



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

ÉRICA MARIA DE AZEVEDO SILVEIRA AFONSO

**(DES)TERCEIRIZAÇÃO NOS HOSPITAIS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO
CEARÁ**

FORTALEZA- CEARÁ

2017

ÉRICA MARIA DE AZEVEDO SILVEIRA AFONSO

(DES)TERCEIRIZAÇÃO NOS HOSPITAIS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientador: Profa. Dr^a Marinina Gruska Benevides.

FORTALEZA- CEARÁ

2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Afonso, Érica Maria de Azevedo Silveira.
(Des) terceirização nos hospitais da Universidade
Federal do Ceará [recurso eletrônico] / Érica Maria de
Azevedo Silveira Afonso. - 2017.
1 CD-ROM: il.; 4 ¼ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do
trabalho acadêmico com 77 folhas, acondicionado em
caixa de DVD Slim (19 x 14 cm x 7 mm).

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade
Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais
Aplicados, Mestrado Profissional em Planejamento e
Políticas Públicas, Fortaleza, 2017.

Área de concentração: Sociologia.

Orientação: Prof.^a Dra. Marinina Gruska Benevides.

1. Terceirização. 2. Reestruturação
organizacional. 3. Políticas públicas de saúde. 4.
Trabalho. I. Título.

ÉRICA MARIA DE AZEVEDO SILVEIRA AFONSO

"(DES)TERCEIRIZAÇÃO NOS HOSPITAIS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO
CEARÁ"

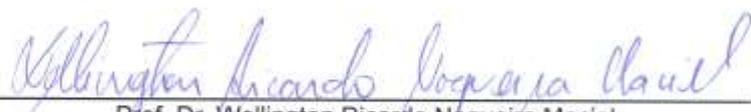
Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 12/09/2017

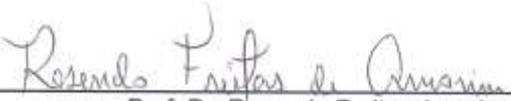
BANCA EXAMINADORA



Prof.ª. Dr.ª. Marinina Gruska Benevides (Orientadora)
Universidade Estadual do Ceará - UECE



Prof. Dr. Wellington Ricardo Nogueira Maciel
Universidade Estadual do Ceará - UECE



Prof. Dr. Rosendo Freitas Amorim
Universidade de Fortaleza - UNIFOR

Ao meu esposo, Júlio, pelo amor, companheirismo, força e dedicação fundamentais para esta vitória.

Ao meu filho, Vinícius, por servir de inspiração ao meu empenho e responsabilidade.

AGRADECIMENTOS

A DEUS, pela possibilidade de concluir esta pesquisa e o Mestrado em Planejamento e Políticas Públicas.

Aos meus pais, Augusta, Beth e Erasmo, que sempre me deram força e apoio nos momentos mais difíceis e me ajudaram em mais essa conquista.

Aos meus irmãos, Eveline, Dayvison e Erasmo, que me incentivaram nessa grande caminhada para o meu crescimento.

A minha família pelo incondicional apoio para vitória desta experiência acadêmica.

A minha orientadora Marinina Gruska, pelo conhecimento repassado, pela orientação e compreensão diante das minhas dificuldades.

A minha amiga Tereza Arrais, pelo seu apoio, orientação e por sua experiência na área repassada.

Ao colega Sr. Philippe Magalhães Bezerra por todo apoio e discussões sobre o estudo de caso em questão.

A gestão da SAMEAC, na pessoa da Sra. Heleni Rocha, por autorizar esta pesquisa e permitir compartilhar a história singular desta instituição.

Aos trabalhadores da SAMEAC, pessoas que nos anos de convivência conquistaram meu respeito pela caminhada ímpar na área da Saúde e me inspiraram e foram motivo principal para expor esta história.

RESUMO

O objetivo desse estudo foi compreender os desafios impostos pela terceirização como parte das políticas públicas de emprego e pela “desterceirização” mediante o processo de reestruturação organizacional dos hospitais dos universitários da UFC como parte das políticas de saúde, o qual tem na ruptura de contratos com uma organização do terceiro setor (SAMEAC) e na criação da estatal EBSEH sua expressão máxima. Partindo da descrição das relações trabalhistas e administrativas segundo contratos de prestação de serviços mantidos pelos hospitais universitários da UFC com a SAMEAC, são analisados os impactos da mudança das relações trabalhistas e administrativas no contexto de ruptura dos vínculos contratuais e consequente contratação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH. Para atingir os objetivos propostos, realizei pesquisa documental junto aos arquivos da SAMEAC e EBSEH. Como fundamentação teórica utilizamos autores contemporâneos para analisar a terceirização e o processo de reestruturação organizacional. Diante dos dados colhidos, discuto a relação problemática do ponto de vista legal e administrativo que a SAMEAC manteve com a UFC, mormente marcada pela precarização de vínculos trabalhistas e pela ilegalidade do contrato de prestação de serviços e de gestão de processos e recursos, e situo o novo formato de gestão dos hospitais universitários federais, como uma “desterceirização” dos serviços de saúde pública mediante a criação da estatal EBSEH que continua a vivenciar as mesmas dificuldades da saúde pública em nosso País.

Palavras-chave: Terceirização. Reestruturação organizacional. Políticas públicas de saúde. Trabalho.

ABSTRACT

The objective of this study was to understand the challenges imposed by outsourcing as part of public employment policies and by "de-separation" through the process of organizational restructuring of university hospitals of the UFC as part of health policies, which has in the rupture of contracts with a third sector organization (SAMEAC) and the creation of the state-owned EBSEH its maximum expression. Based on the description of the labor and administrative relations under service contracts maintained by UFC's university hospitals with SAMEAC, the impacts of the change in labor and administrative relations in the context of the rupture of contractual ties and the consequent hiring of the Brazilian Service Company Hospitalares - EBSEH. In order to achieve the proposed objectives, I carried out documentary research with the archives of SAMEAC and EBSEH. As a theoretical basis we use contemporary authors to analyze outsourcing and the process of organizational restructuring. In light of the data collected, I discuss the problematic relationship from a legal and administrative point of view that SAMEAC maintained with the UFC, which is marked by the precariousness of labor ties and by the illegality of the contract for the provision of services and the management of processes and resources. the new format of management of federal university hospitals, as a "de-separation" of public health services through the creation of the state-owned EBSEH that continues to experience the same difficulties of public health in our country.

Keywords: Outsourcing. Organizational restructuring. Public policies of work, employment and income.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Trabalhadores da SAMEAC por tipo de atividade.....	17
Figura 2 -	Trabalhadores da SAMEAC por níveis de cargo.....	18
Figura 3 -	% Quantitativo das Especialidades Médicas da SAMEAC.....	18
Figura 4 -	% Quantitativo das Especialidades Multiprofissionais da SAMEAC.....	19
Figura 5 -	% Quantitativo das Especialidades Enfermagem da SAMEAC.....	19
Figura 6 -	Tempo de serviço empregados da SAMEAC.....	20
Figura 7 -	Dimensões políticas e técnicas na administração pública.....	45
Figura 8 -	Universidades Federais com adesão da EBSEH.....	60
Figura 9 -	Número médio de Serviço de Emergência - pronto atendimento obstétrico MEAC.....	65
Figura 10 -	Número médio de Consultas médicas por especialidades - ambulatórios – MEAC.....	66
Figura 11 -	Número médio de Cirurgias Obstétricas na MEAC.....	66
Figura 12 -	Número médio de Cirurgias Ginecológicas na MEAC.....	67
Figura 13 -	Número médio de Partos na MEAC.....	67

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	DE SAMEAC A EBSEH.....	12
3	AS VISSITUDES DA TERCEIRIZAÇÃO.....	27
3.1	TERCEIRIZAÇÃO NO BRASIL.....	41
3.2	A TERCEIRIZAÇÃO COMO ESTRATÉGIA DA REFORMA DO ESTADO.....	42
3.3	ASPECTOS LEGAIS DA TERCEIRIZAÇÃO.....	56
4	A EBSEH COMO A NOVA OPÇÃO PARA OS HOSPITAIS UNIVERSITÁRIOS FEDERAIS.....	60
4.1	OS INDICADORES DE GESTÃO DA EBSEH NA MEAC.....	65
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	69
	REFERÊNCIAS.....	71

1 INTRODUÇÃO

Este estudo se inclui no campo das políticas públicas de geração de emprego e de sua interface com as políticas públicas de saúde. Parto do estudo do caso atual do Instituto Compartilha/SAMEAC, entidade filantrópica, que teve contrato de gestão com os Hospitais Universitários – Hospital Universitário Walter Cantídio e Maternidade Escola Assis Chateaubriand da Universidade Federal do Ceará – UFC durante 49 anos, de 1965 a 2014. O momento de ruptura de contrato entre essas instituições e a chegada de uma estatal, Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH, que passou a fazer a gestão dos hospitais universitários da UFC, trouxe inúmeras consequências para os 911 trabalhadores, dentre os quais eu estava, na condição de psicóloga e gestora de pessoas, admitida em abril de 2011 e demitida em agosto de 2016.

A SAMEAC era uma entre as muitas empresas que gerenciavam hospitais universitários federais no Brasil, até 2011, quando foi criada a estatal EBSEH para pôr fim aos contratos considerados irregulares que as universidades federais mantinham com as entidades filantrópicas e fundações de apoio. Quando a EBSEH foi institucionalizada e implementada na realidade dos hospitais universitários federais em todo o País, houve caloroso debate no meio acadêmico e nas entidades sindicais da saúde brasileiras sobre as consequências sociais do trabalho precarizado pela terceirização e sobre a saúde financeira dos hospitais universitários, pressionados a regularizar a situação entendida como ilegal pelos órgãos federais de fiscalização.

Minha missão no presente estudo foi a de compreender os desafios impostos pela terceirização como parte das políticas públicas de emprego e pela “desterceirização” mediante o processo de reestruturação organizacional dos hospitais dos universitários da UFC como parte das políticas de saúde, o qual tem na ruptura de contratos com uma organização do terceiro setor (SAMEAC) e na criação da estatal EBSEH sua expressão máxima. Assim, busquei descrever as relações trabalhistas e administrativas segundo os contratos de prestação de serviços mantidos pelos hospitais universitários da UFC com a SAMEAC e analisar os impactos da mudança das relações trabalhistas e administrativas no contexto de ruptura dos vínculos contratuais e da consequente contratação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH.

Para atingir os objetivos propostos, realizei pesquisa documental junto aos arquivos da SAMEAC, nos quais obtive dados sobre o histórico dessa organização, os profissionais a ela

vinculados, os serviços que prestava aos hospitais da UFC e os problemas relativos à ruptura do contrato de serviços. Entre os documentos pesquisados estão: o contrato de serviços entre a UFC e a Maternidade Escola Assis Chateaubriand, os Relatórios de Gestão de 2003 a 2015, meus arquivos pessoais, contendo projetos e registros de resultados das ações relativas a gestão de recursos humanos por mim coordenadas e os acórdãos do Tribunal de Contas da União nº 1543/13, nº 436/2016 e nº 539/2014. Os documentos foram submetidos a análise temática, objetivando a descrição em profundidade das relações trabalhistas e administrativas mantidas entre as instituições em comento.

Para colher os dados acerca da EBSERH, também, realizei pesquisa documental, a qual envolveu a análise da Medida Provisória 520/2010, primeira tentativa de criação da EBSERH; o Projeto de Lei 1.749/2011, segunda e exitosa tentativa de criação da empresa; os Relatórios de Gestão da Maternidade Escola Assis Chateaubriand; a Cartilha de Perguntas e Respostas da EBSERH, entre outros documentos.

No primeiro capítulo, discuto a relação problemática do ponto de vista legal e administrativo que a SAMEAC manteve com a UFC, mormente marcada pela precarização de vínculos trabalhistas e pela ilegalidade do contrato de prestação de serviços e de gestão de processos e recursos. Apresento o histórico da SAMEAC e os dados encontrados no arquivo da organização em formato de gráficos, para explicar a atuação da empresa nos hospitais. Relato as ações executadas pelo setor de RH da SAMEAC em parceria com a Pró-reitoria de Gestão de Pessoas da UFC, nos momentos que antecederam e sucederam a ruptura do contrato de prestação de serviços entre a UFC e a SAMEAC.

O segundo capítulo traz uma análise da terceirização como processo que se estendeu para os serviços de saúde pública. Parto da definição de terceirização, problematizando o contexto histórico em que a essa forma de transferência de atividades de apoio e acessórias a outras empresas foi difundida, para compreender as especificidades da terceirização no País, como parte da reforma do Estado e de criação de leis que visam sua regulamentação.

No terceiro capítulo, situo o novo formato de gestão dos hospitais universitários federais, como uma “deterceirização” dos serviços de saúde pública mediante a criação da estatal EBSERH, considerando o contexto da estruturação e os marcos legais que constituíram essa empresa pública dotada de personalidade jurídica de direito privado. Nesse capítulo, analiso os indicadores de gestão apresentados pela EBSERH, relativos à Maternidade Escola Assis Chateaubriand, no período de 2011 a 2017, para exemplificar os alcances do processo

de reestruturação dos hospitais universitários, à luz do Plano Nacional de Saúde, bem como as principais dificuldades enfrentadas na prestação dos serviços de saúde.

Por fim, redijo as principais conclusões do meu empreendimento, dentre as quais eu destaco o fato de a criação da EBSEH e o contrato de gestão gratuita que ela celebrou com os hospitais universitários implicarem mais eficiência para os processos de trabalho e, conseqüentemente, para a prestação dos serviços de saúde para a comunidade sem que afastadas tenham sido as dificuldades enfrentadas pelos hospitais universitários, mormente aquelas relativas ao financiamento. Vale destacar, também, que os vínculos trabalhistas dos servidores públicos celetistas da EBSEH, embora obviamente mais protegidos do que o dos terceirizados da SAMEAC, não deixam de traduzir a precarização das relações de trabalho no País em face da reforma do Estado.

2 DE SAMEAC A EBSERH

A SAMEAC é uma instituição privada, sem fins lucrativos que surgiu no final da década de 50, mediante uma campanha popular para a construção da primeira maternidade popular de Fortaleza – CE. Após o fim das obras, restou caracterizada a falta de condições de manutenção da unidade hospitalar, o que culminou na transferência da Maternidade para a Universidade Federal do Ceará – UFC. Essa, devido a transferência, passou a contratar a SAMEAC para realizar a gestão da Maternidade. Na década de 70, o convênio foi estendido ao Hospital Universitário Walter Cantídio, este teve história diferente da Maternidade, ele foi construído com recursos do Governo Federal.

Os contratos entre a UFC e a SAMEAC previa o fornecimento de profissionais, incluindo profissionais que exerciam atividades fim, como médicos e enfermeiros, e a gestão dessas pessoas e dos recursos provenientes do Governo Federal e repassados pela Universidade para que a SAMEAC fizesse sua distribuição e controle de despesas e receitas. Na época, não existia legislação pertinente sobre tal forma de relação. Suas vicissitudes e dificuldades somente viriam aparecer ao longo dos anos.

Com a Constituição Federal em 1988, uma situação problemática se colocou na relação entre as duas instituições, mormente marcada por vínculos trabalhistas precários e a ilegalidade, isso porque os celetistas da SAMEAC ocupavam postos que por direito deveriam ser destinados a servidores públicos.

A parceria com a UFC se estendeu por muitos anos mantendo uma situação irregular diante da forma de contratualização e diante da terceirização das atividades fim. Na década de 80, também, estabeleceu convênio com o Estado para gestão e, posteriormente, fornecimento de mão-de-obra para o Centro de Hematologia e Hemoterapia do Ceará – HEMOCE. Esta parceria com o hemocentro perdura até hoje.

No último contrato da SAMEAC com a Maternidade Escola Assis Chateaubriand / UFC, assinado em 10 de janeiro de 2014, constava como objeto do contrato a prestação pela contratada de serviços de apoio complementar à manutenção e custeio da Maternidade, no que se refere à prestação de serviços assistenciais e das ações básicas da saúde da população carente admitida para atendimento.

Dentre as obrigações da SAMEAC estava prestar os serviços de acordo as quantidades especificadas, obrigações e características. Também, estava entre as suas obrigações providenciar a substituição dos profissionais alocados ao serviço que eventualmente não

atendam aos requisitos exigidos para a prestação e serviços, elaborar e apresentar documentação técnica dos serviços executados e disponibilizar profissionais devidamente capacitados e habilitados para os serviços contratados.

Sendo entidade filantrópica, a condição da SAMEAC como gestora de atividades fim em órgão público, ao longo de 49 anos, deixou nítida uma série de contradições entre o que se efetivava na realidade dos hospitais universitários da UFC e o que estabelecido por lei. Isso engendrou diversos questionamentos sobre a impossibilidade legal de manutenção da relação. Em 2012, a Universidade Federal do Ceará assinou contrato com a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH para fazer a gestão dos seus hospitais, pondo fim à relação com a SAMEAC.

Um dos questionamentos legais que mais preponderava dizia respeito à inexibibilidade de licitação utilizada na contratação da SAMEAC. Todos os anos, a SAMEAC fazia um novo contrato de gestão com a UFC sem licitação, indo de encontro ao disposto no artigo 25 da Lei 8.666/2013. Utilizava-se como argumento a inexistência no mercado de outras entidades filantrópicas que prestassem serviços similares na área da saúde, pois segundo dados do Sindicato das Filantrópicas do Estado do Ceará a SAMEAC era até a época de seu último contrato, a instituição que possuía maior número de profissionais na cidade de Fortaleza. Logo, os gestores da UFC sempre se justificavam a contratação pelo fato de a parceria preponderar por mais de 40 anos, o que dava ao quadro de profissionais uma experiência sem igual na administração dos hospitais da UFC.

Outro ponto de questionamento jurídico era o de que a universidade teria plena condições de exercer a gestão dos hospitais, o que se somava à ilegalidade da terceirização de atividades. Legalmente, era problemático explicar como a SAMEAC administrava os hospitais quando havia servidores públicos lá, mantidos pela União. Vale ressaltar que, para a jurisprudência brasileira, a SAMEAC seria sim um caso de terceirização ilegal de mão-de-obra diante da alocação de pessoal não só em atividades de apoio, mas sobretudo em atividades fim.

Fazia-se presente no seu quadro de funcionários várias especialidades médicas, multiprofissionais da saúde como enfermeiros, psicólogos, terapeutas ocupacionais, assistentes sociais, profissionais de nível médio, apoio administrativo e hotelaria hospitalar. Até final de 2015, a instituição possuía em torno de 900 funcionários nos hospitais da UFC, dos quais 60% estavam a menos de 05 anos da sua aposentadoria. Todas as relações de trabalho da instituição com os seus funcionários eram devidamente formalizadas, por meio de

carteiras de trabalho assinadas. Nesses registros não se evidenciava indícios de precarização dos vínculos trabalhistas, se considerada a média salarial dos empregados superior ao que é regularmente praticado pelo mercado e, também, ao servidor público federal até a criação do Plano de Cargos, Carreiras e Salários do Ministério da Educação no ano de 2005 com a Lei 11.091/05. Antes ao Plano, os empregados da SAMEAC ganhavam mais que os servidores federais dos hospitais da UFC, o que motivava muitos comentários sobre a desvantagem de ser servidor público quando aqueles que não foram submetidos a concurso eram melhor remunerados pela SAMEAC.

