

INVESTIGANDO O INTERESSE PÚBLICO SUBJACENTE À TERCEIRIZAÇÃO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

VANIA MENDES RAMOS DA SILVA*

Resumo

O presente estudo tem por fim investigar a tensão entre os interesses público e privado presente na implementação da terceirização no âmbito da Administração Pública Federal, levada a efeito na década de 1990. Foram utilizadas a revisão bibliográfica e a análise documental. O falacioso argumento de modernização da máquina administrativa, por meio de um discurso que dizia priorizar a eficiência e a economicidade, é posto em questionamento pela demonstração da existência de custos operacionais e financeiros não computados na conta da terceirização. Além disso, o interesse público não se limita à propalada e não cumprida redução de gastos e nem ao alcance da eficiência. Nesse processo os trabalhadores não foram apenas desconsiderados, mas reduzidos a insumos de uma relação moldada apenas entre capital e Estado. A pesquisa permitiu concluir que o interesse público foi suplantado pelo interesse de um único grupo e que a terceirização tem-se mantido à custa da violação dos direitos sociais constitucionalmente assegurados aos trabalhadores.

Palavras-chave: Terceirização; Tensão; Interesse público x Interesse privado.

Abstract

The present study aims to investigate the tension between the public and private interests in the implementation of this outsourcing within the Brazilian Federal Public Administration, carried out in the 1990s. It were used the literature review and document analysis. The fallacious argument of modernization of the administrative machine, through a speech saying prioritize efficiency and economy, it called into question by the demonstration expansion of operating and financial costs, although not computed on account of outsourcing. Furthermore, the public interest can't be reduced searching cost reduction and the efficiency principle. In this process the workers rights were ignored in a relationship that was formed exclusively by the interests of the big capital and of the State. The research concluded that the public interest was outweighed by the interest of a single group and that outsourcing has remained at the expense of violation of constitutionally guaranteed social rights for workers.

Key-words: Outsourcing; Tension; Public interest x Private interest

1. Introdução

A POLÍTICA de terceirização de determinadas atividades realizadas dentro do aparelho do Estado teve como finalidade, ao menos no âmbito

* Procuradora federal da Advocacia-Geral da União. Mestranda em Gestão Pública e Sociedade pela Universidade Federal de Alfenas (Unifal-MG). Especialista em Direito Público com ênfase em Direito Administrativo pela Universidade de Brasília (UNB). E-mail: <vania.mrs@hotmail.com>.

do discurso, a modernização da máquina administrativa, com o fim produzir um serviço público mais eficiente, célere e econômico para os cidadãos e para o Estado.

O passar dos anos tem evidenciado, no entanto, os efeitos nefastos da terceirização sobre os trabalhadores, provocando graves violações aos direitos sociais constitucionalmente garantidos.

Emerge, destarte, a indagação sobre a real presença do interesse público em relação à política pública de terceirização ou se subjaz a essa prática a preponderância do interesse privado de um grupo que controla o Estado, pairando também dúvidas em relação aos propalados discursos de economicidade e eficiência.

Assim, a pesquisa tem por fim provocar uma reflexão sobre a terceirização de serviços no setor público federal, mais especialmente os que exigem dedicação exclusiva de mão de obra, realizando um diagnóstico dos problemas hoje vivenciados no âmbito da Administração Pública Federal.

O objetivo geral é investigar se a terceirização de serviços praticada pelo setor público federal está adequada ao interesse público constitucional.

Para responder a essas perguntas, o presente estudo se fundamenta na pesquisa bibliográfica e na análise documental.

II. Investigando o interesse público subjacente à terceirização no âmbito da Administração Pública

Passando do Taylorismo ao Fordismo e deste ao Toyotismo, a organização do trabalho sofre profundas mudanças para se adaptar ao grande rearranjo estrutural provocado pelas alterações na economia mundial decorrentes das crises capitalistas, especialmente após a crise do petróleo de 1973.

Após o fim da Guerra Fria e a derrocada do socialismo, o capitalismo decide livrar-se dos óbices criados pelo Estado do bem-estar social, voltando sua atenção somente para o mercado (Carelli, 2014, p. 20).

Polanyi (1983) permite a compreensão desse fenômeno, na medida em que, para ele, as escolhas das políticas públicas são o resultado do movimento pendular histórico entre o movimento liberal e o contramovimento social.

O movimento liberal transformou em mercadoria o trabalho, a terra e o dinheiro. O mercado de trabalho competitivo atingiu o homem, o comércio livre internacional ameaçava a maior indústria dependente da

natureza: a agricultura, e o padrão ouro ameaçou as organizações produtivas que dependiam do movimento dos preços para o seu funcionamento. Os três pilares do mercado foram atingidos por ele mesmo, tornando-se uma ameaça latente para a sociedade, fazendo com que grupos ou classes pressionassem por proteção (Polanyi, 1983).

As reações do homem, da natureza e da organização produtiva foram, assim, um movimento de autopreservação do qual emergiu um tipo de sociedade mais intimamente entrelaçada e que, no entanto, estava ameaçada de total rompimento (Polanyi, 1983).

O contramovimento social visava defender e resgatar algum interesse público contra os perigos originados das modernas e terríveis condições industriais (Polanyi, 1983). O Estado do bem-estar social consistiu nessa defesa, sendo este o momento em que em trabalhadores nos vários países do mundo, entre os quais o Brasil, conquistaram o reconhecimento dos direitos sociais.

Uma vez inexistente a ameaça socialista, o capitalismo liberal reage fortemente por meio do neoliberalismo, forçando um novo movimento para aniquilar as amarras que o impedem de expandir-se ferozmente, direcionando-se agora contra os direitos trabalhistas, sendo a terceirização um dos mecanismos utilizados.

A terceirização surge, portanto, como resultado do movimento neoliberal, uma das ditas novas formas de organização do trabalho decorrentes do processo de globalização, bem como das práticas impostas pelo Consenso de Washington aos países periféricos visando à entrada do Estado na globalização econômica. Impõe-se aos países subdesenvolvidos um rearranjo estrutural que abrange medidas como a desregulamentação estatal, privatizações, controle da inflação, primazia das exportações, cortes nas despesas sociais e redução do déficit público (Carelli, 2014, p. 21, apud Santos, 1999, pp. 95-6).

