

Quem tem medo da terceirização?

Marcos Mendes¹

Para avaliar os impactos econômicos da regulamentação da terceirização, partiremos das críticas que são feitas ao projeto que ora tramita no Congresso, e as analisaremos ponto a ponto, verificando sua consistência.

Um resumo dessas críticas pode ser assim expresso:

“A terceirização vai ‘precarizar’ as relações de trabalho. Por ‘precarização’ entende-se: redução dos direitos dos trabalhadores (férias, décimo terceiro, assistência médica, etc) e redução da remuneração (trabalhadores terceirizados tendem a receber remuneração inferior à dos trabalhadores diretamente contratados). As empresas, sempre interessadas em reduzir custos, vão terceirizar o máximo possível as suas atividades. Por isso, a geração de empregos dentro das empresas será reduzida. Haverá, ainda, redução da segurança dos trabalhadores. Afinal, não sendo a contratante final do trabalhador, a empresa que terceirizar o serviço não se preocupará com as condições de segurança oferecidas. Também haverá redução na qualidade do serviço prestado e na segurança oferecida aos consumidores. Tome-se como exemplo o caso dos bancos. Se forem terceirizadas funções chave, como as de gerente de banco e de analista de crédito, as informações cadastrais dos correntistas passam a ficar vulneráveis. Há, por fim, o risco de perda de poder de negociação dos trabalhadores: a terceirização aumentará a divisão do trabalho e a especialização dos trabalhadores que, contratados de diversas firmas diferentes, não pertencerão a um sindicato unificado. O resultado seria a perda de poder de barganha sindical, com reflexo negativo na remuneração do trabalho e correspondente aumento da participação dos lucros na renda nacional. Se estendida ao serviço público, a terceirização será uma ameaça ao instituto do concurso público e um incentivo à distribuição demagógica e clientelista de empregos públicos”.

¹ Doutor em Economia. Consultor Legislativo do Senado. Editor de Brasil, Economia e Governo. Autor de “Porque o Brasil Cresce Pouco? Desigualdade, Democracia e Baixo Crescimento no País do Futuro” Ed. Elsevier.

Quão próxima da realidade estaria essa avaliação? Como veremos, está bem distante!

1. Aprovada a lei, não haverá uma corrida pela terceirização do máximo possível de atividades das empresas

É preciso, considerar, em primeiro lugar, os motivos pelos quais uma empresa toma a decisão de terceirizar uma atividade. Trata-se de decidir entre “fazer internamente” ou “comprar fora”. Em analogia com as decisões tomadas no âmbito de nossas casas, é algo similar a decidir entre contratar uma cozinheira ou preferir fazer as refeições cotidianas em restaurantes *self-service*. Diversas considerações são feitas para que se faça a escolha entre “fazer internamente” ou “comprar fora”. Além da comparação entre o custo de contratar a cozinheira (salários, impostos, direitos trabalhistas, etc.) e o custo da conta do restaurante, há outras considerações relevantes: qual a qualidade da comida de cada uma das opções; quão interessado eu estou em ter um cardápio preparado exatamente como eu gosto (em contraposição aos pratos padronizados do restaurante); quais os horários em que pretendo fazer a refeição (supondo que o restaurante não está sempre aberto e que posso negociar com a cozinheira os horários em que ela trabalhará); quais são as diferentes opções de preço e qualidade oferecidas pelos restaurantes das redondezas; quais os transtornos que terei se a cozinheira decidir deixar o emprego; quanto tempo e energia gastarei treinando e supervisionando o trabalho da cozinheira, etc.

A escolha entre a cozinheira e o restaurante não é óbvia. Dizer que as empresas correrão em direção à terceirização é o mesmo que dizer que todas as famílias preferirão o *self-service* a ter uma cozinheira em casa. O fato de que milhares de lares do país têm empregadas domésticas que preparam as refeições diárias ilustra isso.

Após aprovada a regulamentação da terceirização, não necessariamente as empresas desencadearão intenso processo de terceirização, buscando reduzir custos. Deve-se lembrar, em primeiro lugar, que, embora as empresas sempre busquem reduzir

custos (pois é da essência do capitalismo), o mercado impede que esses custos caiam arbitrariamente. Não é por menos que firmas pagam salários acima daqueles determinados em lei. Se, para reduzir custos, bastasse a empresa desejar fazê-lo, todos ganhariam salário mínimo (ou o mínimo da categoria). Não é isso que ocorre simplesmente porque, se oferecer salários incompatíveis com o mercado, a firma não conseguiria contratar a mão de obra na quantidade e com a qualificação de que necessita.