O processo de reestruturação organizacional dos hospitais universitários da UFC resultou em prejuízos inestimáveis aos empregados da SAMEAC. A instabilidade com o eminente risco de demissões, causou alto desgaste emocional aos profissionais que pelos vínculos afetivos construído no ambiente de trabalho, quer pela faixa etária da maioria desses ou pela dificuldade de reinserção no mercado em franca crise de desemprego. Danos também se estenderam aos familiares dos profissionais, porque tiveram que lidar com a instabilidade financeira, além do drama da reinserção desses profissionais no mercado de trabalho.

Nos Hospitais Universitários da UFC, a SAMEAC possuía em seu “Quadro de Funcionários”, em 2015, às vésperas de iniciar processo rescisório destes, no total de 911 trabalhadores, divididos entre a área administrativa e assistencial.

Na área administrativa e apoio estavam seguintes profissionais: administrador(a), advogado(a), agente administrativo, porteiro, almoxarife, analista da qualidade, analista de TI, arquiteto(a), assessor contábil, bombeiro hidráulico, carpinteiro, comprador(a), contador(a), copeiro(a), costureiro(a), cozinheiro(a), economista, eletricista, engenheiro civil, engenheiro de segurança do trabalho, jornalista, mecânico de manutenção de refrigeração, motorista, pedreiro, recepcionista, secretária, técnico de edificações, técnico de segurança no trabalho, entre outros. Essa área, composta por 76 categorias profissionais, totalizava 430 funcionários.

A área assistencial era formada por 481 trabalhadores de 31 categorias profissionais da saúde, que executavam atividades fim nos hospitais, entre elas: assistente social, auxiliar de banco de sangue, auxiliar de enfermagem, auxiliar de laboratório, auxiliar de nutrição, auxiliar de radiologia, auxiliar de traumatologia, biólogo(a), biomédico(a), bioquímico(a), cirurgião dentista, enfermeiro(a), farmacêutico(a), físico, fisioterapeuta, fonoaudiólogo(a), instrumentador(a) cirúrgico(a), médico(a), nutricionista, psicólogo hospitalar, técnico(a) de enfermagem, técnico(a) de histologia, técnico(a) de laboratório, técnico(a) de medicina

nuclear, técnico(a) de nutrição, técnico(a) de radiologia, técnico(a) de hemoterapia e terapeuta ocupacional.

Abaixo demonstro a porcentagem de trabalhadores da SAMEAC divididos em atividades meio dos hospitais e atividades fim. O gráfico permite perceber que os maiores contingentes de trabalhadores estavam nas atividades fim:

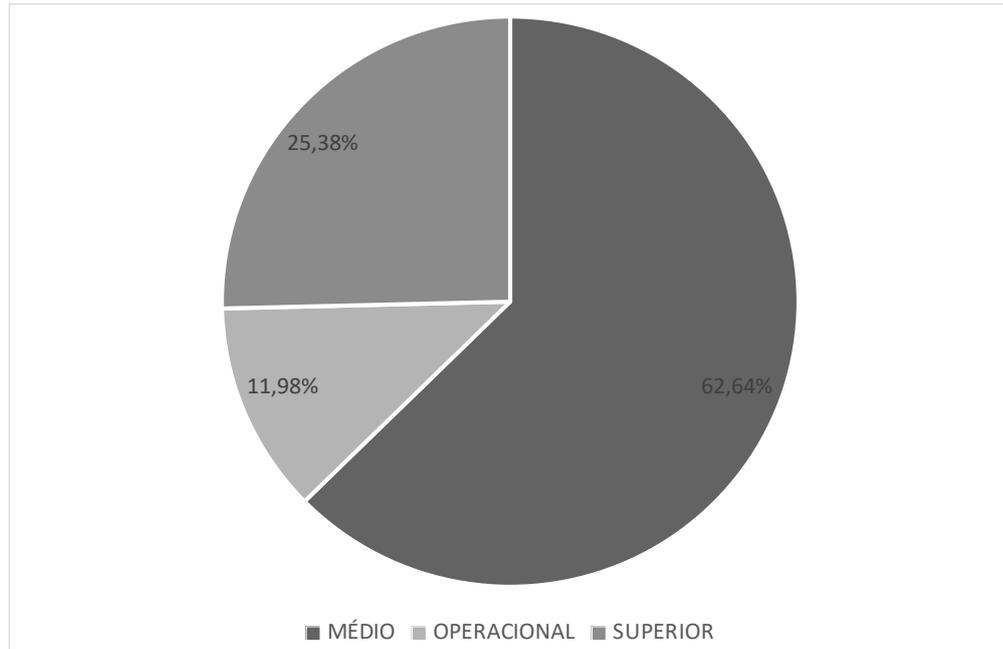
Figura 1 – Trabalhadores da SAMEAC por tipo de atividade:

Erro! O objeto inserido não é válido.

Fonte: elaborado pela autora

A maior parte dos trabalhadores, 570 pessoas (63%) ocupavam cargos de nível médio, enquanto 231 (25%) ocupavam cargos de nível superior e 110 (12%) ocupavam cargos de apoio:

Figura 2 – Trabalhadores da SAMEAC por níveis de cargo:



F

Fonte: elaborado pela autora

No ano de 2015, a SAMEAC possuía 31 profissionais de diferentes especialidades médicas, isto é 3,40% do seu quadro de profissionais. Os médicos contratados pela SAMEAC representavam em torno de 20% do quadro médico dos hospitais.

Figura 3 – % Quantitativo das Especialidades Médicas da SAMEAC:

Erro! O objeto inserido não é válido.

Fonte: elaborado pela autora

Em serviços multiprofissionais da saúde, a SAMEAC possuía, em 2015, 113 profissionais, o que representa 12,40% do seu quadro geral, respondendo os de enfermagem pelo maior percentual deles (42,48%):

Figura 4 – % Quantitativo das Especialidades Multiprofissionais da SAMEAC:

Erro! O objeto inserido não é válido.

Fonte: elaborado pela autora

Na área de Enfermagem, a SAMEAC fornecia profissionais de diversas especialidades, o total de 48 profissionais da SAMEAC, representava 30% do quadro de enfermeiros dos hospitais:

Figura 5 – % Quantitativo das Especialidades Enfermagem da SAMEAC:

Erro! O objeto inserido não é válido. Fonte: elaborado pela autora

Como se pode perceber, a SAMEAC possuía um corpo de funcionários em todas as áreas dos Hospitais da UFC, realizava a gestão dos mesmos, administrava todos os recursos dos hospitais, financeiros e humanos, e desenvolvia os processos finalísticos do trabalho. Os recursos provinham da Universidade Federal do Ceará para a SAMEAC.

Em todos os setores dos hospitais existiam funcionários da SAMEAC, na administração, nas unidades hospitalares e nas áreas de apoio. Eles respondiam com o mesmo grau de responsabilidade juntamente com os servidores da UFC. Os profissionais da SAMEAC eram contratados por meio de processo seletivo com aplicações de testes psicológicos, testes de conhecimento específicos e entrevistas com profissionais da área de recursos humanos - RH da SAMEAC e gestores de áreas dos hospitais.

Do total de empregados da SAMEAC, em 2015, 500 estavam lá há mais de 15 anos, ou seja, a permanência deles ao longo do tempo dava uma sensação de estabilidade característica do funcionalismo público:

Figura 6 – Tempo de serviço empregados da SAMEAC:

Erro! O objeto inserido não é válido.

Fonte: elaborado pela autora

No período da parceria SAMEAC e UFC, os trabalhadores conviveram com todas as vicissitudes da realidade da gestão pública da saúde brasileira, administrando as dificuldades financeiras pela falta de repasses do Governo Federal. Tiveram convivência com o servidor público, cuja remuneração e benefícios diretos e indiretos eram bem diferenciados dos seus, notadamente a partir do Plano de Cargos e Salários dos Servidores da UFC em 2005. Isso despertava, muitas vezes, um sentimento de injustiça, porque possuíam deveres e responsabilidades semelhantes aos dos estatutários, mas direitos e remunerações eram menores.

Em minha experiência de cinco anos como empregada da SAMEAC (no período de 2011 a 2016), ocupei o cargo de coordenadora de RH. Quando cheguei à SAMEAC, o

principal direcionamento estratégico na época era a integração dos dois hospitais diante da reestruturação do organograma, o que envolvia a mudança de gestores, a integração das equipes, principalmente administrativa, e a criação da Superintendência dos Hospitais Universitários da UFC, como uma área estratégica da organização, a qual foi símbolo da integração desses. Diante do Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais – REHUF do Governo Federal, em 2011, tivemos um considerável volume de obras para renovar a estrutura física e criar novas áreas para atendimento da saúde estava em curso. Este programa foi sancionado por meio do Decreto 7.082/2010, destinado à reestruturação e revitalização dos hospitais das universidades federais, integrados ao Sistema Único de Saúde (SUS). Em 2011, já se escutava falar muito sobre a criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH nas conversas entre os profissionais dos hospitais.

No dia 31 de dezembro de 2010, último dia do mandato do então presidente Lula, foi assinada a Medida Provisória 520/2010, primeiro ato para sancionar a criação da EBSEH, que não foi aprovada depois de intensa mobilização universitária, mas logo depois se transformou no Projeto de Lei 1.749/2011 do então relator Deputado Danilo Fortes (PMDB-CE). Ao longo do ano de 2011, transitou na Câmara e no Senado o projeto de criação da EBSEH, até que a Lei 12.550/11 fosse sancionada pela então Presidente Dilma Rousseff.

A EBSEH é uma empresa pública de direito privado, que atua nas três instâncias do governo diretamente no Sistema Único de Saúde - SUS, com capital integral da união, criada com a previsão de ser a quarta maior estatal do país. Vale ressaltar, segundo Andreazzi (2012), que a lei de criação da EBSEH:

É promulgada dez dias após o término da XIV Conferência Nacional de Saúde, órgão máximo de deliberação das políticas de saúde do País, quando se decidiu, por ampla maioria de votos, a não concordância com todas as formas de terceirização da gestão de serviços de saúde do Estado para empresas, fundações privadas e organizações sociais, inclusive a própria EBSEH. (ANDREAZZI, 2012, p. 214).

Ao longo do ano de 2012, a EBSEH começou a ser estruturada na capital Federal, Brasília-DF, e, assim, teve início sua inserção em todos os hospitais universitários do País. Primeiramente, com uma fase de diagnóstico, para em seguida, no ano de 2013 e 2014, com uma proposta de ação, assinar contrato com quase todos hospitais universitários do Brasil. Dos 50 hospitais universitários federais do País, a EBSEH em 2017, apresenta contratos firmados com 40 das 32 universidades federais brasileiras que possuem hospitais

universitários. Com a Universidade Federal do Ceará – UFC, o contrato foi assinado no dia 26 de novembro de 2013. Em maio de 2014, foi realizado concurso público para os hospitais universitários da UFC com a oferta de 1.894 vagas.

Todos os cargos contemplados no Plano de Cargos e Salários da EBSEH, que inclui todas as atividades fim dos hospitais, as várias categorias médicas e da saúde de nível médio e superior, além da área administrativa estavam contemplados no concurso. Somente não entraram os cargos de apoio, que hoje são terceirizados por outras empresas, como os cargos de copeira, recepcionista, porteiro, serviços gerais, entre outros. No ano de 2016 a SAMEAC participou das licitações para a área de apoio, mas não obteve êxito devido ao fato de ter servidores públicos federais da UFC participantes de sua diretoria, o que tornou sua pretensão nula plena de direito.

Muito se questionou sobre o fato da nova empresa EBSEH contratada pela UFC, para fazer a gestão e suprir todas as atividades fim, tirando a antiga entidade filantrópica deste papel, ser parte de um processo de desterceirização no serviço público. Muitos disseram ser um meio de revestir com uma nova roupagem a terceirização. Ao meu ver, mais que um novo formato de gestão, na parceria entre duas instituições, UFC e EBSEH, há questões legais que afastam a hipótese de terceirização de atividades fim no serviço público. A EBSEH é uma empresa do Governo Federal e não se pode cogitar que este terceirizaria para ele mesmo a realização de um serviço. A UFC repassou a gestão dos hospitais para outro órgão federal, a EBSEH e os servidores públicos da universidade que estavam lotados nos hospitais foram cedidos para este fim, assim como os imóveis e mobiliários e equipamentos dos hospitais, e os recursos financeiros repassados diretamente do Governo Federal para a EBSEH. Com isso, fica claro que houve uma mudança na administração de uma fundação federal de ensino para uma empresa pública de direito privado. Não houve uma nova terceirização ou situação análoga à terceirização. Podemos falar, sim, pois, quando muito, o que ocorreu foi um processo de “desterceirização” em relação a terceirização anterior mantida com a SAMEAC.

Com a nova realidade trazida pela criação da EBSEH, a SAMEAC, no ano de 2012, começou a direcionar seu corpo de empregados e os servidores da UFC para a mudança. O Serviço de Desenvolvimento de Recursos Humanos, o RH dos hospitais, empreendeu variadas ações. Primeiramente, o RH instituiu um projeto denominado “A de que?”, que consistia de uma reunião mensal dos funcionários com os gestores da área administrativa e financeira dos hospitais, nas quais os primeiros eram estimulados a abordarem qualquer assunto que desejassem. Este projeto foi importantíssimo para escutar os anseios e sugestões

dos profissionais e alinhar as mudanças que estavam ocorrendo com a vinda premente da EBSEH. Além disso, foram realizadas reuniões com a Superintendência dos hospitais, as quais envolviam funcionários e servidores, cujo objetivo era apresentar as ações e plano de mudanças diante da implementação da EBSEH, além das informações oficiais da gestão.

Com a iminente chegada da EBSEH, foram sendo preparadas as lideranças dos hospitais. Uma Oficina de Gestão de Mudança com as chefias da enfermagem da UFC e SAMEAC, foi realizada antes da chegada dos concursados da EBSEH. O RH dos hospitais, que fazia ações para os empregados da SAMEAC os terceirizados e servidores da UFC, realizou várias ações para amenizar o clima organizacional; ações de qualidade de vida, cinema, biblioteca, oficinas de artesanato, eventos corporativos, como o tradicional Arraiá de São João, para promover a integração etc.

Antes da publicação do edital do concurso da EBSEH, foi cogitada pela EBSEH uma seleção pública para cargos temporários por dois anos, prorrogáveis por mais dois anos, mediante prova de conhecimento específico e prova de títulos. Nesta última prova, a experiência dos profissionais em hospitais universitários receberia uma pontuação diferenciada. Esse formato, contudo, logo foi cancelado. Além da insatisfação quanto à instabilidade no cargo pelos “terceirizados” dos hospitais universitários do País, o público externo que faz concursos, os “concurseiros”, tanto não aprovava pontos diferenciados para quem tivesse experiência em HUFs, como denunciava o que seria ilegal ou tornaria o edital nulo de pleno direito.

Se não se conseguiu exatamente o pretendido, não se pode dizer que os concursos públicos para a EBSEH foram realizados com condições iguais para todos os inscritos, sobretudo se entender que a pontuação prevista por cada ano de experiência profissional dos candidatos no cargo para os quais concorreriam foi uma forma de favorecer os trabalhadores em hospitais universitários e que detinham vários anos de serviços. A exemplo disso, verifica-se que muitos dos aprovados em primeiro lugar nas provas escritas e que muitos dos que possuíam titulação acadêmica superior a diversos candidatos foram aprovados nos últimos lugares ou ficaram fora das vagas, porque o edital previa maior pontuação pela experiência profissional do que pela titulação e pela nota da prova escrita. Os funcionários da SAMEAC foram favorecidos por este formato, porque o tempo de serviço os colocaria de qualquer modo em melhores posições entre os classificados, ainda que tivessem nota de prova e titulação menores.

Para apoiar seus colaboradores, para que realizassem a prova escrita, a gestão da SAMEAC investiu em ações de formação interna. Foram 04 turmas gratuitas de 50 participantes cada para preparar os empregados da SAMEAC para o concurso da EBSEH ao longo de dois anos, isto de 2012 a 2014. Foi firmada, ainda, uma parceria com uma empresa preparatória para concursos que realizou mais 10 turmas, dando aos colaboradores da SAMEAC um desconto de 50% nas mensalidades. Estagiários da SAMEAC foram destinados para pesquisar materiais didáticos e provas de concursos para quem tivesse interesse em estudar. Foram disponibilizadas, também, 07 eventos chamados de “Oficinas de Gerenciamento do Tempo” para que os empregados da SAMEAC organizassem melhor seus horários de estudo, ao mesmo tempo em que eram beneficiados por ações de “coaching” individuais, isto é, submetidos a um processo de psicopedagógico usualmente destinado à tomada de consciência para alcançar uma meta em sua vida, no caso passar no concurso, através do acompanhamento de um coach (treinador).

Apesar de todas essas ações, somente 10% dos colaboradores da SAMEAC passaram no concurso da EBSEH, isto é 90 pessoas, das quais 5% foram aprovados nas vagas e 5% ficaram na lista de classificáveis. Os aprovados nas vagas e os classificáveis, juntamente com os servidores da UFC, foram incumbidos de passar a memória dos processos dos hospitais para os novos funcionários da EBSEH, os quais começaram a assumir o emprego público em julho de 2014.

O que restou aos não aprovados foi a incerteza quanto ao destino profissional que teriam “numa casa” que não era deles. Os que durante décadas diziam ter dedicação ao trabalho e aos estabelecimentos de saúde passaram a não enxergar o futuro profissional e se viram obrigados a travar uma batalha judicial na tentativa de continuar como terceirizados, o que serviu para adiar um pouco o processo de demissão, que teve início em 2015.

Com o agravamento da situação, ou seja, com as primeiras demissões sendo cogitadas, foi criado o Movimento dos Trabalhadores da SAMEAC, por um grupo de empregados, após a adesão da UFC à EBSEH. Os integrantes do Movimento realizavam ações para mostrar à sociedade a situação de precariedade que estavam vivendo e reivindicavam a garantia da manutenção dos empregos e da situação de terceirizados nos hospitais da UFC.

Com a chegada dos concursados da EBSEH foram delineados vários conflitos. A convivência dos empregados da SAMEAC, passíveis de demissão a qualquer momento, e dos servidores da UFC com os novos funcionários da EBSEH gerava um profundo estresse, sobretudo porque os primeiros tiveram que treinar e adaptar os novatos ao ambiente e

processos de trabalho. Com a gestão da SAMEAC e a gestão dos hospitais, os demissionários travaram diversos conflitos, os quais diziam respeito à tentativa de conseguir maiores vantagens no processo rescisório do vínculo trabalhista.

Atualmente, há 110 empregados da SAMEAC trabalhando nos hospitais da UFC em regime de greve, segundo dados apresentados pelo jornal O Povo em matéria em 07/03/2017. Esses permanecem em greve para impossibilitar que sejam demitidos. Eles não estão recebendo salário desde fevereiro de 2016 e sua rescisão está depositada numa conta judicial. O processo judicial que tramita na justiça envolve a decisão sobre quem será responsabilizado pelo pagamento dos salários atrasados.

Em todos hospitais universitários do País, segundos últimos dados apresentados em abril de 2017, no documento “Quantitativo físico de empregados em cargos efetivos”, no site da EBSEH, sobre o corpo de funcionários públicos da EBSEH é de 23.112 cargos ocupados e, ainda, há 6.318 cargos vagos, que o soma 29.430. O quantitativo total de 29.430 vagas corresponde às vagas disponibilizadas nos editais de Concursos Públicos para a Sede da estatal em Brasília-DF e para os 39 (trinta e nove) Hospitais Universitários Federais - HUFs da rede Ebserh, até 31/12/2016, sem considerar os concursos de reposição de funcionários sobre os cargos que ainda estão vagos (Nacional 2014 e 2015, HU-UFMA, HU-UFPI, HCUFTM, HUB-UnB e Sede - Médico - Saúde do Trabalhador).

