transpareceria através das práticas adotadas. No momento presente a elaboração de um novo termo de referência, que descreve o que será objeto da contratação terceirizada, ocorre a participação de todas as áreas envolvidas, desde a unidade que conhece tecnicamente a necessidade até a pró-reitoria de planejamento e administração que verificará a disponibilidade de recursos. Durante este planejamento é verificada qual a legislação que rege a atividade profissional da categoria dos terceirizados que virão a prestar serviços, quais os sindicatos que podem vir a representá-los, e quais as implicações das normativas que se aplicam a relação trabalhista para a Universidade. Há portanto um trabalho de conciliar dentro do planejamento do contrato de terceirização de serviços a realidade da relação trabalhista celetista, com a necessidade da Universidade e a legislação de terceirização.

Com contratos detalhados, que contemplem todas estas normativas é possível cobrar das empresas que cumpram todas as suas obrigações para com o empregado e para com a Universidade. Implícito na adoção desta prática e na organização deste processo de trabalho estão uma política de atenção e cuidado com o trabalhador terceirizado. Tenta-se aí através do conhecimento técnico das normativas e do instrumento contratual viabilizar uma proteção aos trabalhadores terceirizados.

A construção detalhada destes termos e contratos tem ainda outro viés, o de proteger a Universidade e promover a clareza dos termos da relação que vai se estabelecer com a terceirização. Ao tornar o processo de planejamento mais participativo e mais embasado nas regulamentações, aos poucos se formam as bases para a construção de um conhecimento mais claro sobre o que é a terceirização, minimizando assim os conflitos.

## 6.2 Implementação

Seguido nesta mesma linha da transparência das regras da terceirização como fator crucial para a mudança, está o processo de implantação de contrato.

A implantação consiste de uma série de reuniões e apresentações cujo objetivo é informar e acordar com todos os participantes os termos do novo contrato de terceirização que se inicia. A empresa é chamada para combinar as datas em que entregará todos os documentos comprovando que cumpre todas as obrigações trabalhistas. Os servidores da UFRGS que atuarão como fiscais de contrato são chamados para tomar conhecimento da nova empresa, e do novo contrato, e tirar dúvidas quanto ao seu funcionamento. Os empregados da contratada também participam de uma apresentação chamada de integração, onde é explicitado como funcionará o contrato de terceirização.

A Gerente de serviços terceirizados discorre sobre este processo:

Uma das coisas que a gente criou e que continua até hoje, é a implementação do contrato, na qual tem um momento em que se vai trazer o terceirizado e dizer pra ele: - Vocês estão aqui porque existe a terceirização, a terceirização é isso, nosso papel é esse, o de vocês é esse e o da empresa é esse. O empregador de vocês está aqui. Então hoje começou a se estabelecer. Ainda tem resquícios desse amálgama, porque a cultura não se rompe do dia para a noite. Mas é bem isso: tu vais trabalhando todas as questões de metodologia, de planejamento, mas ao mesmo tempo tu tens que trabalhar as questões da cultura, para que possa ocorrer uma mudança de fato. Se não, não vai ocorrer. (Gerente de serviços terceirizados)

Esta é uma prática que denota uma política de transparência. O órgão público, ciente dos desafios de gerenciar as relações de trabalho advindas destas diferentes formas de contratação, busca esclarecer as regras, e assim, aos poucos, promover sua maior aceitação por parte de todos os participantes.

### 6.3 Controles e fiscalização

A última prática citada como relevante para a mudança de rumo na trajetória da terceirização da Universidade foi o acompanhamento e fiscalização. A falta de fiscalização foi identificada pelo Diretor de Contratos como uma dificuldade: “Penalizações eram menos freqüentes, pelo fato de não ter uma fiscalização efetiva, porque a fiscalização mudou muito depois que começou a GERTE a atuar como gerenciador”.

Gerente de serviços terceirizados relata:

Outra coisa muito precária na Universidade era a fiscalização. Os fiscais não sabiam que eram fiscais. Muitas vezes, do contrato não tinham ciência do que rezava no contrato, não tinham uma noção precisa de qual era o papel do fiscal. Achava que era só assinar, pra no final do mês a empresa receber. Então uma das primeiras coisas que a gente tratou de fazer foi esse controle com relação à fiscalização lá na ponta. (Gerente de serviços terceirizados)

Assim foram criados processos padronizados, para verificar periodicamente se a empresa estava cumprindo com suas obrigações. Os fiscais preenchem mensalmente planilhas padronizadas onde informam a qualidade do serviço e ainda, se for o caso, anexam o registro de alguma ocorrência, como a falta de um pagamento, demora na troca de um uniforme danificado, ou qualquer outro tipo de descumprimento do contrato. No caso de a empresa não solucionar o problema, a ocorrência se torna uma notificação e uma penalização, na forma de advertência ou multa.

