



9º Encontro Internacional de Política Social
16º Encontro Nacional de Política Social
Tema: A Política Social na Crise Sanitária revelando Outras Crises
Vitória (ES, Brasil), 13 a 15 de junho de 2023

Eixo: Mundo do trabalho.

Meificação

Sergio Paulo Carvalho de Souza^{1 2}

Resumo: Neste ensaio busco evidenciar a precarização social do trabalho com respeito a alguns dos direitos mais básicos do trabalhador – salário, alimentação e transporte –, a um tempo, direitos humanos e resultantes de políticas sociais, no curso das recentes alterações na legislação. Conceito meificação como processo tenso no qual, por um lado, busca-se, por meio de políticas públicas como o MEI, corrigir os males da informalização no trabalho, e, por outro, precariza-se as condições sociais do trabalhador. Isto é evidenciado no âmbito das terceirizações de serviço comum no INCA. O caso concreto mostra que a precarização restou em vantagem competitiva no mercado de serviços disputado nas licitações. A partir disso, sugiro a burocracia reflexiva, conceito importado da pedagogia freireana.

Palavras-chave: Trabalho. Precarização. Terceirização. Cidadania. Política-pública.

Meification

Abstract: In this essay, I seek to highlight the social precariousness of work with respect to some of the most basic worker rights – salary, food –, at the same time, human rights and resulting from social policies, in the course of recent changes in legislation. I conceptualize meification as a tense process in which, on the one hand, an attempt is made, through public policies such as the MEI, to correct the evils of informality at work, and, on the other hand, the social conditions of the worker are precarious. This is evidenced in the context of common service outsourcing at INCA. The concrete case shows that precariousness remained a competitive advantage in the services market disputed in the bids. From this, I suggest reflective bureaucracy, a concept imported from Freire's pedagogy.

Keywords: Work. Precariousness. Outsourcing. Citizenship. Public policy.

1 Introdução

No presente ensaio, conceito meificação – objetivo principal – como um processo social tenso relacionado à precarização social do trabalho; nesse sentido, trago evidências desse fenômeno em terceirizações realizadas no âmbito do INCA³, órgão do Ministério da Saúde, situado na Capital Fluminense. As análises realizadas aqui são oriundas de dados públicos – leis, normas e registros administrativos disponíveis na rede de computadores – e de minha vivência como servidor no INCA; a fonte de dados e sua utilização enquadram-no do ponto de vista metodológico como análise documental.

¹ Doutorando em Política Social – UFF e Analista em C&T do MS/INCA. E-mail: sergiopaulo@id.uff.br.

² Concordo expressamente com a publicação do texto de minha autoria, conforme regras do ENPS

³ Instituto Nacional de Câncer

Post mortem o governo Dilma Rousseff, entoou-se o réquiem: alteração na Portaria (BRASIL, 2016) que define a condição de trabalho análoga à escravidão, sob forte pressão ruralista como relatam precisamente Costa e Góis (2020). No governo seguinte, empossado, o presidente extinguiu de pronto o Ministério do Trabalho (BRASIL, 2019), o qual fora criado no início do primeiro governo Vargas (BRASIL, 1930), submetendo a área ao superministério da Economia, que concentrava ainda o Planejamento. Isso mostra bem a lógica que subalterniza o trabalho às questões econômicas. No final de 2021, o trabalho voltou à condição de Ministério (BRASIL, 2021), a intenção, porém, ficou registrada.

Claro, tal lógica nunca é sustentada de modo aberto, ao contrário, adocicadamente, as proteções destinadas ao trabalho e ao emprego são postas como entraves ao próprio trabalho, retirá-las significaria, segundo essa lógica, garantir empregos, ou seja, paradoxalmente, em prejuízo do emprego se garante emprego, fomenta-se a empregabilidade. Bem, se as garantias trabalhistas oneravam/oneram as empresas e a sociedade, a retirada delas, de fato, facilitaria a contratação ao custo da piora das condições do trabalhador.

Nessa maré vem a Reforma Trabalhista (BRASIL, 2017a) com a famigerada submissão da CLT⁴ aos acordos e convenções coletivas. Isso ocorre na realidade em determinadas condições. A Reforma estabeleceu dentre outros que

§ 3º No exame de convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho, a Justiça do Trabalho analisará exclusivamente a conformidade dos elementos essenciais do negócio jurídico, respeitado o disposto no art. 104 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), e balizará sua atuação pelo princípio da intervenção mínima na autonomia da **vontade coletiva**.” (NR) (BRASIL, 2017a, Art. Grifo nosso).