Contemplar as relações da SAMEAC, EBSEH e UFC, à luz dos processos de terceirização, portanto, demanda a abordagem do papel que as organizações do terceiro setor cumprem na conjuntura do serviço público no Brasil. A participação das empresas do terceiro setor no fornecimento de trabalhadores terceirizados para os diversos órgãos da administração pública direta e indireta, foi garantido pela Lei 9.790/1999. As organizações do terceiro setor, são consideradas como aquelas cujos objetivos sociais podem englobar a promoção gratuita da assistência social, da cultura, da saúde, do voluntariado, da educação, entre outros. Elas são vistas como uma opção pelo setor público de parceria (Dieese, 2007).

A terceirização de atividades dos hospitais universitários da UFC para uma organização do terceiro setor, como a SAMEAC, não representou, de modo geral, a violação das normas que regem o serviço público. A franca violação das normas de administração pública, todavia, residiu na terceirização de atividades-fim, na renovação de contratos sem licitação, sem apresentação de orçamento detalhado nos contratos estabelecidos em relatórios de prestação de contas.

A realidade do trabalho precarizado pela terceirização no Brasil, estava refletida nos hospitais que aderiram à EBSEH, ainda que as ilegalidades registradas nos contratos da UFC com a SAMEAC inexistissem em muitos casos. Cerca de 26 mil trabalhadores terceirizados foram demitidos no País todo. Dos 50 hospitais universitários brasileiros, somente 10 ainda não aderiram à EBSEH; os da Universidade Federal de Uberlândia, Universidade Federal de São Paulo e Universidade Federal do Rio de Janeiro. Vale mencionar o caso da Universidade Federal do Paraná que somente aderiu à EBSEH com a condição de deixar os funcionários terceirizados por mais 05 anos trabalhando nos hospitais, com a finalidade de dar-lhes oportunidade justa de reinserção no mercado de trabalho.

Tanto na contratação de empresas privadas quanto na de uma estatal para fazer a gestão daquilo que constitui o interesse público primário, no caso a saúde, é possível ver o que Benevides (2009) entende como o “jeitinho” que caracteriza as relações do Estado como pessoa jurídica encarregada do interesse público. Isso porque é frequente observar, segundo a autora, a confusão entre o que constitui o interesse público privado, o bem comum, com o interesse público secundário do Estado, o da administração pública.

Segundo Andreazzi (2012), a EBSEH trouxe desafios para os analistas de políticas públicas e aqueles que vão decidir estabelecer ou não contratos de gestão com ela. A compreensão do contexto em que emergiu a empresa, a que e a quem serve e que perspectivas aponta é fundamental para que se entenda o que a EBSEH representa em termos de descentralização e privatização do serviço público, bem como do papel do Estado como regulador e financiador dos serviços de saúde.

É isto que analiso no próximo capítulo, considerando o contexto da terceirização de serviços públicos e o papel que a empresa tem na Política Nacional de Saúde, juntamente com os hospitais universitários federais.

3 AS VISSITUDES DA TERCEIRIZAÇÃO

Desde o final da Segunda Guerra Mundial, atrelada aos novos modelos de produção industrial, o toyotismo, a terceirização é uma realidade. Seus defensores a sustentam na defesa da adaptação às demandas de mercados na ideia do trabalhador multifuncional, que deve ter autonomia e iniciativa para aumentar sua produtividade.

Segundo Giosa (1997), a terceirização surgiu no contexto da competitividade industrial nos Estados Unidos logo, após a eclosão da II Guerra Mundial, como um suporte às indústrias bélicas. Com o passar das décadas, com a introdução do *downsizing*, houve a necessidade nas grandes empresas de redução dos níveis hierárquicos para agilizar a tomada de decisões. As atividades secundárias executadas internamente, isto é, aquelas que não eram o fim das empresas, foi prescrita a terceirização com a finalidade de redefinir a verdadeira missão da organização, concentrando todos seus esforços em prol desta missão. Com isso, surgiu o *outsourcing* que significa terceirização em inglês.

Para Silva (2004) o histórico da terceirização possui o mesmo percurso dos saberes da administração, onde são práticas que tiveram suas origens nas culturas mais antigas, que vem passando de geração a geração ao longo dos séculos, desenvolvendo formas adaptativas de suas características segundo a época e a organização, uma vez que a cooperação humana sempre existiu. Ele relata até indícios dos povos sumérios sobre a administração, procurando sempre a melhor maneira de resolver seus problemas práticos.

A origem etimológica da palavra “terceirizar” vem da palavra “terceiro”, Silva (2004) considera que é um termo referido a um sujeito estranho à relação jurídica – derivada do latim “*tertiariu*” com o acréscimo do sufixo “izar”. A terceirização significa a subcontratação de serviços, determinando a intermediária relação entre uma empresa contratante e outra empresa prestadora de serviços. Esta expressão faz parte do vocabulário jurídico nacional, sendo adotada pela doutrina e jurisprudência citando Robertela (1997).

Fontanella, Tavares e Leiria (1993) destacam o que é atividade fim e meio na organização, o que é prioridade para ela. Há quem defina terceirização como uma “tecnologia” da Administração que consiste na compra de bens e/ou serviços especializados, de forma sistêmica e intensiva, para serem integrados na condição de atividade-meio à atividade-fim da empresa compradora. Dessa forma concentrando as suas energias para a competição nos itens de qualidade e competitividade.

Para Queiroz (1992) a terceirização é uma técnica utilizada pela Administração para passar para outras empresas, através de um processo gerenciado de transferência, as atividades de apoio e acessórias, permitindo a concentração de esforços nas atividades fim. É

interessante destacar que para este existe entre a empresa contratante e contratada uma relação de parceria comprometida com os resultados organizacionais, seja em produção, seja em qualidade.

Giosa (1997) ressalta o mesmo aspecto de parceria, mas exalta a importância de se analisar os objetivos estratégicos desta empresa, aonde quer chegar, qual sua identidade organizacional, como é o mercado atuante, o que sua clientela quer e quem são seus concorrentes. Especifica os tipos de natureza que interferem no processo de escolha pela terceirização numa empresa: a natureza organizacional, como a empresa organiza sua estrutura física; a natureza econômica, quais suas diretrizes no setor econômico e investimentos; a natureza tecnológica, como trabalha com tecnologia de terceiros, com as possibilidades de alianças e incorporações diante da transferência de informações de produção e serviços (tecnologias) entre contratante e contratada; e a análise jurídica para estabelecimento de parcerias. O acompanhamento e validação de todo serviço realizado é fundamental para manutenção do padrão de qualidade do processo. Na tradição europeia terceirizar ex-funcionários que conhecem o processo e a empresa é salutar, mas aqui no Brasil a terceirização é realizada com empresas que não se tem nenhum contato anteriormente.

Silva (1997) nos mostra que devemos ter cuidado com alguns pontos de risco da terceirização como querer terceirizar pelo baixo custo em detrimento da qualidade. Onde, a terceirização somente será válida se tiver objetivos bem definidos como as metas, qualidade, custos e especialidade.

Além, ele expõe qual o padrão positivo para formação de parceria para terceirização:

É a transferência de atividades para fornecedores especializados, detentores de tecnologia própria e moderna, que tenham esta atividade terceirizada como sua atividade-fim, liberando a tomadora para concentrar seus esforços gerenciais em seu negócio principal, preservando e evoluindo em qualidade e produtividade, reduzindo custos e ganhando competitividade. (SILVA, 1997, p. 17).

Alguns autores, como Robortella (1994), conceituam a terceirização como processo positivo frente a competitividade que o mundo econômico exige das empresas. Assim, proporcionar qualidade, agilidade, simplicidade e competitividade.

Cavalcanti Júnior (1996) considera a terceirização como um processo genérico de parceria que traz ganho de qualidade, produtividade e redução de custos. Este mesmo autor referencia a terceirização como uma técnica que possui um terceiro na relação típica de trabalho, empregado e empregador.

Outra característica é a terceirização como processos de horizontalização e focalização, neste primeiro ocorre a transferência de funções para outra empresa ou outras empresas, no segundo a empresa passa a focar no que é essencial. Um dos objetivos da terceirização é a transformação de custos fixos em variáveis, eliminando atividades operacionais periféricas. Com isso, o que é economizado é reinvestido no aperfeiçoamento do processo produtivo.

Segundo Soares, Sena, Pinto e Paci (2013) é essencial a importância dos parâmetros de escolha da empresa terceirizada devendo utilizar além da capacidade técnica, outros itens como idoneidade, infraestrutura operacional, situação fiscal e postura ética da empresa contratada. Deve-se considerar a qualidade no desenvolvimento de processos, além da redução de custos, apesar dos autores demonstrarem que na maioria das vezes não é este o resultado. Além, a terceirização precisa estar em conformidade com os objetivos estratégicos da organização, os quais revelarão em que pontos ela poderá alcançar resultados satisfatórios através do acompanhamento das atividades terceirizadas por indicadores de desempenho.

Ferraz, F. B. (2006) discorre que a busca pela qualidade diante da competitividade do mercado não justifica a terceirização e as demais formas de mão-de-obra, devendo as organizações buscarem outras alternativas.

Em Santos, M. C. de O. et al. (2009) ressalta a discussão sobre o papel do Estado que terceiriza suas atividades, reduzindo suas funções essenciais, cabendo, então, controlar e regular as atividades econômicas em vez de executá-las; na prática, com a terceirização, assistimos à desregulamentação das relações de trabalho e à perda de controle pelo trabalhador sobre as condições de realização sobre o trabalho real.

Vale, ainda, abordar quando se explora este tema sobre autores que possuem uma visão crítica sobre o processo de terceirização como forma inicial de dispor sobre a construção de seu conceito, histórico e características na realidade brasileira, como na obra de Vidal, A. G. (1993); Santos, J. C. (2011); e Nunes, J. H (Org.) (2011).

Se fossemos considerar os ganhos para justificar estas práxis, idealmente a terceirização deveria permitir a diminuição dos custos e a melhoria da qualidade do produto ou do serviço, com o aparecimento de empresas altamente especializadas e com capacidade de dar respostas imediatas as necessidades de seus clientes.

Segundo Silva (2004) as atividades terceirizadas podem ser divididas em quatro tipos diferentes: 1. Processos ligados as atividades da empresa. 2. Processos ligados a atividades

complementares. 3. Atividades de suporte como recrutamento e seleção, pesquisas, treinamentos etc. 4. Ter mão-de-obra indireta ou temporária.

Marcelino e Cavalcante (2012) traz para a discussão da terceirização um caráter mais neutro sobre este vínculo, a depender da relação entre a empresa contratante e contratada seria precarizado ou não o vínculo de trabalho. A contratante quanto mais perto estiver da empresa contratada melhor será a qualidade da vida trabalhista de seus funcionários. Além, busca-se diferenciar subcontratação e terceirização. Subcontratação seria toda forma de transferência de serviços e tarefas de uma empresa para outra, que pode ser até atividades fim. Já terceirização seria um recurso gerencial para transferir parte até de suas atividades-fim para outra empresa com a finalidade de ter maior foco nas atividades realmente relevantes de forma estratégica.

Já os autores Antunes (1999) e Bresciane (1994) consideram a terceirização como prejudicial aos seres humanos pelos seguintes motivos: perdas de conquistas trabalhistas adquiridas, fragmentação da classe trabalhadora, menores salários, subclasses intensificadas, enfraquecimento e conflitos sindicais.

Giosa (1997) ressalta o aspecto estratégico para se fazer valer a pena parcerias na terceirização, trazendo a alta especialização da contratante para agregar valor de qualidade e o foco em suas atividades da contratada. No conceito de gestão deve-se ressaltar a importância de critérios de aplicações (início, meio e fim) e uma dimensão temporal com o curto, médio e longo prazo nesta relação.

Em oposição as definições mais positivas, para Bresciane (1994, p. 200) a terceirização:

A terceirização à brasileira tem sido apenas mais um expediente para reduzir custos a qualquer preço, em que “especialização e qualidade” são retóricas vazias, e de degradação do trabalho, do trabalhador, e também do produto, atributos negativos que se renovam como meios espúrios de “competitividade empresarial”.

Segundo Silva (1997) o capitalismo com a globalização tem como meta desenfreada a busca pela riqueza no aumento de consumidores, com isso tem na terceirização uma das suas maiores aliadas ao fundir e incorporar empresas, diminuir o quadro de pessoal administrativo, instalando os novos métodos de gerenciamento e engenharia, que diminui postos de trabalho pela racionalização; está aí a automação com a modernização do parque tecnológico e a ceifa de muitos empregos; também, está aí a terceirização responsável por uma parte do desemprego chamado de "estrutural", com postos de trabalho menores e salários mais baixos.

Silva (2004) descreve pesquisa realizada pelo DIEESE em 1993 com quarenta empresas que terceirizavam suas atividades. Constatou que 47,5% utilizaram o Contrato de Trabalho Temporário, sendo que, em 72,5% dos casos, houve perda de benefícios sociais; em 67,5%, achatamento salarial; e, em 32%, negligência quanto ao fornecimento de equipamentos de proteção individual.

Ainda este mesmo autor cita uma publicação do Jornal “O Povo”, a terceirização se tornou mais forte no Brasil com a desqualificação do serviço público no governo Fernando Collor, onde se acreditava no menor custo que esta estratégia traria. Com o governo Lula houve uma mudança neste quadro estrutural, com nova valorização do serviço público diante da criação de 40 mil novas vagas em concursos públicos.

Vale ressaltar, que nos países desenvolvidos nunca foi cogitada a estratégia de terceirizar o serviço público para reduzir custos, visto a manutenção da eficiência da máquina. Devemos priorizar a organização das instituições públicas através de processos bem estruturados com o crescimento por mérito dentro de uma cadeia bem programada de trilhas de carreiras, não através de indicações a cargos de confiança.

No que se refere às vantagens e desvantagens da terceirização, Giosa (1997) descreve como vantagens: o desenvolvimento econômico, especialização dos serviços, competitividade, busca de qualidade, controles adequados, aprimoramento do sistema de custeio, esforço de treinamento e desenvolvimento profissional, diminuição do desperdício, valorização dos talentos humanos, agilidade das decisões, menor custo, maior lucratividade e crescimento.

As dificuldades encontradas se referem a precariedade da existência de empresas capacitadas e vocacionadas para realizarem atividades de manutenção; a legislação trabalhista brasileira é muito restritiva; poucas são as empresas brasileiras que possuem cultura de terceirização, tanto contratantes como contratadas; a política de perde-ganha praticada entre as empresas, em virtude da pouca integração entre elas; a não existência da cultura da parceria; o mercado é carente de mão-de-obra qualificada; algumas firmas contratadas não cumprem com suas obrigações trabalhistas; a estatística aponta que há um maior índice de acidentes com as empresas contratadas; a grande parte das empresas contratadas conta com uma baixa competitividade.

Caso a terceirização aconteça sem uma estratégia bem definida, ocorrem seguintes problemas, segundo os autores citados: o aumento da dependência a terceiros; os custos tendem a aumentar, quando não há parceria; cresce o risco da queda da qualidade do produto

final; o empregado não busca o aperfeiçoamento; os acidentes ocorrem com maior frequência; e aumenta o risco do passivo trabalhista, dependendo da qualidade da contratação.

Para se ter bons resultados no processo de terceirização deve-se ter bem definidos quais serviços se quer terceirizar; medir os resultados a longo e médio prazo, não somente à curto prazo; além buscar empresas que agreguem valor quanto a qualidade tecnológica do serviço; monitorar os resultados de qualidade e produtividade através de indicadores; e acompanhar o tratamento e a manutenção dos direitos e benefícios trabalhistas destes funcionários.

Além, os autores enumeram outros fatores que poderão acarretar sentimento de desmotivação aos trabalhadores terceirizados: sentimento de encolhimento do nível de emprego, pois proporciona maior rotatividade da mão-de-obra; não inserção do trabalhar na equipe da empresa que terceiriza serviço; aumento do subemprego e do emprego informal; ausência de um compromisso com a empresa pode provocar o descaso com a prestação de serviços; e enfraquecimento do movimento sindical, tendo em vista a redução do número de associados, que mudam de categoria.

Segundo Costa, M. S. (2017), embasada em Druck e Borges (2002) a terceirização precariza as condições de trabalho: 1 - Precarização dos regimes de emprego; 2 - Precarização das condições de trabalho e salário; 3 - Atinge mesmo, de uma forma agregada, a qualidade dos postos de trabalho formais; 4 - Precarização da saúde do trabalhador com extensas cargas de trabalho, além da falta de lazer e vida social; e 5 - Precarização das ações coletivas, juntamente com o enfraquecimento dos movimentos dos trabalhadores, conquistas trabalhistas e movimentação sindical.

Segundo Anthony Giddens (2005) o trabalho possui em seu significado proporcionar maior autoestima e valorização social. Com isso, ele fortalece a identidade pessoal, pois valoriza-se o trabalho pela sensação de identidade social estável que ele oferece, além da sua contribuição econômica para o sustento do lar.

Além, o autor disserta nesta mesma obra sobre o desemprego e o sentimento de instabilidade no trabalho, como no caso da terceirização da mão-de-obra. Como parte da mudança de uma economia manufatureira para outra voltada a prestação de serviços, o mercado de trabalho vem sendo submetido a profundas alterações. Embora novos métodos de trabalho sejam motivadores para muitas pessoas, eles, também, podem gerar uma profunda dor para outras, que se sentem em um mundo em descontrole. Mudanças aceleradas podem desestabilizar trabalhadores em diversos tipos de ocupações, como ocorre com trabalhadores

de empresas terceirizadas, estando muito mais vulneráveis a estas, devido caráter menos enraizador e legalmente mais fácil de troca pela condição simples de quebra de contrato entre organizações.

Nas últimas quatro décadas, houve um aumento da porcentagem da insegurança no trabalho devido aos vários vínculos empregatícios juntamente com que o autor apresenta como o aumento da tecnologia dentro da produção, dentro do desenvolvimento de atividades. Este vem, com certeza, influenciando no sentimento de instabilidade, onde as pessoas não passam mais a vida em uma empresa e sim a busca incessante pelo melhor emprego.

Segundo cita Giddens (2005), a pesquisa britânica o Levantamento sobre a Insegurança no Emprego e a Intensificação do Trabalho constatou que para muitos trabalhadores a insegurança no emprego é muito mais do que o medo do desemprego, envolvendo, também, ansiedades relacionadas a transformação do próprio trabalho, além dos efeitos dessa transformação na saúde e na vida pessoal dos empregados.

Esse estudo também mostrou que existe uma forte correlação entre a insegurança no emprego e a saúde precária, o qual demonstra que a saúde mental e física apresenta consequências devastadoras, diante dos episódios de insegurança prolongada no emprego, como na saúde psíquica: nos níveis de estresse, síndrome do pânico; na saúde física: hipertensão, cansaço mental, até problemas relacionais em casa.

Segundo Sennett (2005) existe uma contradição, onde a ênfase crescente do trabalho atual sobre a flexibilidade do comportamento e o destino do trabalho pode produzir resultados exitosos, mas, também, acarreta inevitavelmente confusão e dano, isso porque as expectativas sobre os trabalhadores de serem flexíveis, adaptáveis, de terem mobilidade, de estarem dispostos a correr riscos, entra em contradição direta com muitos aspectos centrais de uma personalidade forte: lealdade, perseguição de metas de longo prazo, compromisso, confiança e determinação.