Especialmente nos casos citados pelos narradores, de empresas que cometem faltas graves, como a falta de pagamento dos salários, a fiscalização e acompanhamento adquirem um papel ainda mais importante. São práticas que materializam as políticas subjacentes e os termos da legislação e do contrato. Tornam palpável a intenção de proteção ao trabalhador. Ainda assim há que se considerar que a dualidade anteriormente discutida faz parte destas práticas e políticas: a fiscalização e acompanhamento não apenas protegem o trabalhador, mas também cobram da empresa a produtividade almejada na flexibilização.

Sobre a fiscalização e o acompanhamento Gestor de pessoas manifesta a importância de:



que se possa ter um acompanhamento (...) conceitual de todas as variáveis, de todos os requisitos que são necessários serem cumpridos, para que se tenha uma terceirização, que se atenda a necessidade da Universidade e que se respeite de maneira fundamental a legislação que protege os empregados terceirizados. (Gestor de pessoas)

No seu relato fica evidente que há uma política não expressa mas que permeia as decisões, inclusive a da criação do setor que hoje planeja e gerencia os contratos de terceirização. É uma preocupação em seguir a legislação e assim proteger o órgão público, ao mesmo tempo em que se busca proteger o terceirizado. A política organizacional e as decisões tomadas reproduzem a dualidade de sentimentos dos servidores em relação aos terceirizados dentro das relações de trabalho.

## 7. Conclusão

Na busca por um olhar em profundidade para as relações de trabalho relacionadas à terceirização, dispusemos neste estudo de perspectivas ricas e especiais. Cada vivência dos Narradores trouxe uma perspectiva única sobre um tema tão rico, e a trajetória da instituição em relação à terceirização se revelou uma complexa inter-relação de aspectos objetivos, duros, (nossos elementos indexados), com entendimentos, vontades, anseios e dúvidas de cada um dos seus protagonistas (elementos não indexados).

Guiamos nossa busca pela compreensão das relações de trabalho a partir da perspectiva de que “na medida em que envolvem interesse contraditórios, as relações capitalistas de produção estruturam-se, simultaneamente como relações de cooperação e de conflito no processo de trabalho, configurando um equilíbrio instável.” (LIEDKE, 1997, p.206). Mas não poderíamos, conforme nos avisa Fischer, tomar o conceito de relações de trabalho como mera reprodução do antagonismo entre as classes, o que se configuraria num raciocínio simplista. Nem mesmo deveríamos reduzir as relações de trabalho ao âmbito do relacionamento interpessoal na situação de trabalho (FISCHER, 1985, p.20).

Através das narrativas dos entrevistados, pudemos ir além de uma descrição objetiva e contemplar as práticas que no cotidiano reconstroem as classes em relação, os mecanismos de dominação e resistência e as transições que gestam a mudança social (FISCHER, 1985, p. 19 e 28).

Nosso objetivo principal era o de compreender como foram construídas as relações de trabalho de prestação de serviços terceirizados na IFE. Este objetivo foi atingido quando no capítulo 5 analisamos os relatos e a construção da relação de trabalho terceirizada. Pudemos compreender que as relações de trabalho que existem hoje na instituição são de fato relações de conflito e cooperação, permeadas por dúvidas e pela dualidade de compreensões e sentimentos em relação a esta mesma relação. Compreendemos que tudo isso é fruto da história da terceirização na UFRGS – não só fruto da pura transformação da legislação mas fruto da complexa dinâmica de transformações internas que a Universidade promoveu para adequar as suas relações de trabalho e suas necessidades às novas regras. Compreendemos

que nesta trajetória a Universidade adaptou suas práticas, e sua forma de administrar estas relações de acordo com seus valores e suas políticas, ainda que estas sejam subentendidas e não expressas. Para se chegar a este objetivo principal tínhamos alguns objetivos específicos, como o de descrever como se desenvolveu na organização o processo de construção das relações de trabalho. Pudemos conhecer este processo em nosso capítulo 5.2, ao descrever a trajetória da Universidade, a partir do conhecimento adquirido nas trajetórias dos Narradores.