Voltando à análise da terceirização, há outros aspectos a serem considerados, além dos custos de produção. As empresas buscam decisões racionais, que permitam a sua sobrevivência e competitividade em um mercado concorrencial. Não raciocinam apenas na dimensão de redução de custos de produção. Precisam, também, cuidar da qualidade do produto, da preservação de suas informações estratégicas, dos incentivos para que os trabalhadores e fornecedores se esforcem o máximo possível, de se protegerem de uma posição de fragilidade nas negociações com fornecedores e consumidores, de evitarem a multiplicação de tarefas e a perda da especialização em seu negócio principal.

Tome-se o exemplo dos bancos, acima citado. É muito provável que as funções de gerente e de analista de crédito não venham a ser terceirizadas. Esses profissionais lidam com informações estratégicas para os bancos. Eles precisam pertencer à organização, estando vinculados a um código de ética e a um padrão de prestação de serviços (que pressupõe investimento prévio da empresa em treinamento). Logo, a empresa preferirá “fazer internamente” esses serviços em vez de “comprá-los fora”.

Outro exemplo interessante foi apresentado por Vinícius Carrasco, em artigo publicado na revista Exame². Suponha uma empresa que explora minério em uma localidade isolada do território nacional. Não há portos por perto. Ela deve decidir se

² Vinícius Carrasco. “Terceirização e Natureza da Firma”. Exame.com. Publicado em 12/05/2015.

constrói o próprio porto (fazer internamente) ou se transporta suas mercadorias através de um porto construído e administrado por terceiros (comprar fora). Muito provavelmente a empresa optará por construir o próprio porto, por uma razão simples. Se ficar dependente de um porto gerido por outra empresa, essa empresa portuária poderá impor tarifas de transporte muito altas, pois não há outras opções de transporte para a mineradora, tendo em vista estar situada em local isolado no território nacional. Por outro lado, dificilmente haverá empresa interessada em construir e gerir o porto. Afinal, haverá somente um comprador para aquele serviço (a empresa de mineração) que, por isso, pode tentar pressionar para baixo o valor do frete. Haveria, portanto, nesse exemplo, dificuldade em prover o serviço de transporte de forma terceirizada.

Caso a mineração ocorresse em local próximo a instalações portuárias já existentes, havendo diversas possibilidades de escoamento, por diferentes portos, a firma de mineração teria a opção de terceirizar o transporte. Nesse caso, a terceirização não a colocaria em uma posição fragilizada no mercado e, ao mesmo tempo, a permitiria se concentrar na sua função principal, que é a extração de minério.

Fica, então, estabelecido o primeiro ponto: a regulamentação da terceirização não desencadeará um intenso processo de terceirização em busca de redução de custos de produção. As empresas dependem de outros fatores na decisão entre “fazer internamente” ou “comprar fora”.

2. Quando houver terceirização, ela ajudará a aumentar a produtividade da economia, o que é bom para todos, ainda que possa ser ruim para algumas categorias profissionais.

Em diversos casos em que a terceirização vier a ser adotada, ela poderá reduzir os custos de produção, elevar a qualidade dos produtos e, sobretudo, aumentar a produtividade da economia (o que significa produzir mais bens e serviços com uma mesma quantidade de trabalhadores, máquinas e insumos). Isso aumenta a produção e a renda do país, gerando mais empregos para todos. O custo disso, no entanto, pode ser a ocorrência de perdas para algumas categorias profissionais.

Tomemos como exemplo um marceneiro que trabalhe fazendo esquadrias de madeira para janelas e portais em uma empresa que constrói prédios de apartamentos. Sendo esta uma atividade fim no âmbito da empresa, a construtora não tem autorização legal para terceirizar o serviço de marceneiro.

Por isso, esse marceneiro tende a ficar ocioso em vários momentos da jornada de trabalho. Nem sempre está na hora de instalar as portas e janelas, e nem sempre a construtora tem obras suficientes para que esse profissional esteja em plena atividade. Isso significa que, nesses momentos de inatividade, ele representará um custo para a empresa sem, ao mesmo tempo, gerar produção. Diversas outras modalidades profissionais dentro do processo produtivo da empresa passarão por esses momentos de ociosidade. Esse custo será incorporado ao preço do apartamento, que por isso custará mais caro. Menos pessoas terão condições de comprar o apartamento, devido ao preço alto.

Uma vez permitida a terceirização, a empresa tenderá a demitir o marceneiro e terceirizar a função. Esse profissional, que tinha um emprego fixo e uma rotina tranquila, com vários períodos de ociosidade, provavelmente se transformará em um autônomo, e prestará serviços a diversas empresas de construção. Acabarão seus períodos de ócio, e ele terá que ir de uma obra para outra, buscando serviço onde houver demanda.