Outra alteração importante foi o fim da contribuição sindical, enfraquecendo os sindicatos, os quais desempenhariam papel significativo para fazer valer a “vontade coletiva”, dada a força desproporcional de empresas frente a dos trabalhadores. Os sindicatos que perderam fonte de renda, ao que se soma o baixo interesse participativo do brasileiro, e da classe trabalhadora em particular, esses sindicatos, indispostos, firmam acordos e convenções coletivas em prejuízo explícito ao trabalhador – como um dos casos analisados adiante torna evidente. Parece esse também ser um fenômeno

4 Consolidação das Leis do Trabalho (BRASIL, 1943).

internacional, o qual foi combatido pelo Papa Francisco em recente discurso: “o sindicato – escute bem – é chamado a ser voz de quem não tem voz”⁵ (PAPA FRANCISCO, 2022, p. 1).

2 Desenvolvimento

2.1 Terceirização, precarização e meificação

O modelo de gestão que entrega a terceiros os serviços “auxiliares, instrumentais ou acessórios” (BRASIL, 2018, Art. 3º, §1º) é completamente assumido na esfera federal, há, porém, notícias de municípios que admitem servidores públicos para esses serviços. Entende-se serviço acessório aquele não contemplado nas categorias determinadas pela norma (BRASIL, 2018, Art. 3º). Tem relação também com a finalidade da unidade pública, assim, num hospital, o cuidado que se presta é finalístico por definição, o serviço de recepção aos pacientes e acompanhantes não, embora, seja praticamente impossível a prestação do cuidado à saúde sem a recepção dos sujeitos. São ao mesmo tempo chamados de serviços comuns porque têm “[...] padrões de desempenho e qualidade” que podem “ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações reconhecidas e usuais do mercado” (BRASIL, 2019, Art. 3º).

Antunes (2013) sustenta que a terceirização é um fenômeno internacional, resultante de processos que também geram informalização e precarização do trabalho, e define “[...] a informalidade como *ruptura com os laços formais de contratação e regulação da força de trabalho*” (ANTUNES, 2013, p. 17. Grifos no original).

É nesse quadro que os capitais globais estão exigindo o desmonte da legislação social protetora do trabalho em várias partes do mundo e ampliando a destruição dos direitos sociais que foram arduamente conquistados pela classe trabalhadora desde o início da Revolução Industrial, em especial após 1930, quando se toma como exemplo brasileiro. (ANTUNES, 2013, p. 21)

No Brasil acompanhou-se esse processo, como relata Graça Druck (2016):

Os estudos realizados nos últimos 25 anos sobre a terceirização no Brasil foram unânimes em revelar a degradação do trabalho em todas as suas dimensões: nos desrespeitos aos direitos trabalhistas, nas más condições de trabalho, nos baixos salários, na piora das condições de saúde, nos maiores índices de acidentes e na vulnerabilidade política dos trabalhadores que,

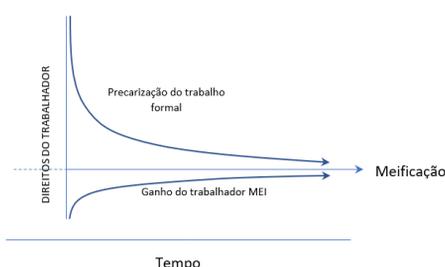
⁵ Tradutor do Google. Original: “El sindicato — escuchad bien esto — está llamado a ser voz de quien no tiene voz”.

dispersos e fragmentados, têm dificuldades para se organizar coletivamente. (DRUCK, 2016, p. 16)

A informalização do trabalho é problema antigo no Brasil e dramático para os trabalhadores; por quê? O trabalho formal era – e, em certos sentidos ainda é – requisito, embora não suficiente, para acesso à proteção social quando este fator de cidadania passou a ser empregado há cerca de 100 anos (CARVALHO, 2017), permanecendo assim por quase todo o restante do século XX, sendo lenta e gradualmente ampliado até a promulgação da CF/88, quando se atingiu o ápice dos direitos sociais no Brasil, ao menos no papel. A política de reconhecimento do microempreendedor individual (MEI) (BRASIL, 2008), dentre outras, tenta corrigir o problema da informalização.