Assim, quando a vida se torna uma série de empregos distintos, não uma carreira coerente, existe um desgaste nas metas de longo prazo, falha no desenvolvimento dos vínculos sociais e a confiança passa a ser um sentimento fugaz. Para o autor as características do novo capitalismo corroem elementos do caráter pessoal responsáveis pela união das pessoas, o que este denomina como a corrosão do caráter.

As preocupações que as empresas tinham com demissões, promoções e planejamento de carreira com planejamento da aposentadoria, deixam de ser prioridades para estas. Alguns autores acreditam, como Handy (1994) que assim o profissional pode planejar sua vida

profissional de maneira criativa. Já outros acreditam que na prática a flexibilidade significa que as organizações podem admitir e demitir pessoas mais ou menos a vontade, enfraquecendo qualquer noção de segurança que seus empregados possam ter.

Um executivo da ATT citado por Richard Sennette (2005) demonstra que não há longo prazo, onde as mudanças ao longo da carreira de trabalho são muitas com 11 mudanças de emprego ao longo do curso de trabalho, e poderá trocar sua aptidão básica pelo menos outras três vezes durante os 40 anos de trabalho. Os empregos estão sendo substituídos por projetos e por campos de trabalho, coloca o executivo.

Além, as empresas também estão distribuindo muitas das tarefas que antes faziam permanentemente em suas instalações por pequenas firmas, indivíduos empregados com contratos de curto prazo. O setor da força de trabalho americano que mais rápido cresce, por exemplo, é das pessoas que trabalham para agências de emprego temporário.

Segundo Sennett (2005) as pessoas estão desejosas por mudanças, porque o mercado pode ser motivado pelo consumidor como nunca antes na história. Mercado nessa visão é dinâmico demais para permitir que se faça as coisas do mesmo jeito ao longo do tempo, ou que se faça a mesma coisa. Já o economista Bennett Harrison acredita que a origem dessa forma de mudanças é o capital impaciente, o desejo de rápido retorno.

Assim, o capitalismo do século XIX mudou após a Segunda Guerra Mundial, onde as economias avançadas tinham sindicatos fortes, garantias de Estado assistencialista e empresas em grande escala, combinaram assim uma relativa estabilidade por um período de mais ou 30 anos contestado hoje por um novo regime. A mudança na moderna estrutura institucional acompanhou o trabalho por curto prazo, o trabalho por contrato, episódio. As empresas buscam retirar camadas de burocracia, tornando-se organizações mais amplas e flexíveis.

Ainda Sennett (2005), o que se tem de mais moderno hoje, na administração, quando se fala em organograma empresarial, são as organizações em redes, as arrumações tipo rede pesam menos sobre os pés do que as hierarquias piramidais, declara o sociólogo Walter Powell. Assim, existe todo um sistema para reforçar a terceirização de mão-de-obra, onde fornecedoras de serviços complementam cada parte do processo produtivo em baixo de uma “mãe guarda-chuva” representada por uma grande marca. Mas, que retrocessos trazem para o trabalhador? Que consequências podem ter para estes?

Conforme discorre Sennett (2005), este formato de gestão mexe diretamente com o compromisso e a lealdade. A afirmativa “não há longo prazo” é o princípio que corrói a confiança, a lealdade e o compromisso mútuo. A confiança pode ser uma questão puramente

formal, como quando as pessoas concordam com uma transação comercial. Mas, em geral as experiências mais profundas de confiança são as informais, como quando as pessoas aprendem em quem podem confiar ou com quem podem contar e estes laços levam tempo para surgir enraizando assim devagar. Desta maneira, o esquema de curto prazo das instituições modernas limita o amadurecimento da confiança informal.

Segundo Sennett (2005) diz que as redes institucionais modernas se caracterizam pela “força de laços fracos” com o que quer dizer que fortes laços sociais como a lealdade deixaram de ser atraentes, onde laços fracos se concretizou no trabalho em equipe, em que a equipe passa de tarefa em tarefa e muda de pessoal no caminho.

Jonh Kotter professor da Escola de Comércio de Harvard aconselha os jovens a trabalhar mais fora que dentro das organizações. Ele defende que é melhor a postura de consultoria em vez de enraíza-se no emprego. A longo prazo a lealdade funcional é uma armadilha numa economia com conceitos comerciais de projetos de produtos, informações sobre concorrentes, equipamento de capital e todo tipo de conhecimento tem períodos de vida digna mais curtos. Com isso, declara que tão logo os empregados devem compreender que não podem contar com a empresa. O distanciamento e a cooperativa superficial são uma espécie de blindagem, para melhor lidar com as atuais realidades que o comportamento baseado em valores de lealdade e serviço não funcionam para as empresas.

Outro debate suscitado pelo autor diz respeito aos valores que embasam as relações de trabalho da empresa moderna serem transportados para as relações familiares, uma vez que na família os valores preponderantes são a obrigação formal, a confiança, o compromisso mútuo e o senso de objetivo, todas virtudes de longo prazo.

Ainda surge outros conflitos: como se pode buscar objetivos de longo prazo na sociedade de curto prazo? Como se pode manter relações sociais duráveis? Como pode o ser humano desenvolver a narrativa de identidade, sua história de vida numa sociedade composta por episódios e fragmentos?

As condições da nova economia alimentam ao contrário a experiência da deriva no tempo, no lugar do emprego estável. O capitalismo de curto prazo corrói o caráter, sobretudo aquelas qualidades que o ser humano tem com os outros e que forma um senso de identidade sustentável.

E, ainda, o autor apresenta as reflexões diante de cortes como o desemprego, com a condição de deriva do ser humano, de mudança, de ficar à deriva. A instabilidade muitas vezes encarada como um desafio para os fortes. Diante dessa condição, ressurgem

sentimentos de lealdade e compromisso para assumir a responsabilidade nesta condição de vida. A vida do ser humano é uma narrativa linear e cumulativa, onde tudo que acontece tem um propósito e consequências, não uma crônica. Assim, é exaltada a contradição do mundo do trabalho que hoje se constrói, esse mundo flexível onde tudo funciona a curto prazo. Com a condição de deriva é como se voltássemos a realidade e nos víssemos na condição de humano, com valores e princípios éticos de relação e mobilidade humanos.

Na condição do empregado terceirizado, que vive de mudanças, possui o desafio de construir sua narrativa, com vivencia em casa, na família de valores e sentimentos estáveis que se chocam com os ideais preconizados pela empresa moderna, de não vínculo, mudanças rápidas com o cumprimento de projetos. Como ensinar lealdade para os filhos, se a vivencia no trabalho onde passa a maior parte do tempo é outra? Ou o contrário, como preparar os filhos para o mercado de trabalho, se dentro de casa se ensina o compromisso e a lealdade? As novas condições do capitalismo criam o conflito entre o caráter e a experiência.

A instabilidade está no cotidiano, no dia-a-dia, não nos desastres naturais, guerras, ou queda econômica de uma nação, onde as pessoas aprendem a sobreviver numa época de uma geração, mas isso hoje ocorre todos os dias, é nosso desafio diário.

Segundo Alves, Soares, Amorim e Cunha (1997) as empresas para aumentar sua competitividade e conquistar novos mercados tem efetuado uma ampla reformulação em suas estruturas produtivas, visando reduzir custos e melhorar a qualidade do que se oferece. Com isso, implica a substituição dos princípios fordista de produção baseados na rígida divisão do trabalho, na prescrição das tarefas e na falta de autonomia dos operários por novos métodos pautados pela flexibilidade e pela capacidade oferecer resposta rápidas e eficientes em um mundo de constantes mudanças.

O novo paradigma conhecido como especialização flexível apresenta três grandes características: a primeira são as inovações tecnológicas; a segunda, apresentada pelo autor, expressa a mudança das relações entre as empresas, onde dissemina-se a prática da terceirização.

Esta consiste na tentativa de concentrar esforços naquelas atividades sobre as quais a empresa detém evidentes vantagens competitivas, desmembrando a partir de outras atividades e passando a adquirir serviços de outras empresas, expressando dessa forma uma tendência de descentralização empresarial e desverticalização industrial, o famoso organograma em rede.

A última característica se refere ao advento de novos processos organizacionais da produção e do trabalho interno. Para isso, tem se procurado diminuir o número de níveis

hierárquicos, como forma de agilizar a tomada de decisão, além de ter possibilitado a participação do trabalhador na gestão do processo de produção, seja na construção dos processos de trabalho, seja através da liderança.

Com isso, o autor apresenta que há duas consequências dessas transformações sobre o mundo do trabalho: primeiro o crescimento econômico não tem conseguido gerar empregos no ritmo necessário; segundo tem esse observado uma polarização dos postos de trabalhos em bons e maus empregos, sendo que os bons empregos são destinados aquelas pessoas melhor capacitadas, especialmente quanto ao maior grau de escolaridade.

De uma maneira geral, observa-se que a condição de boa parte dos postos de trabalho tem se deteriorado pelo aumento do emprego em alguns subsetores de serviços onde as relações de trabalho são precárias. Um exemplo, é o setor informal que absorve esta mão-de-obra para funções alternativas, sem carteira assinada e por conta própria. Tem-se deparado, também, com um número crescente de mão-de-obra melhor preparada, com isso, um aumento do desemprego desta classe em alguns setores.

Para melhorar esta situação em nosso país, cabe um maior diálogo, menos reativo, entre as classes de trabalhadores e de empresários, e que a classe trabalhadora seja melhor organizada, mais sindicalizada; e que, assim, estes agentes possam travar acordos benéficos de longo prazo.

Segundo Alves, Soares, Amorim e Cunha (1997) o processo de modernização produtiva, se por um lado sinaliza aumento da produtividade e competitividade das empresas, por outro tem causado grandes mudanças na quantidade e qualidade dos empregos gerados. Além de diversos postos de trabalho serem destruídos, percebe-se uma busca incessante por uma maior flexibilização do mercado que poderá gerar uma precarização do emprego, cabendo ao governo manter os direitos trabalhistas e se posicionar frente a qualquer situação prejudicial aos seres humanos.

Neste contexto, Alves, Soares, Amorim e Cunha (1997) apontam sobre o papel do Estado frente ao emprego podemos ter duas situações: primeiramente uma série de ajustamentos que levam a uma menor participação do Estado na economia, com uma diminuição dos custos do trabalho e, assim, uma menor cartela de encargos e uma maior flexibilização da mão-de-obra para aumentar a oferta de emprego, apesar que nos lugares que já vivenciam esta prática não houve um expressivo aumento.

A segunda linha deixa o Estado num papel de maior participação na reorientação da redistribuição de renda e de ampliar as oportunidades de emprego. Nos países em

desenvolvimento que seguiram a primeira linha, é percebido o agravamento dos problemas sociais com a redução dos direitos trabalhistas e com os cortes nos programas de governo. Com isso, se gerou uma instabilidade social com uma insatisfação crescente da população.

No caso do Brasil, as ações do governo diferem das ações praticadas em outros países por serem realidades diferentes, com a necessidade crescente por políticas públicas para atenuar a realidade encontrada.

Primeiramente, uma vez estabilizada a economia para garantir a continuidade do crescimento econômico é fundamental a melhor distribuição de renda, uma vez que, além de atender os objetivos da justiça social, incorporariam nos mercados de consumo uma parcela considerável de pessoas. Em segundo lugar, é necessário encaminhar a complexa questão da flexibilização dos direitos dos trabalhadores e da redução dos encargos salariais no contexto da diversidade das relações e dos vários mercados existentes.

Com isso nem todos os setores conseguem acompanhar os avanços dessa flexibilização, a ideia é adotar estratégias de flexibilização progressiva que permitirá aos setores mais avançados negociar com rapidez o que necessita para seu desenvolvimento.

Se o objetivo maior é criar mais empregos e de boa qualidade, caberá ao Estado propor as mudanças legais que facilitem a criação e com a formalização da relação de trabalho. E uma série de ações concorrem para a manutenção e a criação de empregos, por exemplo, a flexibilização da jornada de trabalho com a regulamentação do número de horas extras e o fornecimento de cursos supletivos e de qualificação profissional para os trabalhadores. Em seguida, é essencial abordar as Políticas Públicas demonstrando os aspectos conjunturais da sociedade na criação e impacto da terceirização.

Vale aqui a discussão sobre a gestão das instituições que terceirizam serviços para também atividades finalísticas e a precarização dos vínculos, Nogueira (2006) sucinta o diálogo para a especificidade do termo precariedade dos contratos quando se trata das instituições públicas:

Pode-se dizer que é irregular todo o vínculo de trabalho em que o trabalhador foi admitido na instituição pública sem concurso ou seleção de natureza pública, sendo exceção o trabalhador terceirizado admitido nas áreas não-finalísticas, como serviços gerais, segurança, mediante normas legais de licitação. (NOGUEIRA, 2006, p. 80).

A precariedade do vínculo para uma atividade finalística, como a prestação de serviços de saúde em estabelecimentos de saúde ou em atividades de saúde, se caracteriza quando o

Estado não consegue fazer cumprir os requisitos constitucionais de concurso público (Constituição Federal, art. 37, incisos I e II) e de aplicação geral de um regime jurídico único de trabalho (Constituição Federal, art. 39). Assim, uma série de consequências se torna inevitável como o comprometimento com o trabalho frente ao sentimento de não pertencimento à instituição por estes trabalhadores, a responsabilização da gestão frente ao desenvolvimento de pessoal através de ações de treinamento e desenvolvimento, e a dificuldade de cumprimento das linhas estratégicas institucionais.

Como acompanhar o serviço terceirizado se torna importantíssimo para a gestão da instituição que terceiriza serviços frente a manutenção da perseguição dos objetivos estratégicos. Com isso, segundo Pinto, Gouvêa e Oliveira (2014) acompanhar através de indicadores como ocorre a atuação dos trabalhadores terceirizados para o público externo deve ser uma prioridade para manter a qualidade dos serviços prestados.

Trazer à tona o diálogo sobre as condições de trabalho dadas aos trabalhadores terceirizados é imprescindível neste momento de construção de políticas públicas. Com isso, destaque para terminologia de precarização do trabalho, onde segundo Eberhardt, Carvalho e Murofuse (2015), analisar a precarização do trabalho e refletir sobre ela tem ganhado destaque em diversos campos do conhecimento, principalmente para a sociologia do trabalho, a gestão do trabalho e a saúde do trabalhado.

Eberhardt, Carvalho e Murofuse (2015) discorrem que ‘trabalho precário’ é o trabalho incerto e imprevisível, no qual os riscos empregatícios são assumidos principalmente pelos trabalhadores e não pelos seus empregadores ou pelo governo. Ainda vão além, consideram a causa da precarização do trabalho como um resultado da flexibilização de direitos trabalhistas historicamente conquistados pela classe trabalhadora. Antunes (1995) aponta que a precarização do trabalho vivenciada contemporaneamente é um dos resultados da reestruturação produtiva do capital operada a partir da década de 1970, caracterizada pela passagem da organização taylorista-fordista da produção para uma organização toyotista, que estimula a adoção de vínculos de trabalho mais flexíveis, do ponto de vista do empregador, e mais precários, do ponto de vista do trabalhador. O Ministério da Saúde define trabalho precário como aquele realizado sem a proteção social do trabalhador e, na administração pública, engloba também todo trabalho realizado sem concurso público (BRASIL, 2009). Com isso, o trabalho terceirizado é um vínculo precário.

Como Ruy Braga (2012) coloca ao trazer o termo “precariado” para falar do proletariado precarizado sendo uma parte da classe trabalhadora em permanente trânsito entre

a possibilidade da exclusão socioeconômica e o aprofundamento da exploração econômica. Quanto maior a produtividade do trabalho, tanto mais precária é a condição de existência do trabalhador. O trabalhador da SAMEAC, como todos terceirizados, são trabalhadores precarizados porque estão numa situação de instabilidade que deve seguir o fluxo do capital.

Também, vale o destaque nesta categoria da obra de Castel (1998) demonstrando como relevante as condições de trabalho dadas aos trabalhadores, sobre tudo o sentimento de instabilidade que deixa os trabalhadores terceirizados na zona de vulnerabilidade social que precariza os vínculos trabalhistas e fragiliza os suportes de proximidade.

Internamente, para cada instituição que possui a estratégia de desenvolver parte de suas atividades terceirizadas, cabe a reflexão sobre a melhor forma de conduzir este processo. Como interligar duas instituições com objetivos estratégicos diferenciados, principalmente quanto a perspectiva dos trabalhadores condutores das atividades? Como fazer preponderar valores organizacionais cruciais para o sucesso de uma organização? Como lidar com o sentimento de não pertencimento e de instabilidade dos trabalhadores frente a execução? Como proceder frente as mudanças de gestão? Quando se terceiriza atividades fins como lidar com o sentimento de injustiça dos trabalhadores terceirizados frente a diferenciação de benefícios e remuneração tendo que ter as mesmas responsabilidades dos trabalhadores concursados? Esta realidade acontece com o estudo de caso em questão.

Como exemplo de estudo de caso, temos o artigo de Barros e Mendes (2003) que demonstra as estratégias defensivas criadas pelos trabalhadores terceirizados de uma construtora de Brasília para evitar o sofrimento psíquico. Os resultados da pesquisa demonstram que estes possuem sentimento de insegurança e vulnerabilidade diante da terceirização que negligencia seus direitos e exige alta produção.

3.1 TERCEIRIZAÇÃO NO BRASIL

No Brasil, a terceirização surgiu devido a recessão econômica como forma de minimização de perdas de um lado e maior empregabilidade do outro, mesmo esta empregabilidade trazendo maior precarização das condições de trabalho.

Para Marcelino e Cavalcante (2012), o criador do termo “terceirização” foi Aldo Sani, engenheiro e diretor superintendente da Riocell – empresa de celulose de Guaíba (RS) – no início da década de 1970. A palavra “terceirização” é um neologismo. Em diversos países, quando essa forma de relação entre duas empresas se perfaz, o termo utilizado para definir as relações de trabalho estabelecidas é *subcontratação*.

Na década de 1990, com a reestruturação produtiva no Brasil, o processo de terceirização se intensificou, muito embora tenha se iniciado muito antes na indústria automobilística, na área hospitalar, como no estudo de caso em questão, por exemplos.

Para Silva (2004) a terceirização de mão-de-obra no Brasil se iniciou nas lavouras de café em São Paulo por um sistema de parceria, onde era distribuída a cada família uma quantidade de café para ser produzida e 50% do lucro com a venda era dividido entre elas. Posteriormente, com a chegada das multinacionais, principalmente a indústria automobilística que veio ao Brasil na década de 50 e trouxe várias tecnologias e novas formas de administrar a produção, a terceirização começou a se propagar. O principal motivo da terceirização estava no ganho em termo de qualidade e eficiência dos processos, por meio do apoio dos terceirizados em atividades meio.

No relatório “O processo de terceirização e seus efeitos sobre os trabalhadores no Brasil” produzido pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Econômicos (Dieese, 2007), os empresários buscam com a terceirização obter maior eficiência em seu processo produtivo e estabelecer uma melhor relação custo e benefício da atividade desempenhada pela empresa. É menos custoso o vínculo trabalhista terceirizado, porque o empresariado não sofre a quebra de vínculos, com a entrada e saída de pessoal, e nem arca com os custos inerentes à reposição nas férias e afastamento por licença saúde. Todo custo direto e envolvimento de outras áreas para resolução dessas problemáticas são repassados e prontamente sanados pela empresa terceirizada contratada, não fazendo o processo produtivo sofrer com estas adversidades.