Em nosso capítulo 5, descrevemos num primeiro momento, através dos conhecimentos adquiridos nas trajetórias individuais, uma trajetória da terceirização na organização. Ao elaborar esta descrição pudemos conhecer como a organização foi transformando sua estrutura e suas práticas num processo que se retroalimenta. Ou seja, enquanto era necessário flexibilidade para, num contexto de transformações do capitalismo contemporâneo e necessidade de eficiência de custos, dar continuidade ao crescimento da Universidade, verificamos que por outro lado, a própria estrutura da Universidade teve de ser reorganizar administrativamente para acomodar as terceirização nas suas relações de trabalho.

Outro objetivo específico era identificar quais os conflitos oriundos deste processo de terceirização. Estes conflitos apareceram com clareza a partir das categorias de Pertencimento, pessoalidade e dualidade citados pelos Narradores.

Passamos então a uma análise mais profunda, de elementos que dizem respeito a perspectiva dos protagonistas desta trajetória. Pertencimento, pessoalidade e dualidade foram as categorias principais que permearam, em maior ou menor grau, as narrativas de todos os entrevistados. A mais presente delas foi no entanto a dualidade. A compreensão de que se está entre a inevitabilidade da transformação das relações de trabalho, e a consciência de que ela viabiliza muito do funcionamento da Universidade e permite que atinja seus objetivos. Em contrapartida a identificação da necessidade de proteger o trabalhador terceirizado numa relação permeada pelo interesse capitalista da empresa. Essa dualidade se mostrou presente em vários níveis: no nível pessoal, que o servidor estatutário procura compensar injustiças sociais inerentes à flexibilização com práticas ligadas à pessoalidade; assim como no nível institucional, em que se organiza a estrutura, as práticas e processos para aprimorar o controle, tanto se controlando a empresa, para proteger o trabalhador, quanto controlando o serviço e indiretamente o trabalhador, para se obter a eficiência necessária. Aqui encontramos a complexidade das relações de trabalho de nos fala Fischer. As políticas da organização, embora não descritas objetivamente, mas identificáveis através das práticas e decisões que

delimitaram os rumos da trajetória da terceirização na organização, expressam características da sociedade mais ampla, oriundas do contexto de que emergem (FISCHER, 1985, p.20).

Faz parte também dos objetivos específicos deste trabalho analisar como a instituição adaptou suas práticas e políticas ao longo de sua trajetória. Atingimos este objetivo no capítulo 6, quando pudemos conhecer algumas das práticas e processos de trabalho mais relevantes atualmente, e que significaram transformações importantes na trajetória da terceirização, os quais foram o planejamento de termos de referência, a implementação de contratos e os controles e fiscalização. Estas práticas foram desenvolvidas com base em uma visão humanizada das relações de trabalho, mas tendo sempre como pano de fundo o cumprimento da legislação. Promoveram uma reorganização das relações de trabalho e do próprio serviço terceirizado, mas ainda precisam ser desenvolvidas para dar continuidade a esta reorganização.

Conhecemos assim os aspectos políticos, as práticas e um pouco da organização do trabalho na Universidade em relação à terceirização, o que nos permitiu compreender como foram construídas, ao longo do tempo e através da história de seus protagonistas, as relações de trabalho de prestação de serviços terceirizados contínuos na instituição. Cooperação e conflitos formam o cerne da dualidade de sentimentos, de práticas e de políticas que construíram as relações de trabalho terceirizado na Universidade. Sistematizamos no quadro abaixo a relação destas conclusões com nossos objetivos e referencial:

<b>Instâncias</b>	<b>O que abrangem</b>	<b>Impacto</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Análise</b>	<b>Resultados</b>
Político	supera o quadro institucional - legal	apreender a diversidade de experiências vividas em situações historicamente determinadas.	Compreender como foram construídas as relações de trabalho de prestação de serviços terceirizados contínuos na UFRGS.	Análise dos relatos e da construção da relação de trabalho terceirizada	terceirização hoje é fruto das relações de conflito e cooperação, das transformações não só da legislação mas da forma como a UFRGS se adequou ao seu contexto.
Organizacional Administrativo	políticas de gestão de recursos humanos e diretrizes administrativas	o padrão das relações de trabalho são o produto das diretrizes para controlar o trabalhador e o ato de trabalhar	Descrever como se desenvolveu na organização o processo de construção das relações de trabalho terceirizadas. Identificar quais os conflitos oriundos deste processo de terceirização.	Trajетória da Universidade e construção da relação de trabalho terceirizada	Trajетória desde 1979 até 2015, Conflitos: Pertencimento, Pessoalidade e Dualidade