Chamo de meificação⁶ ao processo social tenso que, por um lado, reconhece e combate a informalidade (que torna invisível e despe de direitos o trabalhador brasileiro) considerando-o MEI e conferindo-lhe um CNPJ⁷ ao custo de algumas contribuições (BRASIL, 2008), por gozo de benefícios previdenciários futuros e algumas vantagens tributárias, por outro lado, retira, diminui ou precariza os direitos do trabalhador formal, empurrando-o à condição de MEI. Por um lado, formaliza, por outro, precariza. Esta última característica é mais pronunciada. A meificação está esquematizada na Figura 1. O binômio formalização-precarização é característico desse processo. O CNPJ para pessoa física é uma ação curiosa: o indivíduo torna-se uma pessoa-física-jurídica.

Figura 1: Esquema de meificação.



Fonte: elaborado pelo autor.

Druck e Oliveira (2021) falam de “empresas do eu sozinho”, daí definem a pejetização que seria, transformação do trabalhador, antes celetista⁸, em pessoa jurídica

6 Acredito que a expressão não tenha sido utilizada; não há correspondência na base Scielo ou em busca ao Google; as últimas consultas foram realizadas em 22/12/22.

7 Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica

8 Trabalhador contratado nos parâmetros da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)

(PJ, lido “pê-jota” – disso vem pejotização –), num processo em que “os trabalhadores são ‘intimados’ pelas empresas contratantes a abrir um registro como empresa e, dessa forma, passam a ‘prestar serviços’, perdendo a condição de empregados e, conseqüentemente, todos os direitos trabalhistas” (DRUCK; OLIVEIRA, 2021, p. 5). A pejotização, conforme definida, é parte da redução de direitos no processo de meificação; são processos imbricados, mas não coincidentes: a última é um pouco mais ampla que a primeira porque alcança a formalização dos antes informais.

Ao trabalhador com CNPJ propõe-se que seja empresa. Tem CNPJ, por exemplo, um MEI motoboy, portador de um código semelhante ao da Petrobrás. A sugestão é que se trata de um empresário. O discurso ideológico tenta trazer o trabalhador vendido para o lado dos empresários, afinal são todos empresários, todo mundo com CNPJ. E aí, contrário às férias, ao décimo terceiro salário, ao auxílio-alimentação (AA), ao vale-transporte (VT). Cada um por si. Essa visão chega aos corpos profissionais do Estado, à parte da burocracia. E chega de algumas formas, uma delas age como casta, não pertence à classe trabalhadora, não se enxerga ali, então pouco importa. Outra entende que não há o que fazer, as coisas são do jeito que são. Outra possível é a burocracia reflexiva, a qual propus o nome; já existe e age, na qual quero me incluir. Esta reflete sobre a pequena parte da política pública que irá conformar com suas atitudes.

2.2 Burocracia e burocratas de nível de rua e a fiscalização de contratos terceirizados

Pretendo colocar os fiscais entre os burocratas de nível de rua, conceito forjado por Lipsky (2019), que o estabeleceu ao estudar o serviço público americano, percebendo uma série de características comuns nos seus diversos braços: educação, saúde, segurança, justiça, serviço social, e outros, dentre as quais consta a relação direta com o cidadão usuário – tratado como cliente por Lipsky (2019) –, donde viria uma gama de tensões e dilemas. Outra delas, é certa discricionariedade desfrutada pelos servidores no exercício de suas funções quanto às políticas públicas nas quais trabalham.

O funcionário⁹ público nessa condição é um burocrata de nível de rua, não desenha

⁹ Lipsky (2019) prefere ou conhece apenas este termo, o qual é ainda utilizado no Brasil em alguns

a política pública a qual executa, antes, trabalha na ponta da lança, com alguma capacidade de contorcê-la ou conformá-la, o que se dá pelo exercício de sua discricionariedade, influenciado pelo interesse próprio, aspectos sociais, idiosincrasias. A repartição em que o burocrata de nível de rua trabalha é uma burocracia de nível de rua.

Lipsky (2019) incorpora no seu conceito de burocracia de nível de rua deformações do conceito weberiano de burocracia (GERTH; MILLS, 1963) ao menos quanto à discricionariedade do servidor; as deformações relacionam-se ao uso vulgar e pejorativo do termo. É que na ideia original o burocrata tem menos liberdade do que a tratada por Lipsky (2019), que viu no professor quando estabelece seu plano de aula, no policial, em decidir quem e o como vai abordar, também no juiz, o traço comum de decisão que os leva a uma série de dilemas e tensões. Não viu, porém, um profissional como o fiscal de contrato. Na realidade, Lipsky (2019) não tentou ser exaustivo em enunciar todos os burocratas de nível de rua, mas extrair-lhes traços comuns e os sistematizar.