O neoliberalismo se instalou na máquina estatal paralelamente à redemocratização do País, por meio da implementação do modelo gerencial de Estado. Bresser-Pereira, no comando do Ministério da Reforma do Aparelho do Estado, cuida dessa passagem da administração pública burocrática à gerencial na década de 1990, promovendo uma ampla reforma administrativa (Bresser-Pereira, 2005).

O movimento reformista e seus agentes negam, no entanto, a premissa neoliberal em que está assentado, creditando a necessidade de mudanças

à crise vivenciada nos anos 80 e ao processo de globalização da economia. Constrói-se uma teoria de que a crise econômica é decorrência de uma crise do próprio Estado, demandando, por isso, profundas alterações no modelo existente (Bresser-Pereira, 2005).

A reforma é apresentada como uma proposta social democrática, porquanto não visaria à retirada do Estado da economia, mas sim uma modernização no modo de governança, sob o argumento de que, após a globalização, o Estado precisava passar de protetor da economia nacional ao papel de facilitador, como forma de tornar o país internacionalmente competitivo (Bresser-Pereira, 2005).

O discurso oculta, entretanto, a existência de um conflito travado entre os interesses público e privado. A reforma se apresenta como sendo decorrência de um movimento social legítimo, em prol do interesse de todos, fazendo negligenciar propositadamente a tensão subjacente entre os interesses do capital e dos trabalhadores.

Não é possível olvidar que a distinção entre Estado e sociedade, aquele enquanto espaço político e esta enquanto espaço econômico, não deve ser realizada para a compreensão das sociedades periféricas, como a sociedade brasileira. Trata-se de suporte ideológico que sustenta de um lado “a naturalização da exploração econômica capitalista, e, por outro, a neutralização do potencial revolucionário da política liberal, dois processos que convergiram para a consolidação do modelo capitalista das relações sociais” (Santos, 2006, p. 118).

Necessário esclarecer que a dualidade aqui vislumbrada não contempla propriamente Estado e sociedade, tampouco o político e o econômico, mas sim uma tensão entre o interesse social coletivo e os interesses privados de um grupo que se apropria do Estado na exata medida em que o capitalismo liberal, contraditoriamente, necessita do Estado para manter sua hegemonia, apesar de sempre negar essa premissa, quando diz defender irrestritamente a aplicação do princípio do *laissez-faire* e a autorregulação dos mercados (Santos, 2006, p. 119). Ocorre, entretanto, que a autorregulação se baseia numa hierarquia de interesses estabelecida *a priori* e comporta exceções no exato momento em serve aos interesses do capital, o que fica explícito na máxima: “Qualquer desvio do *laissez-faire*, a menos que ditado por um grande bem é um mal indubitável” (Santos, 2006, p. 119, apud Mill, 1921, p. 950).

Assim, a esfera pública torna-se parte do setor privado a partir do intervencionismo estatal, que tende a atender aos interesses de um grupo

específico, provocando um movimento de socialização do Estado e de estatização da sociedade, limitada esta, no entanto, à sociedade burguesa (Habermas, 1994, p 169).

É cíclica a utilização do Estado para a superação das crises capitalistas. Já no crepúsculo do século XIX o Estado promove intervenções para superar a grande depressão que começa em 1873, sacrificando em favor de um novo protecionismo os princípios do livre comércio, tão apregoados pelo liberalismo econômico (Habermas, 1994, p. 171). A superação da Grande Depressão de 1929 também dependeu de aportes e rearranjo dos governos. Não foi diferente em 1973 com a crise mundial do petróleo, cujos reflexos no Brasil foram propositadamente confundidos com uma crise do próprio Estado (Bresser-Pereira, 2005).

Segundo apregoado pelo então Ministério de Administração e Reforma do Aparelho do Estado (Mare), a Constituição de 1988 foi incapaz de enfrentar a crise, e manteve uma estrutura arcaica que levou o País à insustentável situação vivenciada na década de 1990, com hiperinflação, desemprego e uma imensa descrença popular no governo para fazer face aos problemas que assolavam o País. A partir dessa afirmação, de que a crise capitalista foi provocada pelo Estado do bem-estar social, o então Governo justifica a necessidade de uma reforma administrativa e da implementação do modelo gerencial, postos como condição de sua superação (Bresser-Pereira, 2005).

A reforma gerencial é apresentada como a precursora da eficiência, uma maneira de resgatar a legitimidade da burocracia, tão desgastada, perante as demandas da cidadania (Bresser-Pereira, 2005). De fato, a administração burocrática se mostrava lenta, cara e autorreferida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos, que estavam imensamente insatisfeitos (Bresser-Pereira, 2005). Porém, esses argumentos sedutores ocultam uma realidade em que o interesse público, que deve nortear as escolhas das políticas públicas, está sendo negligenciado, uma vez que as soluções apresentadas estão em conflito direto com os direitos sociais constitucionalmente assegurados aos trabalhadores.

Os cidadãos estavam mesmo suscetíveis a concordar com as reformas que pretendiam salvar o Estado, transformando-o em uma máquina eficiente e mais barata. O combate à inflação era a maior das expectativas de uma população esvaída por uma economia incapaz de produzir o desenvolvimento e a justiça social. Assim, o modelo gerencial vence as resistências

iniciais e conquista o apoio político necessário para ser implementado, porquanto alardeadamente calcado em práticas de gerência da eficiente iniciativa privada e num discurso de modernização do Estado (Bresser-Pereira, 2005).

A proposta gerencial abrangia: *i*) o fortalecimento das carreiras que compõem o núcleo estratégico do Estado; *ii*) a descentralização da administração dos serviços não exclusivos do Estado através da implantação das agências autônomas e de organizações sociais, controladas por contratos de gestão; *iii*) a privatização como proposta para as empresas estatais produtoras de bens e serviços para o mercado; *iv*) e a terceirização como forma de reduzir a máquina estatal, entregando à iniciativa privada as atividades secundárias, complementares e acessórias às atividades finalísticas do Estado (Bresser-Pereira, 2005).