Em um primeiro momento, a qualidade de vida desse marceneiro pode cair, pois passará a ter uma vida menos previsível, mudando de locais de trabalho com frequência, o que implica ter de se adaptar a novas rotas para o trabalho (com o risco de ter de ir trabalhar em locais mais distantes), novos colegas de profissão, etc. Por outro lado, sua renda tenderá a aumentar, pois a ociosidade que vivenciava no antigo emprego certamente era refletida em um salário mais baixo. Já para a sociedade como um todo, há uma melhora inequívoca: as empresas operarão com menor custo; os apartamentos custarão mais barato e serão mais acessíveis; a economia do país estará empregando os

seus recursos produtivos (trabalho, insumos e capital) de forma mais eficiente e, portanto, gerando mais bens e serviços (sendo, pois, mais produtiva).

E não há nada que implique perda de qualidade na produção. Pelo contrário. A possibilidade de terceirização de diversas atividades que compõem o processo produtivo de um prédio de apartamentos induzirá a criação de empresas especializadas em cada aspecto desse processo. O nosso marceneiro, que em um primeiro momento perdeu o emprego fixo e virou autônomo pode, em breve, ser contratado por uma empresa especializada em fornecer os serviços de marcenaria para construtoras. Recuperará o seu emprego e, provavelmente, ganhará mais, pois será mais produtivo na nova função. Não só porque não terá mais períodos de ociosidade, como também porque estará dentro de uma organização especializada na produção de portas e janelas. Como se sabe, a especialização é a chave para o progresso tecnológico. Em breve essa empresa estará criando métodos mais modernos de produção e instalação de janelas e portas, estará experimentando novos materiais na confecção de seus produtos, otimizará a distribuição do material e profissionais entre as obras (possivelmente terceirizando o serviço de transportes para uma empresa especializada), etc.

Embora as empresas possam demitir alguns trabalhadores, substituindo-os por terceirizados, o nível total de emprego da economia não diminuirá. Pelo contrário. À medida que as empresas se tornem mais eficientes, em decorrência da terceirização, elas expandirão suas atividades, a economia crescerá e mais emprego será gerado em função dessa expansão.

É verdade que o nosso marceneiro passará por momentos de insegurança. Ninguém gosta de perder um emprego fixo e um salário certo ao final do mês. Porém, se a opção da sociedade brasileira for a de dar segurança ao marceneiro e aos demais profissionais que, no curto prazo, venham a ter sua estabilidade ameaçada pela terceirização, o nosso destino será a estagnação econômica. Imagine se, com o advento da iluminação elétrica, tivesse sido lançada uma legislação vedando as instalações de

postes elétricos, com vistas a preservar a segurança do empregador de lâmpadas!

Chega-se, então, a um segundo conjunto de conclusões: a curto prazo haverá, de fato, maior insegurança para algumas categorias de trabalhadores cujas atividades venham a ser terceirizadas, mas isso corresponderá a ganhos para a sociedade e a um rearranjo do mercado de trabalho que, no médio e longo prazo, poderão beneficiar até mesmo aqueles adversamente afetados em um primeiro momento.

3. Haverá “precarização” das relações de trabalho?

Analisemos, agora, as diversas dimensões daquilo que tem sido chamado de “precarização” das relações de trabalho. A primeira dimensão já foi tratada na seção anterior. Diversas categorias de trabalhadores perderão o conforto do emprego fixo em uma determinada empresa, tendendo a se tornar empregados de empresas que prestam serviços terceirizados a outras empresas.

Ainda que isso tire esses trabalhadores da zona de conforto do emprego fixo ao qual estão acostumados, induzindo-os ao esforço adicional de buscar serviço como trabalhador autônomo ou a se encaixar em outra firma especializada em prestação de serviço terceirizado, não se pode dizer que esse trabalhador vai perder direitos legais.

O projeto em análise estende para os trabalhadores em regime terceirizado todas as garantias e vantagens dadas aos empregados das empresas contratantes dos serviços terceirizados. Também contém mecanismos que impedem as empresas de demitir seus empregados para, em seguida, contratá-los como terceirizados.