Organização do Processos de trabalho	contexto da situação de trabalho	onde se explicita concretamente o controle social que define as relações de trabalho numa circunstância determinada	Analisar como a instituição adaptou suas práticas e políticas ao longo da sua trajetória.	Práticas e políticas organizacionais	Planejamento - Elaboração de TR, Implementação e Controles e Fiscalização As políticas estão implícitas: atenção e cuidado com o trabalhador, proteção da Universidade e transparência
--------------------------------------	----------------------------------	---	---	--------------------------------------	--

Buscou-se também que o trabalho pudesse contribuir nesta trajetória no sentido de promover a compreensão e o aprimoramento das práticas e políticas no sentido de gerenciar os conflitos. As próprias práticas atuais demonstram que há na instituição uma preocupação com a gestão dos conflitos. É um órgão que não nega seus conflitos, mas os encara de frente, tanto quanto pode frente aos recursos que tem disponível. Mas isso não significa que não existam oportunidades para desenvolver novas práticas e políticas que avancem na mediação destes conflitos e permitam a gestão da terceirização. Um primeiro passo neste sentido deve ser quanto à dualidade. Isso significa em primeiro lugar, deixar claro suas políticas. Embora se conviva com a inevitabilidade da terceirização no contexto atual, a organização pode buscar a partir de sua vocação para a transparência e a educação, a difusão do conhecimento sobre as relações de trabalho. Assim como este estudo buscou superar uma dualidade simplista que define a terceirização como boa ou ruim, também a organização pode superar a simplicidade desta discussão e trazer à tona a complexidade, buscando através da capacitação e da participação, soluções colaborativas para os conflitos inerentes à terceirização.

O presente estudo buscou construir um conhecimento sobre um aspecto pouco abordado e construir a partir de uma perspectiva diferenciada, a da narrativa e da história oral, uma trajetória que auxilie a compreensão das origens das relações de trabalho. Mas esta busca também se deparou com limitações. Isso por que, quando buscamos a perspectiva e as trajetórias de seus protagonistas, buscamos aqueles servidores do quadro que atuaram como gestores, tomaram diversas decisões quanto aos rumos desta trajetória, e vivenciaram muitas de suas fases. Mas não nos esqueçamos que também são protagonistas aqueles terceirizados que constroem dia a dia, não só a relação de trabalho na UFRGS como também a própria Universidade. Parte fundamental da Universidade, nem sempre valorizados, ou reconhecidos, e por vezes sem voz para contrapor a trajetória que lhes é imposta. Este estudo começou a

construção de uma trajetória, mas compreensão mais aprofundada destas complexas relações de trabalho passará no futuro, por este outro grupo de protagonistas, os terceirizados.

Consideramos que o presente trabalho pode contribuir para construir a memória da Universidade e permitir que construa suas políticas a partir da compreensão da sua realidade. Em termos concretos, se propões que a Universidade comece a lidar com as questões levantadas pela dualidade, que é o que mais aparece nas narrativas. Para começar a lidar com esta questão é importante elaborar com clareza suas políticas em relação à terceirização, para então divulgar o que é a terceirização, por que ela faz parte da Universidade, como ela se construiu, e que rumo deve seguir daqui para frente. Embora muito destes rumos dependam de forças externas, a Universidade pode e deve explicitar à comunidade acadêmica como pretende lidar com este contexto hoje. Estas ações podem ser implementadas através de palestras de capacitação, focadas em cada público alvo diferente (técnicos administrativos, discentes, docentes, os próprios terceirizados). Assim se verifica que a Universidade pode dar continuidade à sua vocação de enfrentar os desafios e promover a gestão das relações de trabalho.

## 8. Referências Bibliográficas

BRASIL, Instrução Normativa nº 2 de 2008 do Ministério do Planejamento de Gestão.

BRASIL, Súmula 331, TST.

CACCIAMALI, Maria Cristina. *A desfiliação do estatuto do trabalho na década de 1990 e a inserção dos ocupados que compõem as famílias de menor renda relativa*. In: CHAHAD, José Paulo Z. e PICCHETTI, Paulo (Orgs). Mercado de trabalho no Brasil: padrões de comportamento e transformações institucionais. São Paulo: LTR, 2003

CACCIAMALI, Maria Cristina, BRITTO, André. *Flexibilização restrita e descentralizada das relações de trabalho*. In: CHAHAD, José Paulo Z. e CACCIAMALI, Maria Cristina (Orgs). Mercado de trabalho no Brasil: novas práticas trabalhistas, negociações coletivas e direitos fundamentais no trabalho. São Paulo: LTR, 2003.