Logo, o relatório demonstra que os empresários podem ter maior direcionamento de forças para o processo produtivo. A gestão empresarial é facilitada por uma organização do trabalho focada na produção, em processos mais enxutos que permitem o acompanhamento melhor do desempenho empresarial.

Diante da crise econômica, como a vivenciada no atual momento do nosso País, reorganizar o processo de produção se apresenta como uma estratégia fundamental para lidar com a oscilação do mercado. A contratação de serviços terceirizados, comparado ao vínculo trabalhista da CLT é considerada mais vantajosa para o empresariado, embora leve ao enfraquecimento da organização dos trabalhadores com a pulverização das atividades, diminuindo a força das conquistas trabalhistas.

No relatório referido, são identificados os resultados presentes em todos os processos de terceirização, segundo as empresas: diminuição do desperdício, melhor

qualidade, maior controle de qualidade, aumento de produtividade, melhor administração do tempo da empresa, agilização de decisões, otimização de serviços, liberação da criatividade, redução do quadro direto de empregados, um novo relacionamento sindical, desmobilização dos trabalhadores para reivindicações, desmobilização para greves, eliminação das ações sindicais, eliminação das ações trabalhistas. Em meio esses 14 aspectos positivos da terceirização supracitados, os cinco últimos têm relação direta com a desmobilização das ações sindicais, ou seja, não dizem respeito à produção.

3.2 A TERCEIRIZAÇÃO COMO ESTRATÉGIA DA REFORMA DO ESTADO

Nas instituições públicas brasileiras, a terceirização passou a ser utilizada após 1995, em função da Reforma Administrativa que estabeleceu o princípio de que a produção de bens e a prestação de serviços não exclusivos do Estado deveriam ser de atribuição de instituições privadas (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Para Rezende (2008) há duas gerações de gestão do Estado. A reforma administrativa da primeira geração estava muito mais focada em diminuir o pessoal e os gastos públicos, do que ir na sua causa raiz, no problema estrutural de realizar uma gestão por desempenho com maior reforço de estruturas de planejamento, monitoramento, controle, prestação pública de contas e participação da sociedade. A introdução de um pacote básico de medidas consideradas custo-efetivas, que o Estado deveria bancar por meio de impostos, sem cobrança aos cidadãos. A segunda geração da reforma do Estado contempla os modelos de gestão mais híbridos, contrários a burocratização do Estado e imbuído da flexibilização de modelos de gestão. Isso teve início em 1995 com o projeto das Organizações Sociais transformado em lei em 1998. É neste modelo que se encaixa a administração por instituições do chamado Terceiro Setor e, também, a EBSEH. A forma de vínculo com organizações como a SAMEAC estava no bojo dessa ideia de gestão híbrida, excluídas as questões de ilegalidades já mencionadas.

Segundo Silva (2004) se faz necessário apresentar o histórico da administração pública no Brasil para entender o contexto de criação da terceirização. A administração burocrática surgiu com a reforma do Estado por Maurício Nabuco e Luis Simões Lopes. Nos anos que se seguiram houve o enfraquecimento do liberalismo com a crise da bolsa americana e maior intervenção estatal.

O período de 30 a 45 houve uma maior organização do aparelho estatal com a criação de vários órgãos e uma atuação direta deste para a promoção da acumulação capitalista. Segundo Marcelino (2003) houve com a reforma do Estado como destaque: a reforma do sistema de pessoal, a implantação de sistemas administrativos e das atividades de orçamento com o objetivo maior de restaurar o equilíbrio das finanças públicas.

Entre 45 e 46 houve uma nova influência do liberalismo econômico, com um menor controle de preço e maior mobilização econômica. Em seguida, na década de 50 chegou a época do desenvolvimento com a política de Juscelino Kubitschek. Já na década de 60 veio a segunda reforma administrativa do Estado, trazendo novamente novo momento de maior influência estatal em nosso país.

Nesta época foi criado o Decreto-lei nº 200 que estabeleceu diretrizes para a reforma administrativa com um plano indicativo que, ao ser implantado, consolidou o modelo de “administração para o desenvolvimento”.

O liberalismo e internacionalismo teve nova expressão entre 1964 e 1966, quando ganhou expansão a retórica favorável ao desenvolvimento econômico.

Segundo Bresser Pereira (1998) até o final dos governos autoritários, o modelo organizacional era centralizado e muito burocrático. Com isso, a crise política do sistema militar foi identificada também no modelo burocrático da administração pública vigente. Esta crise se agravou ainda mais diante da crise do Petróleo ao final da década de 70, demonstrando mais ainda a incapacidade do Estado de ter função complementar na economia:

A causa fundamental da crise econômica foi a crise do Estado – uma crise que ainda não está plenamente superada, apesar de todas as reformas já realizadas. Crise que se desencadeou em 1979, com o segundo choque do petróleo. Crise que se caracteriza pela perda da capacidade do Estado de coordenar o sistema econômico de forma complementar ao mercado. Crise que se define como fiscal, como uma crise do modo de intervenção do estado, como uma crise da forma burocrática pela qual o Estado é administrado, e, em um primeiro momento, também como uma crise política. (BRESSER PEREIRA, 1998 apud SILVA, 2004, p. 100).

A Nova República em 1985 pretendia realizar mudanças diante de um governo que estava desarticulado e não dava conta da demanda da sociedade. Foi o chamado “milagre brasileiro”, o Estado conseguiu se articular novamente e proporcionar um crescimento acelerado, que gerou despesas elevadas que foram pagas anos à frente. Com isso, na década seguinte se experimentou um período de recessão econômica, com sérias restrições nos investimentos sociais.

Segundo Silva (2004) o governo, por ter recebido uma herança política institucional de várias coalizões e alianças heterogêneas, e por carecer de instrumentos legais e institucionais para coordenar as ações político-econômicas, plano após plano não conseguiu restabelecer a confiança social e nem uma unidade administrativa com prosperidade econômica, nem no governo Sarney e nem no governo Collor.

Ainda, segundo o mesmo autor o governo Sarney não conseguiu sustentar a reforma administrativa de forma consistente, o que deu espaço para os interesses corporativos na administração pública. A Constituição de 88 ampliou o papel social do Estado, mas concentrou o desequilíbrio fiscal na União, uma vez que distribuiu para os municípios, mas manteve os estados endividados.

Com a vinda do Governo Collor aumentou o liberalismo econômico e trouxe a vinda das privatizações para a desmobilização do setor público, privilegiando a promoção da integração do sistema produtivo nacional à economia mundial. Esta estratégia não amortizou a dívida pública e, ainda, pirou drasticamente os serviços públicos.

As extinções de órgãos e entidades, demissão e disponibilidade de servidores, provocavam insegurança e inércia do pessoal efetivo da Administração pública federal, acarretando verdadeira paralisia da máquina administrativa, refletindo-se negativamente no processo reformista, o qual tinha como finalidade modificar a cultura da gestão até aquele momento adotada pelo Estado. Os projetos voltados para formação, aperfeiçoamento e treinamento de servidores nunca foram implementados. (SILVA, 2004, p. 65).

Em 1995 o então Presidente Fernando Henrique Cardoso lançou o Plano de Reforma do Estado em duas linhas de atuação: tática com o executivo e estratégica. Tinha como princípios as reformas sociais. Uma das mudanças criadas foi o Ministério da Administração para impulsar esta reforma do Estado.

Houve também neste período a implementação do Plano Real, marca do seu governo, que trouxe estabilidade a nossa moeda.

Com a implantação do Plano Real, o cenário de economia iniciou uma profunda mudança que trouxe a, recuperando os investimentos estabilização da moeda, reduzindo os níveis inflacionários privados, eliminando reservas de mercado, protecionismo e monopólio estatal, privatização no setor de infra- estrutura, enfim, reorganizando o processo econômico. Tudo isto objetivava a redução dos gastos públicos, principalmente nos estados, e flexibilizar a administração pública para tornar possível a modernização dos órgãos e entidades públicas com a criação de formas de provisão de serviços, inclusive a terceirização. (SILVA, 2004, p. 97)

Em 2003 com a vinda do Governo Lula houve a continuidade da reforma do governo, com a Reforma Previdenciária, para em seguida, de forma bastante tímida iniciar a Reforma Tributária. Mas, o que mais se destacou foi as ações sociais com os Programas “Fome Zero”, “Bolsa Família”, “Minha Casa, Minha Vida”, entre outros. Com a vinda do Governo Dilma foi dada continuidade às ações sociais iniciadas no governo anterior.

Na história das reformas administrativas no Brasil, todas elas foram fadadas ao fracasso porque vinham acompanhadas de planos econômicos que muitas vezes penalizava o trabalhador, uma vez que o governo quando encontra crise procura formas de aumentar impostos ou de manter uma política de contenção de gastos, basta citar atualmente a PEC 241 e a Reforma da Previdência.

As organizações públicas têm sua razão de existir, sua essência, no servir ao público, para o interesse público. Todas suas ações possuem consequências diretas sobre a população para qual atendem. Por isso, o balizar de ações está no seguimento de leis e normas. Suas ações e destino é decidido por agentes externos à organização, o governo embasado na vontade da população. Assim, segundo Lima, Jacobini e Araújo (2015) as instituições públicas regem sua estrutura possuindo tanto prerrogativas como restrições impostas por lei que impactam sobremaneira a sua constituição e particularizam consideravelmente seu funcionamento em comparação com as entidades privadas.

Matus (1993) discorre que não existe dissociação entre o técnico e o político na Administração Pública, assim também Misoczky, Vieira e Leão (1999) conforme quadro abaixo:

Figura 7 – Dimensões políticas e técnicas na administração pública:

Parâmetro	Dimensão política	Dimensão técnica
Esfera de ação	A sociedade como um todo	Dar racionalidade formal ao processo de decisões sociais
Valores	Uma verdade pragmática	Uma verdade científica
Critério de eficácia	Poder	Alternativa mais econômica
Instrumento de ação	Decisão política	Argumentação técnica
Tipo de racionalidade	Material – capacidade de alterar ou não as relações de poder	Formal – cadeia de objetivos e meios para que sejam atingidos

Demonstra que o ambiente público se norteia tanto pela dimensão política como pela dimensão técnica, a dimensão política trazendo o aspecto social e a dimensão técnica dando racionalidade formal aos processos, com valores que trazem verdade pragmática e científica, em algumas situações trazendo conflito ou conciliação nas decisões por poder e argumentação técnica. Assim, forma aspectos complementares ou abrem diálogo para conciliação de visões.

Fonte: Misoczky, Vieira e Leão (1999).

Por muito tempo esta divisão, entre o técnico e o político, nas instituições públicas foi defendida por vários autores como Harmon e Mayer (1999), Behn em Abrucio e Loureiro (2004), entre outros colaboravam com a ideia que a análise de problemas nas organizações públicas deveria vir com perspectiva lógica e empírica pela sua natureza técnica.

Um dos teóricos que contesta esta ideia é Rua (1997):

Estudos recentes têm mostrado que, diversamente do que pretendia a separação analítica entre política e administração, fica claro que os agentes administrativos não são neutros, mas sim dotados de interesses próprios, que tentam maximizar. Agem como atores políticos, mostrando-se capazes de mobilizar recursos políticos, como informação e apoio de grupos de interesse da sociedade. Além disso, possuem capacidade para desenvolver concepções próprias sobre as políticas governamentais e sobre o seu próprio papel no jogo político, independentemente de considerações de natureza estritamente técnica. (Rua, 1997, citado por Lima, Jacobini e Araújo, 2015, p. 142).

Toda esta discussão traz em evidência a neutralidade burocrática, segundo Bresser Pereira (1998) sociedade um campo de conflito, cooperação e incerteza, na qual os cidadãos defendem seus interesses e afirmam suas posições ideológicas, com isso como pode as instituições públicas defenderem os interesses da sociedade e se moldarem para atender a demanda evidente da forma solicitada e não possuírem viés político dentro da estruturação de processos. Em aspectos da operação, desde a escuta do atendimento *in loco*, mas falo também da influência que o governo traz para a razão de existir desta instituição e o direcionamento estratégico que esta deve tomar.

Dentro do estudo de caso em questão, este direcionamento está presente dentro do novo direcionamento estratégico tomado pela escolha e, não somente, criação da EBSERH, deixando os HUFs em novo posicionamento, além claro da busca pela melhoria de processos pelas exigências sociais.

Assim, desde a década de 90 é presenciada na realidade brasileira uma busca pelo aperfeiçoamento com a gestão da qualidade e direcionamento estratégico das instituições públicas. É como demonstrasse que as instituições buscam alcançar objetivos da melhor maneira diante das demandas crescentes da sociedade.

Seiffert e Costa (2007) afirmam que a estrutura organizacional é composta por relacionamentos diante da distribuição de pessoas entre posições sociais. Esta distribuição ocorre devido a distribuição de tarefas (divisão do trabalho) e a hierarquia (posições de áreas / cargos organizacionais) desta maneira gerando produtos para a sociedade. A estrutura organizacional pode ser, assim, definida como o resultado que desta dinâmica entre

hierarquia, divisão de tarefas e comunicação, gerando também relações de poder para esta realização. Assim, a estrutura é a um só tempo reveladora das relações econômicas, ideológicas e simbólicas da organização. Compreender esta dinâmica é entender a complexidade que uma mudança organizacional possa ocorrer.

Segundo Antunes (2000) o neoliberalismo e a reestruturação produtiva da era da acumulação flexível, tirando lucro de todas as formas possíveis, dotadas de forte caráter destrutivo, têm levado, entre tantos aspectos há um monumental desemprego, uma enorme precarização do trabalho e uma degradação crescente da natureza, na relação metabólica entre homem e capital.

O autor defende que a sociedade utilizando como desculpa a óptica democrática para o preenchimento incessante do “ter”, chegou ao seu ápice em prol do lucro, levando-a a (des)sociabilização. A globalização produtiva tem gerado uma classe que fica à margem de tudo isso, são os excluídos e precarizados, que está presente até mesmo nos grandes centros produtores capitalistas. Como discorre o autor “O que dizer de uma forma de sociabilidade que desemprega ou precariza mais de 1 bilhão e 200 milhões de pessoas, algo em torno de um terço da força humana mundial que trabalha, conforme dados recentes da OIT?” (ANTUNES, 2000, p.).

Segundo Putnam (1994) a construção e formalização das instituições se dar pela superação de problemas de ação coletiva, no caso da EBSEH ocorreu a problemática de ação da administração direta não ocorrer pelas UFs nos hospitais universitários, com apelo para a terceirização. No mundo contemporâneo a competitividade é extremamente dependente da inovação, neste caso através da cooperação entre setor público e privado. No estudo de caso em questão, a escolha de uma empresa pública regida pelo capital privado, veio a permear o que o governo já explorava no caso da Petrobras, por exemplo, nesta parceria entre público e privado.

Segundo Lima, Jacobini e Araújo (2015) as transformações que a administração pública vem sofrendo desde a década de 80 é reflexo do debate incessante com outra a herança patrimonialista e as disfunções da burocracia, onde se busca um Estado com uma gestão pública eficiente, eficaz e efetiva ante as crescentes demandas sociais. A partir dos anos 80 o movimento da reforma administrativa vem tomando vulto, com início na Inglaterra sob o comando da ministra Margareth Thatcher e, em seguida, nos Estados Unidos com Ronald Regan.

Segundos os autores citando outros os elementos que desencadearam a reforma administrativa do Estado foram a crise fiscal do Estado (Aucoin, 1990; Hood, 1995; Pollitt e Bouckaert, 2002), a crescente competição territorial pelos investimentos privados e mão de obra qualificada (Subirats e Quintana, 2005), a disponibilidade de novos conhecimentos organizacionais e tecnologia, a ascensão de valores pluralistas e neoliberais (Kooiman, 1993; Rhodes, 1997) e a crescente complexidade, dinâmica e diversidade das sociedades contemporâneas (Kooiman, 1993).

Ainda, as mudanças que surgiram tiveram como foco inicial a redução de gastos, ter um menor tamanho do Estado com as privatizações e terceirizações. Em seguida, o teor que essas mudanças tiveram foi a melhoria da capacidade de gestão, trazer melhor eficiência e efetividade de processos. Essas melhorias estavam embasadas nos cases das empresas privadas.

O Brasil não ficou atrás em acompanhar estas mudanças, tendo estas duas conotações de redução e melhor gestão, primeiro com a preocupação de maior eficiência e, assim, a redução dos gastos do Estado no, então, primeiro governo Fernando Henrique Cardoso em 1995 com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado e, em seguida, no Governo Lula houve maior incremento do Estado para melhorar seu desempenho e poder prosperar em receita. Segundo os autores, até hoje vemos os efeitos destas iniciativas para melhorar a gestão, promover *accountability*, estabelecer canais de comunicação com o cidadão, criar mecanismos de transparência e buscar novos arranjos organizacionais para a execução das políticas públicas.

Trata-se de ampliar a capacidade institucional de gestão para melhorar a capacidade estatal. Regras do jogo, relações interinstitucionais, arranjos organizacionais, parcerias, políticas adequadas de pessoal e de alocação de recursos tecnológicos, financeiros e materiais, preocupação com resultados, entre outras exigências próprias da racionalidade instrumental, passam a fazer parte da agenda dos governos. (LIMA; JACOBINI; ARAÚJO, 2015, p. 76).

Segundo Texeira (2015), a “corporatização” (*corporatization*) é o processo de transformar um órgão da administração pública direta – departamento, autarquia ou outro órgão de Estado – em corporação; a princípio, em uma empresa pública. Neste caso, um HUFs foi incorporado à estatal criada EBSERH. Assim, trata-se de um processo que objetiva modificar os instrumentos legais para transformação jurídica, desvinculando as entidades do poder público direto e garantindo autonomia gerencial e funcionamento com base no direito privado e empresarial mesmo quando o poder público continua a ser o proprietário ou acionista majoritário. Tratando-se, portanto, de reformas organizacionais concatenadas à

reestruturação dos modelos empresariais (Castells, 2000), uma das faces, portanto, dos processos de reestruturação produtiva (Antunes, 1999). Assim, a preocupação maior como esta mudança irá repercutir na mudança do trabalho neste ambiente.

Outra grande tendência nos motivos da reestruturação organizacional, que foi uma das prerrogativas do caso em questão, está na ideologia da gestão baseada em valor – GBV (*Shareholder Value Management Ideology*). Segundo Saltorato e Benatti (2017) este formato vem surgindo desde a década de 70 através de uma ótica bourdiesiana, onde os agentes de poder imersos em um discurso de melhorias e para trazer maior valor financeiro agregado à qualidade permeia esta ótica na organização juntamente com quem corrobora com este discurso para justificar tal mudança. Para Bourdieu campo é uma “construção social arbitrária e artificial, um artefato que se evoca como tal em tudo que define sua autonomia, regras explícitas e específicas, espaço e tempo rigidamente delimitados e extraordinários” (BOURDIEU, 2009, p. 109). É um espaço composto por várias posições promovendo um estado específico de relações de poder (BOURDIEU, 2009), demonstrando a concepção política de cultura organizacional.