Mas, o que é a fiscalização tratada neste texto? Chamo de fiscalização ao conjunto de responsabilidades administrativas imputadas a servidores públicos, a fim de regular, com vistas a boa prestação de serviço entregue a terceiro, a relação contratual entre este e a Administração Pública, sua contratante. Na definição admitida está a preferência autoral; a norma (BRASIL, 2017b) elenca diversos elementos envolvidos. Fiscalizações típicas são exercidas, por exemplo, sobre serviços de asseio e limpeza, recepção, vigilância patrimonial e rouparia e hotelaria hospitalares.

Diferente dos demais listados, no nível de rua, o fiscal de contratos se encontra com um colega de burocracia, o qual também é o cidadão ou cliente. Colega de burocracia (*locus*) mas não-burocrata de nível de rua, posto ser terceirizado, trabalhador de outra categoria profissional. Essa própria discrepância entre as categorias de trabalhadores que frequentam a repartição em si condiciona tensões, os servidores públicos desfrutam de estabilidade, enquanto as demais categorias não.

Neste ensaio falo de reflexos ou repercussões da política macro no nível micro. O nível micro não é o nível de rua, este é o estabelecido por Lipsky (2019). O nível micro

estados e municípios. A CF/88, no entanto, utiliza servidor público, o qual também preferimos.

foi tomado aqui como da Instituição que faz política de nível micro ou micropolítica, um edital ou termo de referência (TR) para contratação de um serviço, por exemplo, pode ser ou não o nível de rua. A burocracia de nível de rua se dá no nível micro, mas este não se resume a ela.

A IN nº 05/2017 (BRASIL, 2017b) fala da fiscalização pelo usuário apontando diretamente para o cidadão que utiliza o serviço prestado, no caso do INCA, os pacientes oncológicos e seus acompanhantes. Mas, não apenas. A colocação do fiscal de contratos como burocrata de nível de rua exige a consideração do trabalhador terceirizado como usuário, bem como o restante dos burocratas. Um elemento que não estava presente no modelo de Lipsky (2019).

2.2 A qualidade reflexiva, a fiscalização e a burocracia de nível de rua

O conceito de qualidade reflexiva a que pretendo atribuir à fiscalização e aos burocratas de nível de rua, qualificando-os, é oriundo de Paulo Freire (2021), o qual noutro momento (FREIRE, 2019) fala também sobre a ética universal do ser humano, conceito abordado também neste estudo. São, portanto, conceitos importados da educação, campo no qual Paulo Freire é o patrono brasileiro, também reconhecido internacionalmente.

Bem, o leitor de Paulo Freire vai estranhar a proposta de uma burocracia reflexiva baseada em sua obra. Por quê? Ele era um crítico ferrenho da burocracia. Não via nela apenas os vícios relativos à papelada, à lentidão, às normas sem sentido, à restrição nos movimentos a que vulgar ou não tecnicamente se chama burocracia, que seria trocar – como as pessoas fazem, esquecendo-se de Weber – os vícios pelo modo de organização ou gestão. Freire (2021, 2019) vai além, fala de burocratização do pensamento, sem definir exatamente, mas de modo bem negativo, e coloca, acrescento, a burocracia contra a democracia. Quanto a esse último aspecto, ousei discordar do mestre por conta de características desejáveis da burocracia weberiana em favor da democracia (SOUZA, 2023), o que não refiz aqui. Agora interessa a qualidade reflexiva a qual acredito possa ser assumida por fiscais, burocratas em geral, e, na verdade, por qualquer indivíduo.

Primeiro, Freire (2019) entende por ética universal do ser humano, é aquela

[...] que condena a exploração da força de trabalho do ser humano, que

condena acusar por ouvir dizer, afirmar que alguém falou A sabendo que foi dito B, falsear a verdade, iludir o incauto, golpear o fraco indefeso, soterrar o sonho e a utopia, prometer sabendo que não cumprirá a promessa, testemunhar mentirosamente, falar mal dos outros pelo gosto de falar mal. A ética de que falo é a que se sabe traída e negada nos comportamentos grosseiramente imorais como a perversão hipócrita da *pureza* em *puritanismo*. A ética de que falo é a que se sabe afrontada na manifestação discriminatória de raça, gênero, de classe. (FREIRE, 2019, p. 17-18. Grifos no original).