CHAHAD, José Paulo Z. *As modalidades especiais de contrato de trabalho na CLT e a flexibilidade do mercado de trabalho brasileiro*. In: CHAHAD, José Paulo Z. e CACCIAMALI, Maria Cristina (Orgs). Mercado de trabalho no Brasil: novas práticas trabalhistas, negociações coletivas e direitos fundamentais no trabalho. São Paulo: LTR, 2003.

CHAHAD, José Paulo Z, ZOCKUN, Maria Helena. *A terceirização do trabalho no Brasil, um estudo de caso*. In: CHAHAD, José Paulo Z. e CACCIAMALI, Maria Cristina (Orgs). Mercado de trabalho no Brasil: novas práticas trabalhistas, negociações coletivas e direitos fundamentais no trabalho. São Paulo: LTR, 2003.

CORRÊA, Maíra Baumgartem. *Reestruturação produtiva e industrial*. In: CATTANI, Antonio David, Org. Trabalho e tecnologia: dicionário crítico. Porto Alegre: Ed. Universidade, 1997.

COSTA, Alessandra de Sá Mello da; BARROS, Denise Franca e MARTINS, Paulo Emílio Matos. *Perspectiva histórica em administração: novos objetos, novos problemas, novas abordagens*. In: Revista de Administração de empresas, 2010, v 50 nº3.

COSTA, Marcia Silva da. *O sistema de relações de trabalho no Brasil: alguns traços históricos e sua precarização atual*. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol 20, nº 59.

FISCHER, Rosa Maria. *Pondo os pingos nos is sobre as relações de trabalho e políticas de administração de pessoal*. In: FLEURY, Maria Tereza Leme e FISCHER, Rosa Maria, Coordenadoras. Processo e relações do trabalho no Brasil. São Paulo: Editora Atlas S.A., 1985.

HORN, Carlos Henrique. *Enfoques sistêmicos sobre as relações de trabalho*. In: HORN, Carlos Henrique e COTANDA, Fernando Coutinho, Orgs. Relações de trabalho no mundo contemporâneo: ensaios multidisciplinares. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.

JOVCHELOVITCH, Sandra; BAUER, Martin W. *Entrevista narrativa*. In: BAUER, M. W. GASKELL, G. Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som. Tradução: Pedrinho Guareschi.

Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

LEÍRIA, Jerônimo Souto e SARATT, Newton Dorneles. *Terceirização: uma alternativa de flexibilidade empresarial*. São Paulo, Editora Gente, 1995.

LIEDKE, Elida Rubini. *Relações de trabalho*. In: CATTANI, Antonio David, Org. Trabalho e tecnologia: dicionário crítico. Porto Alegre: Ed. Universidade, 1997.

MATTJIE, Leonel Antônio Severo. *O trabalho como elemento de formação da identidade social*. In: HORN, Carlos Henrique e COTANDA, Fernando Coutinho, Orgs. *Relações de trabalho no mundo contemporâneo: ensaios multidisciplinares*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.

NASCIMENTO, Yuri Pinheiro do. *A crise da sociedade Salarial e a proteção social dos trabalhadores: a propriedade social como condição de cidadania*. In: HORN, Carlos Henrique e COTANDA, Fernando Coutinho, Orgs. *Relações de trabalho no mundo contemporâneo: ensaios multidisciplinares*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.

OIT, *É hora de regulamentar as relações de trabalho no serviço público*. Texto acessado em 08/05/2014 no endereço <http://www.oitbrasil.org.br/content/e-hora-de-regulamentar-relacoes-de-trabalho-no-servico-publico>. Texto publicado em 10/05/2013.

OIT, *Apresentação*. Texto acessado em 08/05/2014 no endereço <http://www.oitbrasil.org.br/content/apresentação>.

OLTRAMARI, Andréa Poletto ; PICCININI, V. C. . *Reestruturação produtiva e formas de flexibilização do trabalho* . O&S. Organizações & Sociedade, Salvador, v. 13, n. 36, p. 85-106, 2006.

PALMEIRA SOBRINHO, Zeu. *Terceirização e reestruturação produtiva*. São Paulo: LTr, 2008.

PARISENTI, André Sessim. *A dignidade humana como limite à precarização das relações de trabalho*. In: HORN, Carlos Henrique e COTANDA, Fernando Coutinho, Orgs. *Relações de trabalho no mundo contemporâneo: ensaios multidisciplinares*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.

Rio Grande do Sul, Secretaria da Fazenda. *Manual do gestor público: um guia de orientação ao gestor público*. Porto Alegre: Companhia Rio-grandense de Artes Gráficas (CORAG), 2011.