Desde início dos anos 70 no mundo e década de 90 no Brasil a reestruturação produtiva é marcada pela flexibilidade e inovação organizacional diante da globalização do capital. Esta flexibilização do trabalho é marcada pelas várias formas de emprego e vínculo, onde neste estudo de caso em questão, estar numa entidade filantrópica que fazia gestão para terceiros, convivendo com variadas formas de vínculo, estando sujeito a reestruturações e mudanças efetivas que fogem ao poder de decisão da própria gestão, também é precarização de vínculo trabalhista.

Conforme Montali (2003) esta flexibilização tem consequências nas famílias destes trabalhadores, assim a gestão e formas de trabalho disponíveis no mercado vem a influenciar a organização destes. Aspectos como a automação, a inserção da mulher em maior escala no ambiente de trabalho, a oferta e procura de emprego, a criação de empregos informais vem a mexer com a constituição das famílias ao longo das últimas décadas.

Para Ricardo Antunes (2006) o neoliberalismo e reestruturação produtiva na era da acumulação flexível tem trazido um caráter nefasto de destruição para a massa trabalhadora diante da precarização das condições de trabalho. Para justificar tais mudanças são utilizadas formas de fetichização: desde o culto da *sociedade democrática*, que teria finalmente realizado a *utopia do preenchimento*, até a crença na desmercantilização da vida societal, no fim das ideologias. A lógica do taylorismo/fordismo teve expressiva diminuição nas unidades

fabris por conta do Toyotismo que utiliza a lógica da eficiência de produção com a gestão da qualidade, colaborando em larga escala para a reestruturação produtiva, flexibilização e desemprego.

Segundo Ricardo Antunes em “Os sentidos do trabalho” (1999) expõe em sua introdução, a reestruturação produtiva atual causa desemprego em dimensão estrutural, precarização do trabalho de modo ampliado e destruição da natureza em escala globalizada. Agora, depois da chegada do Toyotismo com a vinda do neoliberalismo uma das falácias é da “qualidade total” sob a vigência da taxa de utilização decrescente do valor de uso das mercadorias. Com este ideário vem o desmonte da estabilidade do trabalho do fordismo com a desregulamentação e flexibilização das condições de trabalho e, com isso, sua precarização. Como discorre o próprio autor:

Tem sido uma tendência frequente a redução do proletariado industrial, fabril, tradicional, manual, estável e especializado, herdeiro da era da indústria verticalizada, esse proletariado se desenvolveu intensamente na vigência do binômio taylorismo/fordismo e vem diminuindo com a reestruturação produtiva do capital. O desenvolvimento da lean production, a expansão ocidental do toyotismo e das formas de horizontalização do capital produtivo, a flexibilização e desconcentração (e muitas vezes desterritorialização) do espaço físico produtivo. Ou ainda motivado pela introdução da máquina informatizada, com a "telemática" (que permite relações diretas entre empresas muito distantes, por meio do vínculo possibilitado pelo computador, bem como a introdução de novas formas de "trabalho doméstico"). Dentre tantos elementos causais da redução do proletariado estável, anteriormente referido. (ANTUNES, 1999, p. 104).

Bresser-Pereira (1977) discorre sobre a crise do Estado na década de 70 e 80 diante da ineficiência do Estado tecnoburocrático-capitalista no subdesenvolvimento industrializado. Estado este dominado por interesses da classe social hegemônica que se torna incapaz de superar seu subdesenvolvimento, a desigualdade, miséria e a injustiça social. O próprio Estado se torna instrumento para manutenção do seu *status quo*. Passou na década de 80 por uma crescente expansão econômica com sua maior produção industrial. Assim, entramos na década de 90 com a abertura dos portos brasileiros. O Estado passa a ter um papel de coordenador econômico, para manter a ordem interna e a estabilidade da moeda. A reforma Estado na década de 90 incluem, além do respeito aos preceitos macroeconômicos, as reformas fiscais/tributárias, as privatizações e as reformas das empresas. Como expõe o autor, reconstrução do Estado significa:

Recuperação da poupança pública e superação da crise fiscal; redefinição das formas de intervenção no econômico e no social

através da contratação de organizações públicas não estatais para executar os serviços de educação, saúde e cultura; e reforma da administração pública com a implantação de uma administração pública gerencial. Reforma que significa transitar de um estado que promove diretamente o desenvolvimento econômico e social para um Estado que atue como regulador e facilitador a fundo perdido desse desenvolvimento. (BRESSER-PEREIRA, 1998b, p. 58).

Esta reforma do Estado foi resultado de quatro processos básicos interdependentes da reforma: o aumento da governabilidade, a recuperação da governança, a redefinição do papel regulador do Estado, a delimitação do tamanho do Estado. Esta seria realizada através das privatizações, publicização e terceirização. Assim, se define um novo tipo de propriedade entre a pública e a privada, a propriedade pública não estatal.

Esta lógica o autor denomina “lógica do leque dos mecanismos de controle”. Com o crescimento econômico do mundo globalizado, se parte da lógica de controle pelo mercado, mercado este que é imperfeito, tendo que recorrer a outras formas de controle. Assim, com a Reforma do Estado se combinarão conjuntamente o controle hierárquico gerencial, a democracia representativa, a democracia direta ou controle social, e o mercado.

Para recuperar a governança, o Estado possui três componentes: a superação da crise fiscal, a redefinição das formas de intervenção do Estado no plano econômico-social, e a superação da burocratização do Estado. Para esta Bresser-Pereira propõe a administração pública gerencial para trazer orientação para o cidadão, gestão dos contratos, separação entre secretarias idealizadoras e unidades executoras de políticas públicas, distinção entre unidades executoras de funções do Estado e organizações sociais que realizam serviços sociais e científicos competitivos e terceirização de atividades de apoio, para o Estado poder ter livre agenda para se preocupar com o que lhe é de essencial que é a implementação de decisões políticas, inclusive no campo social. Um Estado competitivo, menos protecionista.

Em suma, este novo Estado será financiador, não produtor dos serviços sociais não exclusivos do Estado, que o mercado não pode recompensar adequadamente em função das economias externas que produzem, como é o caso da educação, saúde, cultura, proteção do meio ambiente e do desenvolvimento científico e tecnológico. O Estado não produzirá bens e nem serviços, nem ficará preso à proteção do mercado nacional, mas terá seu principal papel ao promover a competitividade externa do país. Assim, verifica-se a realidade reforçadora de parcerias como a da SAMEAC que existia em nosso país na década de 90 através do então governo Fernando Henrique Cardoso com seu ministro da Administração Pública e Reforma do Estado de 1995-1998 - Bresser-Pereira, como fundamental para as alianças mantidas no país na época. Com o governo Lula nos anos 2000, o Estado passou a adquirir outro papel

com os ditos limites alargados. Agora o Estado será gerador de econômica, basta citar o exemplo da estatal Petrobras.

O neoliberalismo passou a ditar o que deve ser seguido pelos países capitalistas como ideal de produção, inicialmente nos centros e depois pelos países subordinados como reestruturação produtiva, privatizações, enxugamento do Estado (mentalidade *lean*), políticas fiscal e monetária em consonância com os órgãos mantenedores desta ordem vigente, BIRD e FMI, desmontagem dos direitos sociais dos trabalhadores, combate aos sindicatos de esquerda e a todo movimento esquerdista, propaganda de um individualismo e subjetivismo, entre outras características marcantes desse momento do neoliberalismo. Todas estas características se fazem presente hoje na realidade brasileira que começou a ser implementado na década de 90 com o governo Fernando Collor e em seguida com Fernando Henrique Cardoso.

No Brasil combinam-se processos de *downstzing* das empresas, um enorme enxugamento de mão-de-obra e aumento das formas de superexploração da força de trabalho com baixa remuneração e precarização de vínculos, verificando-se também mutações no processo tecnológico e informacional, demonstrando que o fordismo está se mesclando com formas do toyotismo.

Antunes (2005) expõe, ainda, que Collor que elegeu com o ideário de modernização do país, e assim prosseguiu com o governo do Fernando Henrique sobre o pretexto de normalizar nossa economia com o enxugamento da máquina. Nos anos 90 se sentiu na produção brasileira a reestruturação através do *lean production*, do sistema *just-in-time*, *kanban*, do processo de qualidade total, das formas de subcontratação, de terceirização da força de trabalho etc. Diante deste contorno resta resgatar o sentido de pertencimento de classe desses novos proletários do mundo, reatar os laços de solidariedade e consciência daqueles que vivem do trabalho ou que deles são excluídos, que a era da reestruturação do capital.

Conforme Claus Offe (1984) em seu ensaio “Trabalho: categoria sociológica-chave?” discorre que a sociedade de serviços prioriza a racionalidade do capital privado, comprovando a perda da centralidade do trabalho, não mais pelo aspecto econômico, mas pelos interesses do capital privado. Em verdade que o trabalho contemporâneo pede muito mais o trabalho parcial, menos o trabalho estável (proletariado fabril estável), pede pelo trabalho *part-in-time*, trabalho terceirizado, precarizado e desregulamentado. Além, vale ressaltar o caráter de distribuição especial desta nova forma de produção.

Para Antunes (2011) no Brasil a implementação dos preceitos do neoliberalismo na década de 90 trouxe consequências avassaladoras para a classe trabalhadora, para o movimento sindical e para a esquerda brasileira. A desregulamentação, flexibilização, privatização acelerada e desindustrialização ganharam forte impulso, uma vez que seguiam, no essencial, uma política de corte neoliberal, antiestatista e privatizante. Paralelamente à retração da força de trabalho industrial, ampliou-se também o contingente de *subproletarizados*, de *terceirizados*, de *subempregados*, ou seja, das distintas modalidades de trabalho precarizado.

Assim, no estudo de caso em questão, além da manutenção da SAMEAC de forma precarizada por mais de 50 anos na gestão dos hospitais, a dita solução foi a criação da EBSEH para manter os interesses do capitalismo privado do governo brasileiro, a troca do funcionário CLT por outro CLT, a justificativa inflamada no discurso em regularizar a situação dos HUFs, mas que não resolveu, na verdade demonstra que existia outra intenção por traz, a intenção do lucro, do capitalismo desmedido, mesmo que este custe a precarização da situações de 900 trabalhadores que retornem ao mercado após os 40 anos de idade e a não chance dada para o 1900 colaboradores da EBSEH em serem RJU.

A globalização impôs a necessidade de aumentar a efetividade do Estado, aumentando a competição entre os países, conforme discorre Lima e Queiroz (2003). Para que o Estado acompanhar as demandas sociais e, assim, possa definir metas e apontar estratégias nacionais, passou a ser imperativo que ele tenha maior efetividade no aparelho organizacional, se reorganizando e adotando critérios de gestão capazes de reduzir custos, buscar maior articulação com a sociedade, definir prioridades democraticamente e cobrar resultados. Assim, se partiu, antes do tudo, de uma reflexão sobre os paradigmas gerenciais.

Estes autores citam Motta (1997) que demonstra que gerenciar uma organização pública ou privada nos dias atuais é gerenciar mudanças rápidas e complexas em busca da excelência organizacional. Estes autores colocam que muitas dessas mudanças falham porque não consideram o fator humano com o impacto neste diante das mudanças organizacionais. Diante da reestruturação organizacional, exige-se um novo perfil de trabalhador marcado pela flexibilidade, uma vez que estas transformações trazem novo modo de viver e subjetivar. Os trabalhadores do setor público têm que ser mais flexíveis para lidar com os novos sistemas de trabalho que demandam maior qualificação e polivalência desses sujeitos.

Acreditar que o maior desafio ao setor público brasileiro era gerencial, fez buscar na década de 90 um novo modelo de gestão pública orientada para resultados. Assim, foi criado o

modelo federal de gestão pelo Programa de Qualidade do Setor Público - Gespública composto por sete critérios que juntos passariam a compor um padrão do sistema de gestão para orientar as organizações do setor público brasileiro nesse processo de transformação gerencial. Esses critérios (chamados pelo programa de Critérios de Excelência em Gestão) são: 1) liderança; 2) estratégias e planos; 3) clientes; 4) informação; 5) pessoas; 6) processos; 7) resultados.

Para Druck (1999) a terceirização deve ser vista dentro de um programa maior de reestruturação produtiva, este visa a acumulação de capital onde o custo com o trabalhador direto seria um problema, sendo que este fenômeno ocorria em todo mundo. Assim, dentro da ordem mundial de reestruturação produtiva o tripé produtividade, qualidade e custos estão juntos para a empresa ter valor competitivo no mercado.

Segundo Herzog (1991) existem três situações que pode provocar mudanças na estrutura organizacional: crises ou problemas, novas oportunidades, e novas diretrizes internas e externas. No caso, a possibilidade de novas oportunidades que uma estatal poderia provocar para estas instituições seriam a causa desta grande mudança na estrutura organizacional dos HUFs.

Aprofundando a discussão sobre a gestão de mudanças Souza (1994) vem acrescentar o viés da considerando pela perspectiva das pessoas na implementação de mudanças. Assim, na mudança da instituição em questão que era gerenciada por entidade filantrópica para uma estatal, a consideração sobre o impacto no comportamento das pessoas é essencial para esta ser bem-sucedida.

Ferlie e colaboradores (1999) propuseram seis indicadores com o intuito de avaliar o processo de mudança organizacional no setor público em seus vários níveis: extensão da mudança múltipla, inter-relacionada, no sistema como um todo; criação de novas formas organizacionais no setor público; desenvolvimento de mudanças em cascata que tenham efeito no sistema como um todo até o nível de unidade; reconfiguração das relações de poder; introdução de mudanças nos serviços prestados e no modo de prestá-los; criação de uma cultura, ideologia e significados organizacionais novos.

Ken Blanchard (2011) discorre que as mudanças nas organizações fracassam por motivos previsíveis, descrevendo 15 motivos que podem levar ao fracasso das mudanças: as pessoas que lideram o processo acreditam que anunciar a mudança é o mesmo que implementá-la; as preocupações das pessoas quanto à mudança não são explicitadas ou tratadas; aqueles a quem esta se pede que mudem, mudanças não estão incluídas no seu

planejamento; não há motivo imperioso para a mudança, quando a fundamentação em termos do negócio não é comunicada; uma visão arrebatadora, que entusiasma as pessoas quanto ao futuro, não é desenvolvida ou comunicada; a equipe que lidera a mudança não inclui pessoas que logo aderem, os que resistem ou os líderes informais; não é feito um piloto da mudança, portanto, a organização não aprende o que é necessário para dar apoio à mudança; sistemas organizacionais e outras iniciativas não estão alinhados com a mudança; líderes perdem o foco ou esquecem de priorizar, provocando “a morte por mil iniciativas”; as pessoas não são capacitadas ou encorajadas a desenvolver novas habilidades; aqueles que lideram a mudança não passam confiança. Não se comunicam com eficiência, passam mensagens confusas; o progresso não é medido, e/ou ninguém reconhece as mudanças que as pessoas tanto trabalharam para colocar em prática; as pessoas não têm responsabilidade pela implementação da mudança; as pessoas que lideram a mudança não respeitam a força da cultura que pode anular essa mudança; as possibilidades e alternativas não são exploradas antes de uma mudança específica ser escolhida.

Além, este autor demonstra que a liderança organizacional eficaz é aquela que, mais que anunciar o destino, trata de gerenciar a jornada da mudança. Então, devemos nos concentrar no gerenciamento da jornada, acompanhando de perto as pessoas durante todo o processo. Com isso, devemos nos preocupar com seis estágios: informação; pessoais; implementação; impacto; colaboração e aprimoramento. A gestão precisa promover engajamento, envolvendo as pessoas no processo de mudança, pois as pessoas não resistem à mudança, resistem a não participarem da mudança.

Ken Blanchard (2011) apresenta estratégias para liderar mudanças: ampliar o envolvimento e a influência das pessoas para ter o resultado de maior adesão; Escolher e alinhar a equipe de liderança, para ter uma “voz” única, incluindo apoiadores, resistentes e líderes informais; explicar a mudança, a situação atual – a lógica da mudança e por que o *status quo* não é mais uma opção viável; deve ser criada uma visão arrebatadora que entusiasme as pessoas e que seja condizente com a realidade; envolva os outros no planejamento e nos pilotos; capacitar e incentivar, quanto mais específico e individual melhor será para a adaptação a mudança; avalie, elogie o progresso e redirecione quando for necessário – lembre-se: as ações e as ideias das pessoas são indicadores prévios de desempenho; se for sustentar a mudança a longo prazo é necessário que a mudança seja incorporada à cultura da organização reforçando os valores já existentes que são compatíveis

com o novo; envolver os outros na exploração de possibilidades, você diminui o nível das preocupações quando a mudança é anunciada.

3.3 ASPECTOS LEGAIS DA TERCEIRIZAÇÃO

Conforme Cirino (2015) existem, atualmente, no Brasil, 12 milhões de trabalhadores terceirizados. Os primeiros decretos que trataram sobre a intermediação de mão-de-obra por empresa terceira no Brasil surgiram em 1966. Nas décadas de 80/90 com o aumento de empresas terceirizadas, surgiram vários projetos de lei para beneficiar os empresários e o recentemente apresentado, o Projeto de Lei nº. 4330/2004. Os marcos legais da terceirização no Brasil datam na década de 1960:

No Brasil a terceirização encontra seus primeiros sinais de existência nos Decretos - leis 1.212 e 1.216, de 1966 (que autorizam a prestação de serviços de segurança bancária por empresas interpostas na relação de trabalho); no Decreto 62.756, de 1968 (que regulamenta o funcionamento de agências de colocação ou intermediação da mão-de-obra); no Decreto - lei 1.034, de 1969 (que determina medidas de segurança para o funcionamento de empresas de segurança bancária). (CIRINO, 2015, p. 3[web]).

Antes da Constituição de 1988, existia o reconhecimento do vínculo imediato com empresas estatais tomadoras de serviços em descumprimento a lei. Com a Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho reconheceu-se como legal a terceirização quando voltada para atividade-meio da empresa principal, desde que não caracterizada a subordinação direta do empregado à empresa tomadora dos serviços. Não se reconheceu mais o vínculo de emprego com empresa estatal sem concurso, no caso de locação de mão-de-obra para atividade-fim.

Até 2017 não existia legislação específica sobre terceirização. No entanto, existe um conjunto de decisões da Justiça - chamados de “súmulas” - que serve como referência. No Brasil, a terceirização até então, somente era permitida sobre as atividades-meio, também denominadas de atividades acessórias das empresas. Para que se saiba quais áreas devem ser terceirizadas, recorre-se ao contrato social das empresas, no qual está definida sua atividade-fim.

A CLT, no art. 581, § 2º dispõe sobre o que se entende por atividade-fim; a que caracterizar a unidade do produto, operação ou objetivo final, para cuja obtenção todas as demais atividades convirjam, exclusivamente em regime de conexão funcional.

Em 2004, foi apresentado o Projeto de Lei nº. 4330 com o fim de regulamentar a terceirização no Brasil, de autoria do deputado Sandro Mabel (PMDB-GO), está em tramitação no Congresso Nacional e dispõe sobre os contratos de terceirização e as relações de trabalho deles decorrentes. O projeto, que divide opiniões, segundo os defensores da proposta, visa permitir a contratação de trabalhadores terceirizados para qualquer função, até mesmo para atividade fim da empresa. Já os movimentos sociais e sindicais se mobilizam desde o protocolo desta proposta com manifestações e ações contra o projeto.