Mister ressaltar, no entanto, que o discurso da reforma não escapa de denunciar seus propósitos implícitos, na medida em que — para justificar as alterações que se realizariam por meio das Emendas Constitucionais n.ºs 19 e 20/1998 — desmoraliza o texto original da Constituição de 1988, acusada de recrudescer o Estado, engessando-o ainda mais:

Por isso a Constituição sacramentaria os princípios de uma administração pública arcaica, burocrática ao extremo. Uma administração pública altamente centralizada, hierárquica e rígida, em que toda prioridade seria dada à administração direta, e não à indireta. A Constituição de 1988 ignorou completamente as novas orientações da administração pública. Os constituintes e, mais amplamente, a sociedade brasileira revelaram nesse momento uma incrível falta de capacidade de ver o novo. [. . .]

A partir dessa perspectiva, decidiram, através da instauração de um “regime jurídico único” para todos os servidores públicos civis da administração pública direta e das autarquias e fundações, tratar de igual forma faxineiros e professores, agentes de limpeza e médicos, agentes de portaria e administradores da cultura, policiais e assistentes sociais; através de uma estabilidade rígida, ignorar que esse instituto fora criado para defender o Estado, não seus funcionários; através de um sistema de concursos públicos ainda mais rígido, inviabilizar que uma parte das novas vagas fossem abertas a funcionários já existentes; através da extensão a toda a administração pública das novas

regras, eliminar toda autonomia das autarquias e fundações públicas (Bresser-Pereira, 2005).

A Constituição Federal de 1988 é ainda criticada de ter sido usada como veículo de privilégios, verdadeiro instrumento que visava assegurar interesses particulares, a partir da garantia de aposentadorias integrais e sem contribuição dos funcionários públicos, assim como da transformação de quatrocentos mil funcionários celetistas em estatutários, detentores de estabilidade e aposentadorias integrais, num verdadeiro retrocesso patrimonialista (Bresser-Pereira, 2005).

Não que a máquina administrativa não carecesse de reforma, porém é muito importante identificar no trecho acima transcrito a maneira como algumas atividades — faxineiros, agentes de limpeza, agentes de portaria e, até mesmo, os assistentes sociais, cuja formação superior é exigida — são desvalorizadas para justificar um futuro tratamento diferenciado. Um tratamento que, na realidade, vai se mostrar bastante inferior em relação às carreiras receberiam o reconhecimento de “núcleo estratégico”.

Assim é que o discurso da reforma gerencial, apesar de se apresentar como social democrático, desqualifica diversos grupos de trabalhadores, especialmente aqueles cuja atividade requer menor grau de escolaridade, para legitimar a entrega dessas atividades à iniciativa privada, por meio da terceirização. O Estado se desvencilha de um ônus que alega ser pesado demais, e, ao mesmo tempo, justifica a desnecessidade de garantir a esses trabalhadores a mesma dignidade concedida aos que continuaram usufruindo do *status* de servidores públicos.

Esse é o contexto em que foi editada a Lei 8.666/93, que, regulamentando o art. 37, inciso XXI da CRFB/88, dispõe sobre o procedimento licitatório como condição para a contratação pelo Poder Público. Em 1997 é editado o Decreto n.º 2.271/97 que dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração direta, autárquica e fundacional, e em 1998 a legislação se completa com a Lei n.º 9.632, que propõe a extinção de 79.000 cargos, sugerindo a contratação desses profissionais na iniciativa privada.

o0o

Bem, a essa altura, cabe retornar ao início do texto, para contextualizar o surgimento da terceirização no âmbito da Ciência da Administração e da Ciência Jurídica, bem como para conceituá-la, com o fim de

compreender por que sua implementação foi tão maléfica aos trabalhadores a ela submetidos.

No âmbito da Ciência da Administração, a terceirização é um processo de transferência de serviços ou atividades periféricas e acessórias à atividade central de uma empresa principal (ou tomadora de serviços) para uma empresa com melhores condições técnicas de realizá-las (empresa terceirizante). Surge idealizada pelo Toyotismo, sob o argumento de modernização, para atender às exigências da competição globalizada. A empresa, agora mais enxuta, pode lançar mão de mão de obra e serviços nos momentos de aumento da produção, desonerando-se dela em períodos de crise (Carelli, 2014).

Assim, para a Ciência da Administração terceirizar consiste em delegar a um terceiro uma atividade acessória para que a empresa possa se concentrar e especializar em sua atividade principal. Diz-se tratar, portanto, de técnica de administração e não de gestão de pessoas, de modo que essa transferência não significa repasse de trabalhadores ou de responsabilidade sobre estes (Carelli, 2014).

O conceito deixa claro que a entrega de atividades para outras empresas não visa burlar a legislação trabalhista e precisa ser observado à risca, porque não é mesmo permitido, do ponto de vista jurídico, transferir a gestão de trabalhadores para uma outra empresa. Assim, as consequências que a nova prática podem ensejar determinam um alerta vermelho para o Direito, para quem a terceirização passa a ser conceituada como o fenômeno pelo qual se dissocia a relação econômica de trabalho da relação de direito trabalhista correspondente (Delgado, 2014).

Impõe esclarecer que até o surgimento da terceirização, a clássica relação de emprego é vivenciada entre trabalhador e empregador, compreendendo, portanto, uma relação meramente bilateral que engloba os aspectos econômicos (de prestação do trabalho) e de direito trabalhista. A terceirização é um novo modelo que faz inserir um terceiro nessa relação, a empresa terceirizante. Nesse modelo emergente a relação econômica de prestação do trabalho se mantém entre o trabalhador e o tomador de serviços, enquanto a relação de direito trabalhista se desloca para ser firmada entre o trabalhador e uma empresa terceira a essa relação (Delgado, 2014).

Cabe resgatar, para reforçar a ideia, que o reconhecimento dos direitos sociais no Brasil é consequência de uma importante conquista do contramovimento social, decorrente de décadas de lutas, travadas não apenas

em terras tupiniquins, mas no mundo inteiro (Polanyi, 1983). O Direito do Trabalho, cujo papel é garantir a efetivação prática desses direitos sociais, foi edificado sobre o modelo bilateral clássico de relação de trabalho, estruturando um conjunto de princípios protetivos, que garantem ao trabalhador um patamar civilizatório mínimo de direitos visando retificar (ou atenuar), no plano jurídico, o desequilíbrio inerente ao plano fático do contrato de trabalho (Delgado, 2014).