Esta é “a ética da solidariedade humana” (FREIRE, 2019, p. 126). Ser solidário não é ser paternalista à moda patrimonial; não há qualquer dificuldade de combiná-la, portanto, com a ética e a moral que se exigem do servidor público (BRASIL, 1994); as quais convergem com a seguinte lição

[...] o agente administrativo, **como ser humano dotado de capacidade de atuar**, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto (MEIRELLES, 2005, p. 89. Grifo nosso).

O burocrata reflexivo ou burocrata parentético, chamando Guerreiro Ramos para a discussão, reflete para agir em pró da cidadania. Reflexões egoísticas não são contempladas nessa proposta. Mais do que repetir e analisar uma sequência grande de normas, afinal a Administração Pública faz o que a lei manda, mais do que repetição bem encadeada das normas – o que justifica o apelido de “caga regras”, que vez por outra se ouve nos meandros do serviço público –, a qualidade reflexiva discute com as regras, lê, pondera, entende-se capaz de argumentar com elementos para além da legalidade formal. Portanto, precisa estar informada da realidade social e reverberar isso em seus pareceres.

2.3 Auxílio-alimentação e vale-transporte e as políticas sociais

Se não se verifica no caso empírico descrito mais adiante, exagerado aumento de carga ou de intensificação do trabalho, por um lado, dada a lógica do trabalho assessorio, por outro, há-se a perda de remuneração e de benefícios. Quanto a isso, são, de fato, apenas benefícios o AA e o VT no contexto brasileiro de baixo emprego? Insisto que são mais que isso. Em pleno emprego tais elementos e outros, como a oferta de plano de saúde extensiva aos dependentes, tornam-se fatores de captação de mão obra qualificada. No contexto recessivo brasileiro trata-se de proteção social do trabalho. Inclusive, VT e AA tornam-se remuneração, transformam-se em dinheiro, por sua venda indevida e

ilegal, com perdas financeiras ao trabalhador, para garantir um pouco mais de renda. Disso sou testemunha ocular quando apanho ônibus no terminal rodoviário da Central do Brasil. Classifico estes benefícios como espécies de políticas redistributivas (SECCHI, 2013), uma vez que sendo obrigados, instituídos ou regulados pelo Estado, sobrecarregam o preço dos serviços, que por fim são distribuídos à sociedade.

De novo, sustento que o AA e o VT executados por empregadores de pessoal no Brasil, públicos ou privados, são políticas sociais ao lado de saúde, educação e previdência; componentes da proteção social atrelada ao trabalho, como foi a previdência há 100 anos, a diferença é que esta aponta para eventos futuros enquanto esses têm efeito imediato. Para sustentação, admito como cidadania a possibilidade de pleno gozo dos direitos sociais estabelecidos pela DUDH e pela CF/88, os quais concordam com a concepção marshalliana de direitos de cidadania. É natural pensar de maneira utópica sobre cidadania, de modo que estaria sempre no porvir. Entretanto, experimentamos a cidadania por requisitos; assim seriam o acesso à renda, ao trabalho, à alimentação digna, à aposentadoria com dignidade, a possibilidade de escolha dos governantes, a possibilidade de transitar livremente, daí por diante, são requisitos.

Isso posto, admito como políticas sociais as políticas públicas tomadas no sentido da cidadania. Entendo ainda política pública como ação do Estado – ponto de partida referido por Maria Bucci (2001) – e política privada qualquer ação egoística tomada por entidade privada no sentido de sua autossatisfação. Nessa concepção, nada impede que política pública e empresarial coincidam nos seus efeitos, embora as motivações declaradas sejam em boa medida distintas, mais que isso, contrárias. Estas definições são operacionais, subtraídas e, por conseguinte, carentes de problematização; beiram à vulgaridade, mas ainda assim acredito que sejam suficientes para o objeto deste ensaio.

São, o AA e o VT, obrigações patronais instituídas em defesa do trabalhador, políticas sociais protetivas do trabalho, que visam, respectivamente, à preservação do salário real pela assunção dos patrões de parte dos custos comuns de força de trabalho. É parte porque o trabalhador, mesmo na presença dos tais benefícios, em sendo cumpridos, contribui, seja formalmente, por desconto em folha, seja pela impossibilidade de o parâmetro legal de cada um desses benefícios cobrir a totalidade dos custos.

Enquanto políticas, o AA é mais fraco que o VT; este é previsto em Lei (BRASIL, 1985), consolidado e de aplicação universal para os trabalhadores celetistas e servidores

públicos: a política determina que o empregador assumo o custo relativo ao transporte de casa para o trabalho, e vice-versa, excedente a 6,00% do salário base do trabalhador, de modo que, trabalhadores com menores salários recebem maior compensação. A barreira dos 6,00% faz do VT uma política residual: trabalhadores de maior salário básico não recebem o benefício.