Em 27 de agosto de 2013, os 19 ministros do Tribunal Superior do Trabalho apresentaram ponderações acerca do Projeto de Lei nº. 4330/04, que regulamenta a terceirização, as quais davam conta da precarização das relações de trabalho e da representatividade da classe trabalhadora:

O PL negligencia e abandona os limites à terceirização já sedimentados no Direito brasileiro, que consagra a terceirização em quatro hipóteses:

- 1- Contratação de trabalhadores por empresa de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.06.1974);
- 2- Contratação de serviços de vigilância (Lei n 7.102, de 20.06.1983);
- 3- Contratação de serviços de conservação e limpeza;
- 4- Contratação de serviços especializados ligados a atividades-meio do tomador, desde que inexista a personalidade e a subordinação direta;

A diretriz acolhida pelo PL nº 4.330-A/2004, ao permitir a generalização da terceirização para toda a economia e a sociedade, certamente provocará gravíssima lesão social de direitos sociais, trabalhistas e previdenciários no País, com a potencialidade de provocar a migração massiva de milhões de trabalhadores hoje enquadrados como efetivos das empresas e instituições tomadoras de serviços em direção a um novo enquadramento, como trabalhadores terceirizados, deflagrando impressionante redução de valores, direitos e garantias trabalhistas e sociais. O TST considerou ainda o projeto de lei uma forma de esvaziar o conceito constitucional e legal de categoria, permitindo transformar a grande maioria de trabalhadores simplesmente em “prestadores de serviços” e não mais “bancários”, “metalúrgicos”, “comerciários”, etc. (BRASIL, 2004, p. 2 [web]).

O texto principal do projeto, contudo, foi aprovado em 8 de abril de 2015. Desde então, a Câmara apreciou diversos pedidos de alteração, conhecidos como “destaques”. O projeto agora se encontra no Senado, onde deve continuar gerando polêmicas e divisões.

Mas, anteriormente foi elaborado o Projeto de Lei 4.302 de 1998 sobre a terceirização. Este foi enviado ao Congresso pelo governo Fernando Henrique Cardoso em 1998, quando a proposta já havia sido aprovada pela Câmara e, ao passar pelo Senado, sofreu alterações. De volta à Câmara, o texto aguardava desde 2002 pela análise final dos deputados. Apesar do

Projeto de Lei nº. 4330/04 do Deputado Sandro Mabel ter despertado a discussão premente da sociedade, foi o Projeto de Lei 4.302 de 1998 que foi sancionado. Em março do ano de 2017 ele foi novamente tramitado e aprovado, trazendo alterações para a Lei 6.019 de 1974 que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas.

Entre as alterações, está a possibilidade das empresas contratantes em terceirizar atividade fim e até quarterizar. A empresa terceiriza serviço para outra empresa, podendo ampliar de três para seis meses os contratos temporários com mais 90 dias de prorrogação do prazo. Diante deste acréscimo, os empregados terceirizados com vínculo temporário com as empresas que o contrataram, teriam seu vínculo mais precarizado, diante do baixo custo, o não direito a férias, por exemplo, com trocas de funcionários de forma mais suscetível. Sobre os benefícios recebidos, como o uso do refeitório passou a ser facultativo pela empresa contratante, somente os itens de segurança restam obrigatórios. Em caso de rescisão, a empresa terceirizada será responsabilizada por todos os encargos. Somente em caso de da empresa terceirizada declarar falência, a empresa contratante será acionada.

Siqueira, C.E. (2017) em “O Projeto de Lei Nº4.302: terceirização *quae sera tamen*” discorre sobre o debate da terceirização e vem colaborar ainda mais sobre o aspecto crítico que a terceirização trará para a precarização das condições de trabalho e, assim, para a saúde do trabalhador. Como discorre o autor, se “o PL 4330 já era considerado muito ruim para a saúde dos trabalhadores, o recentemente aprovado PL 4302, cujo conteúdo fazia parte de projeto arquivado no Governo Fernando Henrique Cardoso, que todos conhecemos bem, consegue ser ainda pior!!”(SIQUEIRA, 2017, p.1). Existem setores do empresariado brasileiro, juntamente com bancada neoliberal do governo Temer, que aprovam a terceirização com a justificativa que esta gerará empregos e crescimento econômico. Sim, os empregos terceirizados saem mais baratos para estes. Esta manobra custará a integridade do trabalhador brasileiro que num futuro próximo teremos grupos muito pequenos de trabalhadores com direitos e garantias mínimas.

Com a criação da nova lei da terceirização, Lei nº 13.429/2017, tivemos várias manifestações no meio acadêmico sobre suas consequências para os trabalhadores brasileiros. Assim, Alves, G. (1997) em “Terceirização: o futuro de Brasil” discorre que a liberação da terceirização para todas as atividades da empresa, podemos agora terceirizar atividades-fim e até quarterizar. Como discorre o autor “fechou-se o círculo da precarização do trabalho no Brasil” (ALVES, 1997, p. 34). Segundo dados, em 2017 a terceirização deve ultrapassar 1/3 do mercado formal de trabalho e a expectativa é que chegue à 2/3 nos próximos anos.

Assim, Siqueira (2017) demonstra que em 2020 o mercado de trabalho será com a flexibilização trazida pela terceirização: 1 – A informalidade deve aumentar; 2 – o número de trabalhadores com trabalho formalizado deve diminuir, sem contar que os terceirizados já recebem 27,1% a menos que os trabalhadores efetivos; 3 – a jornada de trabalho deve ficar maior, e eles já trabalham 03 horas a mais; 4 – será reduzido o tempo de emprego e a rotatividade laboral no mercado de trabalho, atualmente se encontra em 5,8 anos para trabalhadores diretos na permanência no emprego e 2,6 anos para terceirizados; 5 – a terceirização se configura como dano existencial, uma vez que compromete seu lazer e vida social; 6 – deve-se aumentar o setor de serviços no mercado brasileiro; 7 – a terceirização deve aumentar em empresas com mais de 100 empregados, em 2011 esta porcentagem já estava em 53,4%; 8 – teremos aumento do nível de escolaridade dos trabalhadores terceirizados, devido maior oferta com a expansão da terceirização para todas as atividades da empresa; 9 – deve-se aumentar a insatisfação com o trabalho; 10 – deve aumentar os acidentes e adoecimento no trabalho; 11 – irá aumentar o trabalho análogo à escravidão, o autor demonstra que 90% dos 40 maiores resgates realizados nos últimos 04 anos envolviam a terceirização; 12 – a terceirização trará o aumento dos casos de corrupção com os órgãos públicos, através do aumento das licitações de serviços para terceiros; 13 – a terceirização irá aumentar as desigualdades sociais, na figura do cidadão que viverá a mercê das empresas terceirizadas que muitas vezes não possuem nem verba rescisória para estes trabalhadores, atingindo principalmente as categorias mais vulneráveis da população.

Diante do marco da nova lei no ano de 2017, Stein, Zylberstajn e Zylberstajn (2017) colaboraram com os números de impacto da precarização do trabalho terceirizado no Brasil, que através da perspectiva da economia comprovaram os baixos salários vivenciados pelos trabalhadores terceirizados comparados aos contratados diretamente, onde apresenta 17% do salário inferior dos terceirizados comparados aos efetivados. Os profissionais da área de segurança e vigilância recebem 4,9% de remuneração maior quando são terceirizados, demonstrando que existem algumas exceções na realidade brasileira.

4 A EBSEH COMO A NOVA OPÇÃO PARA OS HOSPITAIS UNIVERSITÁRIOS FEDERAIS

A EBSEERH foi criada através da Lei 12.550/11 para resolver a problemática dos hospitais universitários federais de todo o país, ou seja, quando havia mais de 27 mil trabalhadores terceirizados. Ao final do ano de 2010, no ultimo do mandato do então presidente Lula, foi aprovado o Projeto de Lei de criação da EBSEERH – empresa pública de direito privado. Com isso, surgem uma série de análises dos estudiosos da área do direito sobre a legalidade desta empresa. Atualmente, a EBSEERH está presente em quase todos os Estados brasileiros:

Figura 8 – Universidades Federais com adesão da EBSEERH:

IFES COM HOSPITAIS UNIVERSITÁRIOS FEDERAIS



Fonte: Site EBSEERH, 2017.

A lei de criação da EBSEERH difere da Medida Provisória 520, que foi a primeira proposta de criação da EBSEERH, pela mudança da antiga proposta de sociedade anônima em empresa pública unipessoal nos marcos do Decretos Lei 200/1967 (que dispõe sobre a

organização da administração federal) e do Decreto Lei 900/694 (que revê o Decreto de Lei 200/67). A definição de empresa pública unipessoal contida no Decreto de Lei 900/69 é a seguinte:

Empresa Pública – a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criada por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito. (Art. 5). (sem grifo no original) A Lei 12.5501 mantém o capital social integralmente sob a propriedade da União (Art. 2) e as atividades de prestação de serviços de assistência médico-hospitalar e laboratorial integralmente no âmbito do SUS (Art. 3), especificando que isto se aplica a suas subsidiárias. O artigo 6 explicita que a EBSEH poderá prestar serviços relacionados às suas competências mediante contrato, respeitada a autonomia universitária, texto que não havia na MP 520. (ANDREAZZI, 2012, p. 98).

O Projeto de Lei 1.749/2011, que foi depois transformado na Lei 12.550/2011 de criação da EBSEH, deixou claro que a universidade teria autonomia para a extensão universitária e mantido seu patrimônio que será apenas cedido para a EBSEH. No art. 06, estava expresso que a universidade terá liberdade de adesão e condução do contrato.

Por isso, a criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH uma estatal para administrar uma instituição pública federal não pode ser enquadrada na perspectiva da terceirização, embora se possa afirmar que ela foi a alternativa encontrada pelo Governo para ter uma gestão mais eficiente, como a preconizada pelos defensores das ideias de terceirização. A luz dos aspectos jurídicos a parceria entre a UFC e a EBSEH é julgada como correta, legal. Uma empresa estatal é uma empresa pública, do Estado, criada em função do interesse público.

Uma estatal regida pelo direito privado adquire certa independência para seguir suas estratégias nos moldes que o direito público exige de uma empresa pública. Logo, parece ser possível dizer que este caso não será também um caso de terceirização da gestão pública? O que torna esta parceria diferenciada de uma terceirização é o fato de a EBSEH não somente é contratada pela UFC para realizar a administração de seus hospitais, mais ainda, os hospitais da UFC passaram a ser cedidos para a EBSEH juntamente com seu pessoal e estrutura.

Segundo Andreazzi (2012), a EBSEH foi criada devido a precarização das condições de trabalho da mão-de-obra das empresas terceirizadas alocadas nos hospitais universitários federais no Brasil, além da existência de contratos irregulares para suprir a demanda de pessoas nestes locais demonstrando uma gestão incipiente; a escolha pelo vínculo celetista

ocorreu devido a opção pela não realização de concurso público, solução existente no marco atual da Administração Pública; a escolha pelo formato de empresa pública dar a ela maior autonomia financeira por adotar normas e procedimentos em suas compras e licitações; e, principalmente, a possibilidade de captação de recursos próprios provenientes da prestação de serviços.

Como lembra Medici (2001), é possível ver que a criação da EBSEH está interligada com a Reforma do Estado iniciada na década de 70, de modo a gerar maior atuação do Estado nos países em desenvolvimento para suprir demandas da população, principalmente na saúde através da parceria público e privado. Esta intervenção ocorre através de um Estado integrado ao mercado de financiamento privado. O risco de se perder a gratuidade nos serviços públicos é latente em nosso país hoje, devido a esta estratégia do Estado em ter parceria com o privado para gerar recursos financeiros.

Rezende (2008) categoriza os dois momentos de gestão do Estado através de duas gerações; uma primeira geração de modos operante do Estado que criou uma tendência para a descentralização e privatização de serviços públicos e uma segunda geração, na qual o Estado possui um papel regulador e financiador.

Foi no bojo dessas formas de gestão estatal que a criação da EBSEH foi concebida, conforme estava descrita na Medida Provisória 520 e no Projeto de Lei 1.749/2011. Estes documentos têm em comum é a responsabilização maior de agentes públicos e privados sobre as políticas públicas, num viés mais modernista, a ideia de governança emerge em fazer agentes múltiplos se conduzirem a uma direção determinada.

Silva (1998) expõe que o Estado já buscou outras parcerias entre público e privado, mas ainda não temos experiências exitosas fruto dessa parceria. Para Andreazzi (2012) o financiamento da EBSEH ocorre pela União, MEC e convênios com o SUS, acrescido da incorporação de qualquer espécie de bens e direitos suscetíveis de avaliação em dinheiro como a venda de cursos e aluguel de instalações, aplicações financeiras e dividendos, a EBSEH poderá ser sócia de empresas lucrativas, como laboratórios farmacêuticos.

Entre as competências da EBSEH destacam-se: a prestação de serviços de apoio ao ensino e à pesquisa e à extensão, ao ensino-aprendizagem e à formação de pessoas no campo da saúde pública; o apoio à execução de planos de ensino e pesquisa de instituições federais de ensino superior e congêneres, cuja vinculação com o campo da saúde pública ou com outros aspectos da sua atividade torne necessária essa cooperação e a prestação serviços de

apoio à geração do conhecimento em pesquisas básicas, clínicas e aplicadas nos hospitais universitários federais e a outras instituições públicas congêneres.

No “Programa EBSEH de Pesquisa Clínica Estratégica para o Sistema Único de Saúde” (EBSEH, 2014) a EBSEH se insere no Plano Nacional de Saúde no Sistema Nacional de Inovação em Saúde, considerando sua natureza precípua de ciência e tecnologia, juntamente com instâncias governamentais – de fomento à pesquisa e de regulação – e setor produtivo, com isso participam do esforço colaborativo para a produção do conhecimento e implementação do desenvolvimento científico e tecnológico. Nesse contexto, podem se constituir atores estratégicos para a implementação de políticas públicas intersetoriais destinadas a internalizar e verticalizar a produção de bens e insumos para a saúde, na perspectiva do SUS.

Vale, ainda, ressaltar a importância e vinculação entre os hospitais universitários e o SUS, esta relação entre eles está lavrada no artigo 45 da Lei Orgânica da Saúde (LOS):

Os serviços de saúde dos hospitais universitários e de ensino integram-se ao Sistema Único de Saúde (SUS), mediante convênio, preservada a sua autonomia administrativa, em relação ao patrimônio, aos recursos humanos e financeiros, ensino, pesquisa e extensão nos limites conferidos pelas instituições a que estejam vinculados (BRASIL, 1990, p. 2 [web]).

Em 2005 representavam 2,55% da rede hospitalar brasileira, 10,3% dos leitos do SUS, 25,6% dos leitos de UTI, 50% das cirurgias cardíacas e neurológicas, e 70% dos transplantes (LOPEZ, 2005).

A EBSEH foi criada para realizar uma gestão eficiente dos hospitais universitários que são responsáveis pelo mote do ensino, pesquisa e atendimento de média e alta complexidade no SUS. Acredita-se, assim, que a melhor gestão destes equipamentos de saúde possibilitará melhor assistência à saúde da população.

Conforme discorre Toro (2005) os hospitais universitários possuem um papel crucial na assistência média e alta complexidade desenvolvida pelo SUS para população. Os HUFs são “palco” principal para o ensino dos estudantes universitários federais, formação de profissionais e pesquisa do SUS. Até 1992, o modelo de hospital universitário era aquele onde o hospital era usado somente como um campo de treinamento técnico, principalmente das equipes médicas, sem vínculo nenhum com o sistema de saúde, com gestão não profissionalizada e submetida ao mérito acadêmico, com isso os docentes mais graduados

eram os mais influentes. Por isso, eram tratados, tanto pelo Ministério da Saúde (MS) como pelos gestores do SUS como hospitais não estratégicos na rede de atendimento.

Com a Constituição de 1988, com conseqüente normatização do SUS, que garantia não só o atendimento a todos os brasileiros, mas também as noções de integralidade e equidade do tratamento, começou a haver um movimento de colocar para os hospitais universitário o papel de referência do atendimento de alta complexidade. A população, com este novo papel dados aos HUs, teve ganhos, pois elas passaram a ter o atendimento altamente especializado que precisavam, além do incremento no avanço tecnológico do SUS desenvolvido pelas pesquisas e profissionais de vanguarda nas universidades federais.

Segundo Toro (2005) os hospitais universitários são responsáveis por grande parte do ensino das equipes de saúde e pelos tratamentos mais sofisticados do SUS. Esta missão é enfrentada por muitas dificuldades diante das relações com a academia, o desafio de cumprir um atendimento personalizado, o financiamento do SUS e a gestão interna. Então, atualmente a EBSEH possui o desafio de lidar com estas variáveis para cumprir sua missão de promover o ensino, pesquisa e o atendimento na saúde de forma eficiente e transparente através de uma gestão efetiva.

Os projetos da EBSEH como uma fundação pública de direito privado do governo federal explicitamente se inserem nos marcos do que convencionalmente se chama de reforma bresseriana, consubstanciada na Emenda Constitucional 19/98 por possuir um núcleo estratégico que é o Governo Federal, exercer atividades exclusivas do Estado, no caso o envolvimento com o SUS que é um órgão de transferência de recursos, ter serviços competitivos por ser hospital e universidade.

Segundo o documento sobre “Perguntas e Respostas sobre a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSEH)” emitido pelo Ministério da Educação a EBSEH foi criada com a dupla finalidade de assistência direta à população e de apoio ao ensino e à pesquisa das universidades. Assim, os principais objetivos da EBSEH são: Modernização da gestão; Reestruturação da força de trabalho; Reestruturação física; Reestruturação Tecnológica; Qualificação da Gestão Financeira e Orçamentária; Assistência de excelência à saúde e formação profissional de alto nível.

4.1 OS INDICADORES DE GESTÃO DA EBSEH NA MEAC

O impacto da transição da SAMEAC para EBSEH pode ser constatada pelos indicadores de gestão apresentados no site da MEAC / EBSEH. Analisamos estes dados e chegamos aos seguintes resultados no período de 2011 a 2017, considerando a média de produtividade por mês:

**Figura 9 – Número médio de Serviço de Emergência - pronto atendimento obstétrico
MEAC:**

Erro! O objeto inserido não é válido.

Fonte: elaborado pela autora

Pelo gráfico acima é possível ver que no serviço de emergência da MEAC foi verificado aumento no número de atendimentos do período de 2011 a 2016 de 15,85%. Vale ressaltar que o pessoal da EBSEH chegou em 2014 a MEAC, e ao longo dos anos de 2014 a 2017 foi verificado que o número de colaboradores dobrou. Antes do concurso a SAMEAC tinha em torno de 900 colaboradores nos hospitais e o concurso teve 1900 vagas abertas.

**Figura 10 – Número médio de Consultas médicas por especialidades - ambulatoriais -
MEAC:**

Erro! O objeto inserido não é válido.

Fonte: elaborado pela autora

Constata-se, segundo o gráfico acima que o número de consultas médicas da MEAC aumentou no período de 2011 a 2016 de 8,55%.

Figura 11 – Número médio de Cirurgias Obstétricas na MEAC:

Erro! O objeto inserido não é válido.

Fonte: elaborado pela autora

O gráfico acima demonstra o número médio por mês em cada ano de Cirurgias Obstétricas na MEAC. Assim, conclui-se que as cirurgias obstétricas tiveram uma diminuição de 52,95%.

Figura 12 – Número médio de Cirurgias Ginecológicas na MEAC:

Erro! O objeto inserido não é válido.

Fonte: elaborado pela autora

Este gráfico acima demonstra o número médio por mês em cada ano de Cirurgias Ginecológicas na Meac. Nas cirurgias ginecológicas também apresentaram diminuição de 103,54%.