O Direito do Trabalho não garante, porém, uma emancipação do trabalhador ante a exploração capitalista, mas ameniza e evita a superexploração, permitindo um mínimo de dignidade a essas pessoas. Habermas (1994, p. 183) descreve o papel público que a empresa passa a ter em relação ao trabalhador, assumindo uma função social para com este. Essa relação, ao mesmo tempo que estabelece um tipo dominante de organização do trabalho social ante a separação entre a esfera privada e esfera pública, impõe um vínculo de responsabilidade da empresa para com seus funcionários:

As empresas industriais constroem moradias ou até ajudam ao empregado para que consiga uma casa, formam parques públicos, constroem escolas, igrejas e bibliotecas, organizam concertos e sessões de teatro, mantêm cursos de aperfeiçoamento, proveem em prol de anciãos, viúvas e órfãos. Em outras palavras: uma série de outras funções que, originalmente, eram preenchidas por instituições públicas não só no sentido jurídico, mas também no sentido sociológico, passam a ser assumidas por organizações cuja atividade não é pública. . . (Habermas, 1994, p. 183)

Ao trazê-lo para o âmbito das leis, o Direito do Trabalho cristaliza esse vínculo de obrigações, mas pressupõe o delineamento preciso da identidade entre empregado e empregador, que ficam definidos já nos arts. 2.º e 3.º da Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-Lei n.º 5452, de 1.º-5-1943).

A terceirização não revoga a legislação trabalhista, atitude política que poderia custar uma revolta social, mas provoca de forma imediata a perda da identidade entre a empresa onde os serviços são prestados (a tomadora de serviços) e os trabalhadores, que estão a lhe servir com sua força de trabalho. A lógica de dominação se torna mais sofisticada, porque extingue com a responsabilidade social da empresa, mas deixa subsistir a

sensação de proteção dos direitos trabalhistas, que continuam formalmente previstos, mas passam para um âmbito de incidência tão tênue que perdem aplicabilidade.

Isso porque a trilateralização da relação de trabalho e o consequente deslocamento da relação jurídica, para que seja formada entre a empresa terceirizante e o trabalhador, traz consigo a impossibilidade (ou a atenuação considerável) de se exigir do tomador de serviços o cumprimento das regras protetivas estabelecidas pelo Direito do Trabalho. A responsabilidade social da empresa para com o empregado deixa de existir. O trabalhador fica menos amparado, porque agora está vinculado, via de regra, a uma empresa com capacidade econômica muito menor e que, muito corriqueiramente, é incapaz de cumprir com suas obrigações trabalhistas, apesar de estar fisicamente inserido no ambiente de uma empresa muito mais poderosa.

Se era essa a intenção desde o início de sua criação ou não, a realidade é que a terceirização passou a ser utilizada para fraudar direitos trabalhistas, ou seja, não para permitir que a empresa tomadora se concentre e se especialize em sua atividade, mas exclusivamente para reduzir direitos sociais conquistados pelas categorias sindicais a que as empresas tomadoras se encontram vinculadas.

A legislação trabalhista determina o enquadramento sindical dos trabalhadores pela categoria econômica preponderante da empresa a que se vincula o trabalhador (arts. 511 a 514 da CLT). Destarte, os terceirizados são apenas divorciados do enquadramento sindical dos trabalhadores diretamente contratados pela tomadora de serviços e esfacelados em inúmeros sindicatos incapazes de fazer frente ao poder econômico. Os terceirizados não mais pertencem aos sindicatos dos bancários, industriais ou metalúrgicos (apesar de continuarem trabalhando dentro dos bancos, das indústrias e das siderúrgicas), mas aos fragmentados sindicatos dos recepcionistas, dos profissionais de asseio e conservação, dos vigilantes, etc., muito menos capazes de lutar por salários e condições dignas de trabalho.

A terceirização é, ainda, uma forma de reduzir encargos sociais, uma vez que, sendo as prestadoras de serviços enquadradas como micro e pequenas empresas, detêm privilégios e isenções fiscais não extensíveis às grandes corporações. Além de sofrerem um controle muito menos rigoroso no que diz respeito à observância quanto às normas de saúde do trabalhador e de prevenção aos acidentes do trabalho (Lei Complementar n.º 126, de 4-12-2006).

O terceirizado deixa de pertencer ao quadro funcional próprio da empresa em que presta seus serviços, a grande maioria com plano de carreira estruturado, perdendo possibilidades de ascensão e de melhorias salariais, para tornar-se um trabalhador sem mais perspectivas dentro do local em que trabalha.

A ausência de normas que concedam ao trabalhador terceirizado as mesmas garantias asseguradas ao trabalhador não terceirizado implica uma realidade injusta e grande precarização das condições desse trabalhador, tanto na iniciativa privada, quanto no setor público. No âmbito deste último a precarização é ainda mais gritante diante da estabilidade conferida ao servidor público e da instabilidade extrema a que se sujeita o trabalhador terceirizado, especialmente diante da barreira intransponível do concurso público como única forma de ingresso nos quadros funcionais do Estado.

A omissão legislativa e o crescente avanço da terceirização na iniciativa privada e no setor público, aliados ao considerável incremento no desrespeito aos direitos sociais pelas empresas e pelo próprio Estado, levaram à necessidade de um controle civilizatório do fenômeno, que acabou sendo realizado pela Justiça do Trabalho. Primeiro por meio da Súmula TST n.º 256, de 1986, que vedava expressamente a terceirização e, posteriormente, por meio da Súmula 331 do TST, de 1993, que acabou por se render ao avanço dos fatos sociais e alargou o espectro de possibilidades de sua utilização. A Súmula 331 do TST tornou-se a verdadeira “lei” que, até hoje, delimita a terceirização lícita da ilícita, bem como define as consequências jurídicas para as empresas envolvidas e para os empregados.

A Justiça do Trabalho se esforçou em harmonizar a terceirização com os fins e valores essenciais do Direito do Trabalho. Esse processo de adequação tem trilhado duas linhas principais: a isonomia remuneratória entre os trabalhadores terceirizados e os empregados vinculados à empresa tomadora e a responsabilização desta pelos “valores trabalhistas oriundos da prática terceirizante” (Delgado, 2014, p. 472).