Tampouco é verdade que trabalhadores terceirizados recebem menos que os empregados diretamente pelas empresas. É importante aqui comentar sobre as conclusões de um estudo elaborado pela CUT intitulado “Terceirização e Desenvolvimento: uma conta que não fecha” e que se transformou nos debates e nas

redes sociais em uma bíblia dos que criticam a terceirização. A Tabela 2 desse Estudo mostra que os trabalhadores em setores tipicamente terceirizados recebem 24,7% a menos do que aqueles que trabalham em setores tipicamente contratantes, trabalham 3 horas a mais por semana e possuem tempo médio de emprego 3,1 anos menor. Esses números seriam a prova cabal que a terceirização precariza o trabalho. Trata-se, entretanto, de uma interpretação absolutamente equivocada dos dados.

O que ocorre atualmente é que as áreas em que se permite a terceirização são aquelas que empregam trabalhadores de menor qualificação (vigilância e limpeza, por exemplo). Não faz sentido comparar a remuneração desse tipo de profissional, com a de empregados de outros setores de empresas que fazem tarefas mais sofisticadas (marketing, vendas, etc.). São profissionais diferentes, com nível de escolaridade diferente. O que determina a remuneração de cada um deles não é o tipo de contrato de trabalho (terceirizado ou direto), e sim suas qualificações e o tipo de trabalho que exercem.

É preciso lembrar, ainda, que a autorização para a terceirização de toda e qualquer atividade dentro de uma empresa levará à formação de empresas especializadas na provisão dos diversos aspectos do processo produtivo. Isso mudará completamente o perfil das empresas de terceirização hoje visto no país. As que hoje existem, concentradas nas áreas em que é permitida a terceirização, lidam com grandes contingentes de trabalhadores pouco qualificados e, portanto, pouco remunerados.

A tendência é que surjam empresas de provisão de serviços terceirizados de alta qualificação. E não haverá razões óbvias para se acreditar que a remuneração oferecida por elas venha a ser inferior ao que pagam as empresas diretamente contratantes.

Note-se, a esse respeito, que o país está encerrando o seu período de transição demográfica, o que significa dizer que a população em idade de trabalhar está encolhendo, e os indivíduos da terceira idade tornando-se mais numerosos. Em

decorrência, a quantidade de pessoas ofertando trabalho diminuirá. Pela lei da oferta e da demanda, as remunerações no mercado de trabalho tendem a subir.

No que diz respeito à burla no pagamento e concessão de direitos trabalhistas, de fato existe, no atual quadro de empresas de terceirização de trabalho de baixa qualificação, abusos e empresas mal-intencionadas, que se aproveitam do baixo grau de informação de seus empregados para burlar a lei e lhes negar direitos trabalhistas. A nova legislação, contudo, cria mecanismos para coibir tais abusos. Há, por exemplo, o mecanismo em que a empresa contratante retém parte do pagamento à contratada para garantir o pagamento dos direitos trabalhistas dos empregados terceirizados. Além disso, caso se omita nesse processo de retenção de recursos e de fiscalização dos direitos trabalhistas dos terceirizados, a contratante passa a ser co-responsável pelas irregularidades, sendo obrigada a arcar com os custos de indenização dos trabalhadores.

Raciocínio similar pode ser feito em relação aos procedimentos de segurança no trabalho. Não há qualquer razão para que uma empresa contratante seja menos cuidadosa na proteção de um terceirizado do que o é em relação ao um contratado direto. Isso porque a Justiça do Trabalho brasileira é reconhecidamente enviesada a favor dos trabalhadores. Há, portanto, grande probabilidade de que uma empresa contratante seja condenada a pagar indenização a um terceirizado que venha a se acidentar durante a prestação de serviços.

A terceirização pode mesmo contribuir para aumentar a segurança do trabalho, ao reduzir os custos de prover essa segurança. Uma vez que cada empresa se especializará em um conjunto menor de atividades, será mais fácil implantar procedimentos de segurança adequados para aquele tipo de atividade. Ao mesmo tempo, os cursos de prevenção de acidentes, ao serem focados em atividades específicos, tornar-se-ão mais eficazes e mais baratos.

4. O enfraquecimento dos sindicatos e a perda de poder de barganha dos trabalhadores

Se há perdedores certos com a regulamentação da terceirização, estes são os sindicatos de trabalhadores nos moldes hoje organizados. À medida que a terceirização permitirá ampla especialização das empresas, cada uma se concentrando em um aspecto específico do processo de produção, os trabalhadores serão igualmente fragmentados em diversas empresas. Ainda que trabalhem no mesmo espaço físico, não serão os mesmos trabalhadores atuando sempre nos mesmos lugares.

Daí decorrem diversas dificuldades para os sindicatos. Em primeiro lugar, tendem a surgir profissões mais especializadas e, conseqüentemente, um sindicato amplo se repartiria em diversos sindicatos específicos. Em vez de um sindicato geral dos metalúrgicos, haveria vários sindicatos dos trabalhadores em empresas de peças específicas que compõem os diversos processos produtivos dentro da metalurgia. Em segundo lugar, a mobilidade e rotatividade da mão de obra nos locais de trabalho dificultariam a organização da ação sindical.