Figura 13 – Número médio de Partos na MEAC:

Erro! O objeto inserido não é válido.

Fonte: elaborado pela autora

Este gráfico demonstra o número médio por mês de partos realizados na MEAC ano a ano. Assim, conforme o gráfico o número de partos aumentou 17,07%. Nestes indicadores constatamos no período de transição, 2014 e 2015, uma pequena baixa na produtividade, o que é normal diante da aprendizagem dos processos dos funcionários da estatal para, em seguida, ter crescente aumento de produtividade nos últimos dois anos. Nos é possível, pois dizer que a EBSEH está melhorando o desempenho efetivo da maternidade escola, com a tendência de atingir maior eficiência diante do acréscimo de colaboradores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A SAMEAC possui uma história singular diante dos desafios apresentados para as políticas públicas de trabalho em face das condições de terceirização que ela vivenciava que culminaram na reestruturação organizacional nos hospitais da Universidade Federal do Ceará – UFC com a chegada da EBSEH. Estas condições se baseavam em aspectos legais questionáveis, como a licitação em sua renovação de contrato, terceirizar atividades fim, por exemplos, entre outros aspectos citados.

Os desafios impostos pela terceirização como parte das políticas públicas de emprego e pela “deterceirização” mediante o processo de reestruturação organizacional dos hospitais dos universitários da UFC está diretamente relacionados à mudança de seu papel e das políticas de saúde. A ruptura de contratos a SAMEAC e a criação da estatal EBSEH são expressão máxima dessa mudança. A EBSEH também expressa os desdobramentos da Reforma do Estado, na busca de mais eficiência para os serviços de saúde oferecidos à

população. Fortalecer o papel dos HUs na política de saúde foi um modo de emprestar aos serviços maior qualidade do SUS.

As relações trabalhistas e administrativas segundo contratos de prestação de serviços mantidos pelos hospitais universitários da UFC com a SAMEAC, se caracterizavam pela fragilidade, a qual se ensejou questionamentos recorrentes à sua contratualização. Esta era a mesma realidade enfrentada nos demais hospitais universitários do País. A criação da EBSEH foi justificada em larga medida pela necessidade de organizar a sistemática de funcionamento dos hospitais universitários e por fim os vínculos precarizados.

Os impactos da mudança das relações trabalhistas e administrativas no contexto de ruptura dos vínculos contratuais dos Hospitais Universitários da Universidade Federal do Ceará com a SAMEAC e a consequente contratação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH se tornam evidentes quando a SAMEAC retorna ao mercado e proporciona condições de disparidade extrema para seu quadro de funcionários que viveram, a grande maioria, uma realidade nos hospitais universitários de quase estabilidade muito distante que o trabalhador terceirizado enfrenta no mercado de trabalho. É como se a realidade “batesse a porta” e falasse: vamos acordar para a frágil e precária realidade que lhe pertence, trabalhador terceirizado da SAMEAC.

Por fim, ponho as principais conclusões da pesquisa, diante das soluções encontradas pela Reforma do Estado para desenvolver serviços com mais eficiência e qualidade com a criação da EBSEH para ter melhores serviços de saúde para a população, ensino e pesquisa nos hospitais universitários do País. As dificuldades encontradas na relação contratual com as entidades filantrópicas e fundações de apoio, com questionamentos constantes diante da aplicação de recursos sem transparência, privilégio na contratualização e realização de atividades fim, impedia a prosperidade desta parceria. A chegada da EBSEH é uma nova tentativa de desenvolver políticas de saúde de forma mais eficiente nos hospitais universitários federais. Este novo formato está em fase de análises e aguardo de constatação de resultados.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Política e Reformas Fiscais no Brasil Recente. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 24, n.1, 2004.

ALVES, Edgard Luiz Gutierrez; SOARES, Fábio Veras; AMORIM, Brunu Marcus Ferreira; CUNHA, George Henrique de Moura. **Modernização Produtiva e Relações de Trabalho: Perspectivas de Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, 1997.

ANDREAZZI, M. F. S. Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares: Inconsistências à Luz da Reforma do Estado. **Revista Brasileira de Educação Médica**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 37, p. 275-284, 2012. Disponível em: <file:///C:/Users/mtrh/Downloads/ANDREAZZI16%20(1).pdf>. Acesso em: 01 maio 2017.

ANTUNES, R. **O caracol e sua concha: ensaios sobre a morfologia do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 1995.

_____. **Os sentidos do trabalho: ensaios sobre a afirmação e negação do trabalho**. São Paulo: Bom Tempo, 1999.

_____. La Ciudadanía Negada. Políticas de Exclusión en la Educación y el Trabajo. **Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales**, Buenos Aires, v. 5, n. 2, 2000. Disponível em:

<<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101010021549/3antunes.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

_____. **A desertificação neoliberal no Brasil:** Collor, FHC e Lula. 2. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

_____. **Adeus ao trabalho?:** ensaios sobre as metamorfoses e a Centralidade do Mundo do Trabalho. 11. ed. São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Universidade Estadual de Campinas, 2006.

_____. **O continente do labor.** São Paulo: Boitempo, 2011.

AUCOIN, Peter. Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums. **An International Journal of Policy and Administration**, v. 3, n.2, abr., 1990.

BARROS, P. C. da R.; MENDES, A. M. B. Sofrimento psíquico no trabalho e estratégias defensivas dos operários terceirizados da construção civil. **Psico-USF**, Itatiba, v. 8, n. 1, jan./jun. 2003. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1413-82712003000100009>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

BENEVIDES, M. G. **Direito à cidade:** administração pública, justiça social, consciência ecológica e desenvolvimento sustentável. Fortaleza: Museu do Ceará; Secult, 2009.

BLANCHARD, Ken. **Liderança de alto nível:** como criar e liderar organizações de alto desempenho. Porto alegre: ARTMED, 2011.

BOURDIEU, P. **O Poder Simbólico.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BRAGA, Ruy. **A política do precariado:** do populismo à hegemonia lulista. São Paulo: Boitempo, 2012.

BRASIL. Casa Civil. **Projeto de Lei 4.302, 1998.** Altera dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. 1998. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1537011>. Acesso em: 20 jul. 2017.

_____. Casa Civil. **Projeto de Lei 4.330, 2004.** Dispõe sobre o contrato de prestação de serviço a terceiros e as relações de trabalho dele decorrentes. 2004. Disponível em:<https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=246979>. Acesso em: 20 jul. 2017.

_____. Casa Civil. **Projeto de Lei 1.749, 2011.** Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH, acrescenta dispositivos ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal; e dá outras providências. 2011. Disponível em:<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=921671>. Acesso em: 20 jul. 2017.

_____. Casa Civil. **Constituição da República Federativa Brasileira de 1988**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=921671>. Acesso em: 20 jul. 2017.

_____. Casa Civil. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm>. Acesso em: 20 jul. 2017.

_____. Casa Civil. **Lei Nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011**. Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSEH; acrescenta dispositivos ao Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal; e dá outras providências. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112550.htm>. Acesso em: 15 abr. 2016.

_____. Casa Civil. **Lei Nº 13.429, de 31 de março de 2017**. Altera dispositivos da Lei no 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13429.htm>. Acesso em: 20 jul. 2017.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Relatório Técnico: o Processo de Terceirização e seus Efeitos sobre os Trabalhadores no Brasil**. Brasília: DIEESE, 2007.

_____. Ministério da Educação. Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. **Perguntas e Respostas**. Brasília: MEC, 2009.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1543/2013**. Plenário. Relator: Ministro José Jorge. Sessão de 19/6/2013. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/Maternidade%2520Escola%2520Assis%2520Chateaubriand/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/5/false>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 539/2014**. Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 12/3/2014. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/Maternidade%2520Escola%2520Assis%2520Chateaubriand/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/4/false>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 436/2016**. Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Sessão de 2/3/2016. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/Maternidade%2520Escola%2520Assis%2520Chateaubriand/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/2/false>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

BRESCIANE, Luís Paulo. Reestruturação industrial e negociação coletiva: O sindicalismo brasileiro vai a luta? In: MARTINS, Heloísa de Souza; RAMALHO, José Ricardo. **Terceirização: diversidade e negociação no mundo do trabalho**. São Paulo: Hucitec, 1994.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Estado e subdesenvolvimento industrializado**. São Paulo: Brasiliense, 1977.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, p. 7-29, jan./abr. 1998.

_____. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; WILHEIM, Jorge; SACHS, Ignacy (Org.). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. Disponível em: <www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73estadopatrimonial-gerencial.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2015.

_____. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 1, p. 5-42, jan./mar. 1998b. Disponível em: <www.bresserpereira.org.br/papers/1997/97.Reforma_gerencial-RSP.pdf>. Acesso em: 31 maio 2015.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da Questão Social: uma crônica do salário**. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

CASTELLS, MANUEL. **The Rise of the Networked Society**. 2. ed. Oxford: Blackwell, 2000.

CIRINO, Jeová Azevedo. **A terceirização na administração pública em detrimento do concurso público**. 2015. Disponível em: <<https://www.webartigos.com/artigos/a-terceirizacao-na-administracao-publica-em-detrimento-do-concurso-publico/135789>>. Acesso em: 28 jul. 2017.

COSTA, M. S. Terceirização no Brasil: velhos dilemas e a necessidade de uma ordem mais incluyente. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v.15, n.1, jan./mar. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512017000100008&lang=pt>. Acesso em: 10 ago. 2017.

DRUCK, G. O avanço da terceirização do trabalho: principais tendências nos últimos 20 anos no. **Bahia: Análise & Dados**, Salvador, v.21, n.2, p.399-416, abr./jun., 1999.

DRUCK, M. G.; BORGES, A.. Terceirização: Balanço de uma década. **Cadernos do CRH**, Salvador, v. 37, p. 111-139, 2002.

EBERHARDT, L. D.; CARVALHO, M. de; MUROFUSE, N. T. Vínculos de trabalho no setor saúde: o cenário da precarização na macrorregião Oeste do Paraná. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v.39, n. 104, jan./mar. 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0103-110420151040432>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES. **Programa Ebserh de Pesquisas Clínicas Estratégicas para o Sistema Único de Saúde**. Brasília: EBSEH, 2014. Disponível em: <<http://www.ebserh.gov.br/documents/15796/1184741/EPECSUS+Doc+orientador.pdf/19714663-0e64-41fb-90e4-41dc0d7155ef>>. Acesso em: 24 jul. 2017.

FERLIE, Ewan et al. **A nova administração pública em ação**. Brasília: Universidade de Brasília; Enap, 1999.

FERRAZ, F. B. **Terceirização e demais formas de flexibilização do trabalho**. São Paulo: LTr, 2006.

FONTANELLA, Denise, TAVARES, Eveline; LEIRIA, Jerônimo S. **O lado (des) humano da terceirização: o impacto da terceirização nas empresas, nas pessoas e como administrá-lo**. Salvador: Casa da Qualidade, 1993.

GIDDENS, A. **Sociologia**; tradução Sandra Regina Netz. 4. ed. Porto Alegre: Artmed, 2005.

GIOSA, L. A. **Terceirização: uma abordagem estratégica**. São Paulo: Pioneira, 1997.

HANDY, Charles. **Deuses da Administração: como enfrentar as constantes mudanças da cultura organizacional**. Tradução de Ricardo Gouveia. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

HARMON, M. M.; MAYER, R. T. **Teoría de la organización para la administración pública**. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C.; Fondo de Cultura Económica, 1999.

HERZOG, J. P. People: the critical factor in managing change. **Journal of Systems Management**, Cleveland, v. 42, n. 3, p. 6-11, 1991.

HOOD, Christopher. The “new public management” in the 1980s: variations on a theme. **Accounting, organizations and society**, v. 20, n. 3, p. 93-109, 1995.

KOOIMAN, J. **Modern governance: New Government-Society Interactions**. [S.l.]: SAGE Publications, 1993.

LIMA, J.M.C.; JACOBINI, J.P.R.; ARAÚJO, M.A.D. Reestruturação organizacional: os principais desafios para o Ministério Público do Rio Grande do Norte. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 6, p. 1507-1530, nov./dez. 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612134712>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

LIMA, M.C.R.; QUEIROZ, S.S. Organizações que mudam, vidas que se transformam: a posição dos sujeitos diante dos processos de reestruturação na administração pública. **Revista Psicologia Organizações e Trabalho**, Florianópolis, v. 5, n. 2, 2003. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-66572003000100005>. Acesso em: 09 ago. 2017.

LOPEZ, E. **A política hospitalar brasileira**. Rio de Janeiro: [s.n], 2005. Disponível em: <<http://www.ensp.fiocruz.br/biblioteca/dados/Aul%20ELAINE%20LOPEZ.ppt>>. Acesso em: 27 jan. 2017.

MAPA BRASIL ATUALIZADO. Altura: 2103 pixels. Largura: 2599 pixels. 2,48 MB. Formato Imagem JPEG. Disponível em:

<C:\Users\erica\Documents\MPPPP\Dissertação - Dissertação Terceirização no Setor Saúde – estudo de caso da Maternidade Escola Assis Chateaubriand>. Acesso em: 23 abr. 2017.

MARCELINO, P.; CAVALCANTE, S. Por uma definição de terceirização. **CADERNO CRH**, Salvador, v. 25, n. 65, p. 331-346, maio/ago. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792012000200010&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 05 ago. 2017.

MATUS, Carlos. **Estrategia y plan**. 10. ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 1993.

MEDICI, A.C. Hospitais Universitários: passado, presente e futuro. **Rev Assoc Med Brasil**, v. 47, n. 2, p. 49-56, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-42302001000200034&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 20 ago. 2017.

MISOCZKY, Maria C.; VIEIRA, Marcelo M. F.; LEÃO, Fernando P. S. Dimensão política e dimensão técnica das definições de qualidade no serviço público municipal: o caso da Prefeitura Municipal do Recife. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 23., 1999, Foz do Iguaçu. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpad, 1999. 1 CD-ROM.

MONTALI, L. RELAÇÃO FAMÍLIA-TRABALHO: reestruturação produtiva e desemprego. **São Paulo em Perspectiva**, v. 17, n. 2, p. 123-135, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392003000200013>. Acesso em: 25 ago. 2017.

MOTTA, Fernando C. P.; CALDAS, Miguel P. (Orgs.). **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997.

NAKANO, Y.; REGO, J. M.; FURQUIM, L.T. **Em busca do novo: o Brasil e o desenvolvimento na obra de Bresser**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

NOGUEIRA, R.P. Problemas de gestão e regulação do trabalho no SUS. **Revista Serviços Social e Sociedade**, v. 5, n. 2, 2006. Disponível em: <http://www.observarh.org.br/observarh/repertorio/Repertorio_ObservaRH/NESP-UnB/Problemas_gestao_regulacao.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2017.

NUNES, J. H (Org.). **A seu dispor!:** sociologia do trabalho em serviços. Goiânia: PUC Goiás, 2011.

OFFE, Claus. **Trabalho como categoria sociológica fundamental?** 1984. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_10/rbcs10_01.htm>. Acesso em: 18 jul. 2017.

PINTO, R. L.; GOUVEA, M. A.; OLIVEIRA, B. Avaliação da qualidade de serviço terceirizado de manutenção em edifício comercial: o caso de uma organização pública. **Revista Gest. Prod.**, São Carlos, v. 21, n. 2, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-530X2014000200012&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 12 jul. 2015.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 3, p. 7-31, 2002.

PUTMAN, R. **La tradizione civica nelle regione italiane**. Milano: Arnoldo Mondadori Editore, 1994.

QUEIROZ, C. A. R. S. **Manual de terceirização: onde podemos errar no desenvolvimento e na implantação dos projetos e quais são os caminhos do sucesso**. São Paulo: STS, 1992.

REZENDE, F.C. O ajuste gerencial e seus limites: a falha sequencial em perspectiva comparada. **Rev Sociol Polit.**, v. 16, p. 27-143, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v16s0/a10v16s0.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2017.

RHODES, R. A. W. **Understanding Governance: Ten Years On**. 1997. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/233870082_Understanding_Governance_Policy_Networks_Governance_Reflexivity_and_Accountability>. Acesso em: 17 jun. 2017.

ROBORTELLA, L.C.A. **O Moderno direito do trabalho: flexibilização, terceirização, novas tecnologias, contratos atípicos, participação na empresa**. São Paulo: LTr, 1994.

SALTORATO, Patrícia; BENATTI, Glauco. O ato performático da reestruturação organizacional sob a ideologia da gestão baseada em valor. **Rev. bras. gest. neg.**, São Paulo, v. 19 n. 64, 2017.

SANTOS, J. C. dos. **Os caminhos da terceirização em Juazeiro do Norte: um olhar sobre as instituições públicas**. Fortaleza: IMEPH, 2011. (Coleção centenário 1911-2011).

SANTOS, M. C. de O. et al. Desregulamentação do trabalho e desregulação da atividade: o caso da terceirização da limpeza urbana e o trabalho dos garis. **Production**, São Paulo, v.19, no.1, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-65132009000100013&lng=en&nrm=iso&tlng=pt> . Acesso em: 12 set. 2015.

SEIFFERT, Peter Q.; COSTA, João A. S. **Estruturação organizacional: planejando e implantando uma nova estrutura**. São Paulo: Atlas, 2007.

SENNETT, R. **A corrosão do caráter: as consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo**. Tradução Marcos Santarrita. 14. ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.

SILVA, Ciro Pereira. **A terceirização responsável: modernidade e modismo**. São Paulo: LTR, 1997.

SILVA, R. P. O neoliberalismo e o discurso da flexibilidade dos direitos sociais relativos ao trabalho. In: ARRUDA, J. E. L.; RAMOS, A. (Org.). **Globalização, neoliberalismo e mundo do trabalho**. Curitiba: IBEJ, 1998, p. 63-94.

SILVA, J. A. G. **Terceirização no Serviço Público: estudo de caso na Fundação Universidade Estadual do Ceará – FUNECE**, 2004. 164f. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas) - Universidade de Estadual do Ceará, Fortaleza, 2004.

SIQUEIRA, C.E. O Projeto de Lei no 4.302: terceirização *quae sera tamen*. **Cad. Saúde Pública**, v. 33, n. 5, p. 17, 2017. Disponível em:

<<http://www.scielo.org/pdf/csp/v33n5/1678-4464-csp-33-05-e00061317.pdf>>. Acesso em: 02 set. 2017.

SOARES, C. A.; SENA, D. C.; PINTO, L. A.; PACI, M. F. **Terceirização Estratégica**. Joinville: Clube dos Autores, 2013.

SOUZA, Wertson B. **Interesse público e resistência à mudança**: estudo de casos em uma Secretaria de Estado. 1994. 150 f. Dissertação (mestrado em administração) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1994.

STEIN, G; ZYLBERSTAJN, E; ZYLBERSTAJN, H. Diferencial de salários da mão de obra terceirizada no Brasil. **Estud. Econ.**, São Paulo, v.47 n. 3, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612017000300587&lang=pt> . Acesso em: 02 set. 2017.

SUBIRATS, Joan; QUINTANA, Imma. **Hacia la segunda descentralización en España ¿son los municipios parte de la solución? los claroscuros de la descentralización local**. 2005. 115f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas y Gobierno) - Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 2005.

TORO, I.F.C. O papel dos hospitais universitários no SUS: avanços e retrocessos. **Revista Serviço Social e Saúde**, Campinas, v. 4, n. 4, p. 1– 156, maio, 2005. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/sss/article/view/8634978/2861>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

VIDAL, A. G. **Terceirização**: a arma empresarial. São Paulo: Ética, 1993.