No que diz respeito à Administração Pública, entretanto, os agentes da reforma administrativa não negligenciaram em blindar o Estado, por meio de uma previsão legal expressa, no sentido de isentá-lo de quaisquer obrigações trabalhistas não cumpridas pelas empresas contratadas. O §1.º do artigo 71 da Lei 8.666/93 representa uma verdadeira rota de fuga aos questionamentos trabalhistas no âmbito judicial, senão vejamos:

Art. 71. O contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato. § 1.º A inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento, nem poderá onerar o objeto do contrato ou restringir a regularização e o uso das obras e edificações, inclusive perante o Registro de Imóveis. (Redação dada pela Lei n.º 9.032, de 1995.)

A leitura desse dispositivo permite ver como os trabalhadores foram desconsiderados no processo de transformação do Estado, tratados como meros insumos de uma relação moldada entre Estado e capital.

Para muito além do desrespeito aos direitos sociais é interessante notar como a terceirização implicou uma considerável redução dos salários e direitos dos trabalhadores. A Tabela 1 abaixo realiza um comparativo entre a remuneração dos servidores das Instituições Federais de Ensino com os valores pagos aos trabalhadores terceirizados:

Tabela 1. Comparativo das remunerações

Cargo	Vencimento do servidor efetivo*	Salário do terceirizado**	Perdas remuneratórias
Auxiliar de laboratório	R\$2.548,17	R\$1.286,96	53,41%
Auxiliar administrativo	R\$2.548,17	R\$1.432,78	43,77%
Motorista	R\$2.112,04	R\$1.681,56	20,38%

Notas:

*Remuneração dos servidores efetivos em início de carreira a partir de março de 2015 e auxílio alimentação de R\$373,00.

**Motoristas: Salário normativo R\$ 1.373,56; auxílio alimentação R\$ R\$308,00 – CCT 2015/2015 registro MTE MG001217/2015.

Auxiliar administrativo: Salário normativo R\$1.186,38; auxílio alimentação R\$246,40 – CCT 2015 registro MTE MG003476/201.

Auxiliar de laboratório: Salário normativo R\$882,96; auxílio alimentação R\$246,40, adicional de insalubridade R\$157,40 (art. 192 da CLT e NR n.º 15 do MTE – Anexo 14) – CCT 2015 registro MTEMG003476/201.

Fonte: Elaborada pela autora com base na Lei n.º 11.091, de 12-1-1991, quanto aos salários dos servidores públicos, e nas convenções coletivas de trabalho celebradas pelos sindicatos representativos das categorias na região do sul de Minas Gerais, extraídas do sistema mediador no *site* <www.mte.gov.br>. As categorias analisadas se deram com base em cargos contratados por instituições federais de ensino superior no sul de Minas Gerais. Percentual das perdas remuneratórias calculados dividindo-se o salário menor pelo maior.

É necessário reconhecer que não existe milagre que torne mais barata a contratação de trabalhadores por meio da terceirização, visto que a remuneração

neração paga pelo Estado às empresas precisa cobrir, além dos salários, os lucros e os seus custos operacionais (Carelli, 2014). A tabela está a indicar uma drástica queda dos salários pagos para atividades idênticas, redundando em precarização do trabalho.

Mas e quanto à eficiência e economicidade apregoadas pela reforma gerencial? Será que o sacrifício dos trabalhadores ao menos tem servido para que tais objetivos sejam alcançados?

Por certo que sem receber seus salários e demais verbas trabalhistas e às voltas com as sucessivas quebras de empresas prestadoras de serviços para o Estado, os trabalhadores terceirizados recorreram e continuam a se socorrer da Justiça do Trabalho, na tentativa de ver reparados os prejuízos suportados (Acórdão TCU – P n.º 1.214/2013).

A Justiça do Trabalho, prosseguindo no controle civilizatório da terceirização, afastou a aplicação do art. 71, §1.º da Lei 8.666/93. No ano 2000 a Súmula 331 do TST foi alterada para determinar a responsabilidade objetiva da Administração Pública, em caso de inadimplemento das verbas trabalhistas pelas empresas contratadas (inciso IV).

A Administração, em nome da supremacia do interesse público sobre o interesse por ela afirmado como particular (ou individual a cada trabalhador), defendeu em todas as instâncias do Poder Judiciário, a constitucionalidade do art. 71, §1.º, da Lei 8.666/93. A total despreocupação da reforma administrativa em assegurar direitos e garantias sociais é, portanto, reforçada por essa incondicional defesa da tese da irresponsabilidade, levada a cabo tanto nas defesas em ações individuais movidas pelos trabalhadores lesados, quanto por meio de ações constitucionais ajuizadas diretamente no Supremo Tribunal Federal com essa específica finalidade. Os esforços culminaram com a Ação Direta de Constitucionalidade n.º 16/2007-DF, em cujo julgamento a Corte Suprema concluiu pela validade do art. 71, §1.º da Lei 8.666/93 e favoravelmente à sua manutenção na ordem jurídica.

O Supremo, nada obstante, atenuou os efeitos de seu posicionamento ao deixar assentado nos debates do julgamento que o ente público ainda poderá sofrer condenação subsidiária, desde que comprovada, de forma patente, sua culpa *in vigilando* ou, em termos menos jurídicos, sua negligência fiscalização do contrato administrativo (ADC 16/2007-DF).

O problema é que os atos fiscalizatórios previstos pela Lei n.º 8.666/93 não se destinavam a verificar o efetivo pagamento das verbas devidas

aos trabalhadores, mas apenas a aferir se o serviço foi ou não prestado a contento, com consequências como a aplicação de multa administrativa à empresa e rescisão contratual (Lei 8.666/93). Por esse motivo, as condenações pela Justiça do Trabalho prosseguiram implacáveis, agora ao argumento de que a fiscalização deveria voltar-se especificamente à verificação do pagamento de verbas trabalhistas pela empresa, obrigando o Estado a adotar providências nesse sentido.

Visando atender às novas exigências impostas pela Justiça do Trabalho, no âmbito da Administração Pública Federal foi editada a Instrução Normativa n.º 02/2008, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MPOG) (com diversas alterações posteriores), que fixa, dentre outras orientações importantes, uma rotina fiscalizatória em relação às verbas trabalhistas, dentre as quais a retenção de faturas das empresas e o pagamento direto dos trabalhadores. Determina, outrossim, a abertura de uma conta bancária vinculada ao contrato, onde devem ser realizados depósitos de verbas rescisórias dos trabalhadores, destacadas, mês a mês, do pagamento destinado às empresas (IN SLTI/MPOG n.º 02/2008).