Toda a renda e poder político auferidos pelos dirigentes sindicais fica ameaçada. Daí a forte reação à inovação legislativa.

O enfraquecimento dos sindicatos atuais não significa, contudo, o enfraquecimento da classe trabalhadora e do seu poder de barganha. Além do fato de que outros sindicatos surgirão, desafiando a hegemonia dos atuais; há a realidade incontestável de que outras profissões e vagas de trabalho surgirão. O aumento de produtividade viabilizado pela terceirização fará com que o poder da lei da oferta e da demanda por trabalho beneficie os trabalhadores muito mais do que conquistas sindicais. Uma economia mais produtiva pagará mais a empregados que geram mais valor agregado para as empresas.

Em suma: a estrutura sindical hoje existente certamente perderá, o que não significa que os trabalhadores em geral serão prejudicados; nem que a terceirização sancionará uma concentração de renda em favor do capital e em prejuízo do trabalho.

Haverá precarização dos serviços públicos, com desestruturação dos concursos públicos e politização nas contratações nos cargos públicos?

A esse respeito é preciso dizer, em primeiro lugar, que a versão do projeto aprovada na Câmara dos Deputados estipula que as regras ali inscritas não se aplicam à terceirização no âmbito da administração pública. O que na realidade é uma pena, pois o projeto ajudaria a resolver vários problemas hoje existentes nas terceirizações no setor público, como argumentado adiante.

Se o Senado vier a alterar esse dispositivo, permitindo que as regras valham para a administração pública, haverá mais ganhos do que perdas para o país.

Supondo que isso ocorra, como ficariam os concursos públicos? Não haveria uma generalizada terceirização de funções, com a contratação de apadrinhados políticos, em detrimento do mérito dos concursos?

Esse, de fato, é um problema. Se as empresas são forçadas a tomar decisões racionais para se manter vivas no mercado competitivo, o mesmo não é válido para os órgãos públicos. Estes não enfrentam nada similar a uma concorrência de mercado, não estão sob o risco de falência e, sobretudo, os seus dirigentes estão apenas de passagem, não tendo compromisso com a qualidade dos serviços prestados no longo prazo. Muitas vezes o interesse eleitoral de curto prazo induz a ações nocivas ao interesse público no âmbito da administração governamental.

Seria necessário, por isso, uma regulação específica para a terceirização no âmbito da administração pública. Tal regulamentação substituiria os limites que o mercado impõe às empresas privadas.

Por outro lado, vários ganhos poderiam ser obtidos na prestação de serviços terceirizados no âmbito da administração pública. Novas formas de gestão hospitalar e de escolas poderiam melhorar a qualidade do serviço prestado, criando-se, no âmbito da administração pública, um ambiente de concorrência e inovação entre prestadores e modos de gestão. Nem sempre a contratação por concurso público, associada à estabilidade no emprego, é a melhor forma de se ter mão de obra motivada e disposta a prestar bom serviço público. O espaço para terceirização poderia abrir espaço para inovações importantes.

Ademais, a administração pública sofre bastante com problemas nos serviços atualmente terceirizados em função da inexistência de mecanismos que estão sendo propostos no projeto em discussão. Por exemplo, é comum que prestadoras de serviço abandonem os contratos próximo ao final de sua vigência, deixando empregados sem pagamento. Também comum é o não recolhimento de contribuições à previdência, FGTS e outras. Quando isso ocorre, a administração pública torna-se imediatamente responsável por assumir tais encargos, em função de uma súmula editada pela Justiça do Trabalho. Por isso, os incentivos da legislação atual são para que as empresas ajam com desídia, pois sabem que os seus empregados não irão à Justiça contra elas, visto que os direitos serão imediatamente pagos pelo poder público.

A proposta em discussão cria vários mecanismos de depósitos prévios e de retenção de verbas que minoram esse incentivo incorreto. Ademais, deixa mais claros os limites da corresponsabilidade do contratante.

Assim, um eventual regramento em separado para a terceirização na administração pública deve aproveitar os mecanismos preventivos que venham a ser aprovados para o setor privado.

Sem mais para o momento, coloco-me a disposição da Senhora Senadora para esclarecimentos adicionais.



www.brasil-economia-governo.org.br

Consultoria Legislativa, 19 de maio de 2015.

Marcos Mendes
Consultor Legislativo

Este texto está disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/?p=2527>