O Acórdão do Tribunal de Contas da União n.º 1.214/2013, plenário, cuja elaboração contou com a participação de representantes de inúmeros órgãos e instituições jurídicas e de controle interno e externo dos âmbitos federal e estadual, demonstra o tamanho do esforço que a Administração tem despendido em relação a esses contratos e as grandes dificuldades enfrentadas na implementação das atividades ditas fiscalizatórias (Acórdão TCU – P n.º 1.214/2013).

Vale chamar a atenção, entretanto, para o fato de que as rotinas fiscalizatórias centram esforços em reduzir os prejuízos do Erário decorrentes das condenações judiciais e apenas de forma reflexa minimizam os problemas enfrentados pelos trabalhadores. O pagamento das verbas trabalhistas de forma direta pelo Estado, via de regra, é apenas parcial e realizado intempestivamente, uma vez que pressupõe o atraso pela empresa.

Assim, as soluções viabilizadas pela IN SLTI MPOG n.º 02/2008 não solucionam os problemas dos trabalhadores, que continuam com os salários reduzidos a um patamar mínimo e submetidos a uma grande instabilidade no emprego decorrente da limitada duração dos contratos administrativos, circunstância acirrada pela rotineira quebra das empresas contratadas.

Por força do art. 57 da Lei 8.666/93, o contrato administrativo tem duração a adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, ou seja, doze meses. O inciso II do art. 57, no entanto, excepciona os contratos de prestação de serviços de natureza continuada, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, limitada a sessenta meses, a partir de quando deve ser realizada uma nova licitação. Trata-se de regra que tem como objetivos o controle dos gastos públicos, a busca periódica pelo contrato mais vantajoso, além de oportunizar a rotatividade entre os que desejam contratar com o Poder Público (Lei 8.666/93 e ON/AGU n.º 38).

Se por um lado essa limitação temporal tem pretensões de garantir impessoalidade e economia para os cofres públicos, por outro faz aumentar o abismo já existente entre os regimes celetista dos terceirizados e estatutário dos terceirizados, numa tensão entre estabilidade e instabilidade extrema.

A sucessão contínua de empresas em prazo ainda menor que sessenta meses, decorrente de quebras repentinas, inexplicadas e incontroláveis por parte do Estado, aliada à recontração sistemática dos trabalhadores (já treinados para as tarefas), implicam a perda do direito às férias, ferindo as normas de saúde do trabalho. O pagamento de indenização por férias não usufruídas não cumpre o objetivo que o descanso iria ocasionar à saúde do trabalhador, sem mencionar os perdidos momentos de lazer e convivência familiar.

O prejuízo social decorrente desse sistema se mostra, pois, elevadíssimo, tamanhas as perdas suportadas pelos trabalhadores. O Instituto de Negócios Públicos (2013) informa que 77% dos pregões levam mais de trinta dias para serem operacionalizados e concluídos, donde se pode concluir que entre o encerramento súbito do contrato e a realização de uma nova licitação, os trabalhadores precisam aguardar, sem contrato formal de emprego, o término de uma nova licitação para serem novamente contratados pela empresa vencedora. Nesse período, o cidadão trabalha para o Estado muitas vezes sem receber salário. Em outros casos o pagamento do salário é feito diretamente pela Administração, mas os reflexos em décimo terceiro salário, férias, FGTS, dentre outros, não são pagos ao trabalhador, que suporta os prejuízos como forma de se manter no posto de trabalho, em face de uma economia em que o emprego é escasso.

Outros aspectos práticos da terceirização igualmente denunciam o quanto esse instituto tem sido desvirtuado. A terceirização lícita pressupõe sempre a autonomia da empresa terceirizante na direção de seu negócio, por meio da total liberdade para dar ordens, escolher e gerir os respectivos empregados. Também pressupõe que a iniciativa privada esteja suficientemente desenvolvida e capacitada para desempenhar tais encargos de execução (art. 10, §7.º, do Decreto-Lei n.º 200/67).

Entretanto, as novas rotinas fiscalizatórias estão a evidenciar uma crescente intervenção do Estado na autonomia e condução da empresa. A retenção de faturas e o depósito em conta bancária vinculada, que não pode ser movimentada pela contratada, demonstram que o Estado está ampliando suas atividades e seus custos operacionais para suprir deficiências das empresas em relação à gestão dos trabalhadores, o que, no mínimo, põe sob questionamento os discursos de redução da atuação estatal, assim como da eficiência e da economicidade propiciadas pela terceirização.

Deve-se reconhecer que a questão da economia ou dos prejuízos gerados com a terceirização é bastante difícil de ser mensurada, carecendo de agenda própria e estudos específicos dos orçamentos públicos. No entanto, é de fácil percepção o incremento das despesas relativas aos custos operacionais e financeiros com os contratos de terceirização, pois as novas rotinas ditas fiscalizatórias ampliam as atividades do Estado, *u.g.*, o aumento do custo do seguro garantia, despesas com a conta vinculada e a necessidade de aumento do número de servidores para acompanhamento dos contratos.

Há, ainda, o pagamento em duplicidade que ocorre ao remunerar a empresa pelo serviço prestado e ao responder judicialmente pelas verbas não adimplidas aos trabalhadores. Sem falar nos enormes custos decorrentes de contratações emergenciais, imprescindíveis para a não interrupção do serviço público sempre que se antecipa o fim de um contrato em virtude da quebra repentina de uma empresa. Adicionem-se os incalculáveis custos despendidos com a movimentação do Poder Judiciário e da Advocacia Pública nas milhares de reclusórias trabalhistas movidas contra a União todos os anos.

Apenas entre os anos de 2010 e 2015 a União responde a 71.282 processos versando sobre responsabilidade subsidiária:

Tabela 2. Ações judiciais contra a União no período de 2010 a 2015

Ano	Número de processos
2010	12.705
2011	13.762
2012	13.464
2013	14.940
2014	12.993
2015*	3.478
Total	71.282

* Até maio de 2015.

Fonte: Elaborada pelo autor com fundamento no pedido de Acesso à Informação n.º 00700000121201559 à Advocacia-Geral da União

Estudo divulgado pelo Instituto de Negócios Públicos (2013) demonstra que, em 2013, uma licitação na modalidade pregão eletrônico para as contratações de serviços comuns, conceito em que se enquadra a grande maioria dos contratos de terceirização, custava em média R\$12.849,00. Esse custo é reiterado a cada contratação e se antecipa sempre que quebra uma empresa, demandando a realização de uma nova licitação e celebração de novo contrato.

Pinho (2008) informa que em 2008 uma ação trabalhista em curso na Justiça do Trabalho, segundo avaliação da administração federal de custos públicos, tinha um custo médio de R\$300,00/mês, englobando todos os itens materiais, mas deixando de fora o custo de pessoal (servidores e magistrados).

Na primeira instância, a tramitação do processo trabalhista pode ser veloz, durando de um a três meses, dependendo da Vara do Trabalho e da complexidade da controvérsia. Em Minas Gerais, os recursos ordinários têm aguardado em média de um a dois meses para a publicação do acórdão. Todavia, o Superior Tribunal do Trabalho divulgou que o recurso de revista tem consumido uma média de 520 dias de tramitação (Superior Tribunal do Trabalho, 2015). Considerando que a Administração Pública recorre sempre até as últimas instâncias das decisões que lhe são desfavoráveis, o trabalhador precisa aguardar cerca de dois anos para receber seu salário (isso se houver a condenação do Estado) e o Estado precisa custear cerca R\$7.200,00 por processo judicial (valores de 2008 sem considerar a remuneração dos servidores envolvidos).

Todos esses custos não são computados pelo Estado como consequências da terceirização e ainda estão invisíveis a esse processo.

oOo

Bem, apresentado esse cenário, é necessário passar à análise do interesse público subjacente à terceirização, consoante prometido.

Os problemas ligados ao desrespeito dos direitos sociais e ao grau de precarização a que os trabalhadores seriam submetidos teriam sido simplesmente um equívoco de impossível previsão quando da implementação da reforma? Para responder a essa questão é imperioso resgatar que o discurso da reforma gerencial já desqualificava as tarefas que seriam terceirizadas, como forma de justificar, ainda que implicitamente, um futuro tratamento diferenciado e que hoje se mostra inferior.

Ademais, o óbice em transferir encargos trabalhistas à Administração imposto pela lei de licitações, demonstra como tais problemas já haviam sido antevistos, imputando-se, no entanto, aos trabalhadores o ônus de suportar os eventuais prejuízos decorrentes do não pagamento de salários pela empresa contratada.

Após vinte anos da reforma administrativa e da constatação inequívoca de tamanhos problemas, as soluções construídas pelo Estado ainda não visam ao equilíbrio entre os interesses das empresas e dos trabalhadores, mas caminham para demonstrar, de forma cada vez mais evidente, que as prestadoras de serviços nada mais são que intermediadoras de mão de obra para o Estado, cujo papel real tem sido absorver parte do orçamento público, antes destinado ao melhor pagamento dos então servidores.

Dentre os modelos de análises de políticas públicas, Dye (2009) elenca a teoria dos grupos, para a qual a política surgiria como o resultado do equilíbrio entre grupos de indivíduos, que, com interesses comuns, unem-se para apresentar suas demandas ao governo. O grupo torna-se ponte essencial entre o indivíduo e o governo.

A política então consistiria no resultado da luta entre os grupos para influenciar as políticas públicas. Ao sistema político caberia administrar o conflito entre os grupos mediante: o estabelecimento das regras do jogo para a luta entre os grupos; a negociação de acordos e o equilíbrio de interesses; a oficialização dos acordos na forma de políticas públicas; o cumprimento efetivo desses acordos (DyeE, 2009).

Conforme se pode observar da terceirização de serviços praticada no âmbito da Administração Pública, longe de equilibrar interesses entre os grupos em tensão (empresas x trabalhadores), sua adoção representou a hegemonia dos interesses do capital sobre os interesses do trabalho.

Mas será que esse interesse vencedor não poderia representar, de alguma maneira, o interesse público? E afinal de contas o que é o interesse público?

Deduzindo o interesse público sob a perspectiva colocada por Dye (2009), pode-se dizer que ele estaria no ponto de equilíbrio entre os interesses dos empresários e dos trabalhadores, o que aparentemente não foi sequer buscado.

Não é, de fato, crível que simplesmente ignorar os direitos dos trabalhadores seja resultado de uma mediação realizada pelo Estado e, muito ao contrário do que dizem as vozes defensoras da terceirização, não será a redução de direitos sociais ou a queda do nível dos salários que fará com que o Estado (ou as empresas) contrate mais pessoas do que o estritamente necessário para a consecução de seus objetivos (Beynon, apud Carelli, 2014, p. 47). Logo, o aumento de postos de trabalho não é argumento suficiente para justificar um possível interesse público.

Ao mesmo tempo, a turbulência e os dispêndios provocados pela terceirização no Estado desmentem os discursos de economicidade e, especialmente, o da eficiência tão propalados pela reforma gerencial, o que afasta novamente a possibilidade de algum interesse público na implementação dessa política. No mínimo, para se afirmar que houve redução de gastos é necessário que se computem todos os custos reais dessa prática.

Para buscar a essência do interesse público é preciso lembrar que as políticas públicas precisam ser instrumento de redução das desigualdades sociais e fortalecimento da democracia, objetivos da República Federativa do Brasil, nos termos do que preconiza a Constituição Federal. O interesse público certamente caminha nesse sentido, que nos remete ao conceito de liberdade dworkiano (2002) consistente na necessidade do Estado de tratar a todos os cidadãos com “igual respeito e consideração”, o que se constitui em condição *sine qua non* para a legitimidade substantiva de um governo democrático.

Os governantes têm grande liberdade para formular as leis e as políticas que acharem melhor para a sociedade, desde que não desrespeitem os princípios formulados pela moral social, em especial o do igual respeito e consideração por todos os cidadãos (Dworkin, 2002). Esse é o cerne do ideal democrático, o cerne do interesse público a ser constantemente perseguido, por força do que determina a Constituição de 1988, que define os ideais do Estado e da sociedade brasileira e que precisam ser construídos pelos governos ocasionalmente no poder.

Nesse sentido, a gestão pública deve ser pautada essencialmente nos princípios democráticos, calcados na vontade da maioria, e ao mesmo tempo deve respeitar os direitos dos indivíduos, enquanto membros de uma sociedade, condensados em uma visão maior que gera a ideia do todo (Oliveira & Pereira, 2013).

Tenório (1988), a partir do conceito de ação comunicativa de Habermas, propõe que as soluções para a Administração Pública ocorram sob uma perspectiva mais participativa e voltada ao entendimento, no qual os processos decisórios incluam os diferentes sujeitos sociais. Essa a teoria da gestão social, que novamente nos remete à ideia do interesse público como equilíbrio, inequivocamente ausente na implementação da terceirização pela reforma gerencial.

Nas sociedades contemporâneas os grupos econômicos são defensores de seus interesses e utilizam o Estado como instrumento de ação para os fazer prevalecer (Oliveira & Pereira, 2013, apud Ribeiro). É assim que a implementação dessa política na década de 90 não visou ao entendimento e muito menos contou com a participação dos trabalhadores. O objetivo foi a sobrevivência e a expansão do sistema capitalista à custa do esmagamento dos direitos sociais, ainda que sem extirpá-los do ordenamento jurídico.

Interessante notar que a superação da crise de 2008, cujos efeitos no Brasil se intensificaram nos dias atuais, tem sido a premissa para a aprovação do Projeto de Lei n.º 4.330/04, que, a despeito de regularizar, pretende na realidade ampliar irrestritamente a terceirização. O projeto aniquila todas as limitações impostas pela Súmula 331 do TST ao permitir a terceirização das atividades-fim nos setores público e privado e possibilitar a terceirização de pessoa física, eliminando de vez por todas com as barreiras protetivas do direito do Trabalho.

Uma nova reforma sob roupagem ainda mais perversa, com a mesma alcunha de “medidas modernizadoras”. A superexploração caminha para atingir seu grau máximo, como se estivéssemos retornando à aurora da revolução industrial.

III. Considerações finais

Este artigo pretendeu demonstrar que a terceirização surge da manipulação do Estado por um grupo que dele se apropria para fazer prevalecer

interesses que se vinculam ao capital, fazendo emergir uma inaceitável contradição decorrente da violação do interesse público pelo próprio Estado.

É inadmissível que a gestão pública abrigue em sua estrutura a violação dos direitos daqueles a quem deveria proteger e dos preceitos estruturantes do Estado democrático, insculpidos na Constituição, ocultada sob uma bandeira falaciosa de eficiência e redução da máquina administrativa.

A necessidade de mudanças se impõe e uma nova reforma administrativa pode ser o caminho, pois enquanto política pública precisa ser utilizada como instrumento de redução das desigualdades e de fortalecimento da democracia, devendo partir agora da perspectiva do trabalho.

Não se pretende rechaçar nenhuma das opções de atuação conjunta entre Estado e iniciativa privada para melhoria e modernização da prestação dos serviços públicos, mas não há nenhum receio em se discordar que a precarização do trabalho não se coaduna com os princípios constitucionais sociais, com o princípio democrático, nem com a dignidade dos trabalhadores.

Os trabalhadores constituem a base social e precisam passar de insusos de uma relação que foi moldada exclusivamente entre Estado e empresários, para uma condição atuante, que eleve a cidadania à condição de protagonista nessa interação com o Estado e com o capital.

A construção de um modelo que priorize não apenas o respeito aos direitos dos trabalhadores, mas sua própria participação nos processos decisórios é o pressuposto a ser alcançando.

Referências

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em <www.planalto.gov.br>, acesso em 22-11-2014.
- Lei n.º 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em <www.planalto.gov.br>, acesso em 1.º-11-2014.
- Lei 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em <www.planalto.gov.br>, acesso em 1.º-11-2014.

- BRASIL. Lei n.º 11.091, de 12 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências. Disponível em <www.planalto.gov.br>, acesso em 10-12-2015.
- . Secretária de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instrução Normativa n.º 02, de 30 de abril de 2008. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Disponível em <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br>>, acesso em 1.º-11-2014.
- . Tribunal de Contas da União. Acórdão TCU Plenário AC-1214-17/13-P. Disponível em <www.tcu.gov.br>, acesso em 1.º-11-2014.
- . Tribunal de Contas da União. Contratação de serviços terceirizados: módulo planejamento / Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2012.
- . Superior Tribunal do Trabalho. Tempo médio de tramitação dos processos. Disponível em <<http://www.tst.jus.br/documents/10157/71440/Tempo+M%C3%A9dio+de+Tramita%C3%A7%C3%A3o.pdf>>, acesso em 30-5-2015.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. & SPINK, P. K. (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 6.ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- CARELLI, R. de L. *Terceirização como intermediação de mão de obra*. ISBN 85-7147-320-X. Edição do autor. *First published using papyrus*, 2014.
- CASSAR, V. B. *Curso de Direito do Trabalho*. 9.ª ed. São Paulo: Mérito/Forense, 2014.
- COMPRAS PÚBLICAS Edição 2014. *Informativo do Instituto Negócios Públicos*. Infográficos. Disponível em <<http://www.jacpby.pro.br/novo/Infograficos2014.pdf>> Acesso em 30-5-2015.
- DELGADO, M. G. *Curso de Direito do Trabalho*. 13.ª ed. São Paulo: LTr, 2014.
- DYE, T. R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, F. G. & José Francisco SALM, J. F. (orgs.). *Políticas públicas e desenvolvimento – bases epistemológicas e modelos de análise*. [Capítulo 3]. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.
- DWORKIN, R. *Levando os direitos a sério*. Trad. Néelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes. 2002.

- HABERMAS, J. *Mudança estrutural na esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.
- OLIVEIRA, V. A. R. & PEREIRA, J. R. Interesse público: significados e conexões. *Cadernos de Gestão Social*, vol. 4, n.º 1, pp. 13-23, jan.-jun. 2013. <www.cgs.ufba.br>.
- PINHO, R. M. Custo do processo trabalhista é exorbitante. *Universo Jurídico*, Juiz de Fora, ano XI, 14-8-2008. Disponível em <http://uj.novaprolink.com.br/doutrina/5678/Custo_do_Processo_Trabalhista_e_Exorbitante>, acesso em 30-5-2015.
- POLANYI, K. *La grande transformation: aux origines politiques et économiques de notre temps*. Paris: Gallimard, 1983.
- SANTOS, B. S. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 2006.
- TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. *Revista de Administração Pública*, vol. 32, n.º 5, pp. 7-23, 1998.