Já o AA, incentivado pelo Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) (BRASIL, 1976), é menos uniforme, tem variação considerável nas diversas categorias profissionais, sendo fortemente implicado pelos sindicatos, os de maior força concedem maiores benefícios; exemplo disso é discrepância no município do Rio de Janeiro havida entre os profissionais vinculados à convenção dos empregados construção civil e da saúde. Há casos, em que o benefício nem sequer é concedido. Quanto ao AA, há modalidade parecida chamada de vale-refeição, segundo a qual o trabalhador recebe uma determinada quantia por dia de trabalho. Mais uma vez, há casos, de categorias mais fortes, em que se determina o pagamento de ambos os benefícios. É notório, porém, que parte da força de trabalho emprega, seja lá qual for a denominação, o benefício na aquisição de sua sexta básica.

2.4 Evidências da meificação em terceirizações do serviço público

A Tabela 1 foi construída com base em documentos (editais e atas) relativos ao Pregões INCA nº 71/202, nº 197/2021 e nº 01/2022 dos serviços vigentes de limpeza técnica hospitalar, recepção e apoio técnico-administrativos (INCA, 2020a, 2020b, 2021a, 2021b, 2021c, 2022); apresenta as rubricas de salário, AA e VT e o impacto financeiro que geram. O peso administrativo (PA) mencionado na Tabela é resultante do produto dos custos administrativos, lucro e tributos a que cada empresa está sujeita; as propostas devem explicitar cada um desses componentes por exigência normativa (BRASIL, 2017b). O PA pode ser visto como um multiplicador dos custos diretos, assim, para os três serviços, a estimativa do INCA significa que para cada R\$100,00 em custos diretos, haverá acréscimo de R\$28,27.

Nas contratações mencionadas as reduções de preço significaram vantagens competitivas às empresas 1, 2 e 3, cada qual vencedora do certame relacionado. Nos três casos, ausentes as reduções sobre o salário, o AA ou o VT, seriam outros os vencedores.

Não se trata de eficiência, como pode parecer à primeira vista, mas de sacrifício ou restrição a direitos sociais dos trabalhadores. Vale notar que o serviço público considerou os direitos em nível razoável, o que pode ser visto na Tabela 1 sob a proposta do INCA. Os traços nas células da Tabela significam que não houve diferença na estimativa do INCA e nas propostas empresariais.

Nas contratações vigentes de limpeza hospitalar e recepção houve redução de salários e AA. A Tabela mostra apenas salários de serventes e recepcionistas, os quais correspondem a grande maioria em cada contratação. A redução do AA para o serviço de limpeza chega a ser dramática. A empresa 1 venceu o certame propondo em R\$50,00 por mês, a contratação anterior pagava R\$18,50 por dia ao trabalhador, justamente aquele, no conjunto de trabalhadores, que por sua atividade braçal utiliza maior gasto calórico. A proposta foi considerada legal, uma vez que se restringe a Administração Pública de estabelecer preços, no entanto, é imoral na essência: sabe-se que não é possível se alimentar no Rio de Janeiro com o valor proposto, e que vigora em 2023 com insignificante acréscimo. Vale notar, esta é a contratação de maior PA. Essa proposta é respalda por acordo coletivo individual.

Na contratação de menor PA, a empresa 3 manteve os salários e AA, uma vez que segue a mesma convenção utilizada pelo INCA na estimativa de preço. No entanto, restringiu o VT a um modal rodoviário da cidade do Rio de Janeiro. Os trabalhadores que moram fora do município ou arcam com a passagem por meios próprios ou perdem o emprego. O que evidencia a política empresarial e contraria a políticas públicas como o VT e o Bilhete Único; essa última garante a utilização de mais de um transporte na Região Metropolitana do Rio de Janeiro no período de 2 horas, protege o trabalhador – que sofre os danos diários do trânsito na metrópole – e as empresas de transporte, uma vez que há subsídio para isso.

Nos três casos houve perdas ao trabalhador, o que se deu num ambiente regulado, sob os olhares do Estado, que nos casos sob análise tem liberado às empresas às suas políticas empresariais contrárias ao trabalhador. Verifica-se, assim, o achatamento dos direitos do trabalhador, característico da meificação, e aqui referendada pelo Estado.

Tabela 1: Rubricas de salário, auxílio-alimentação e vale-transporte

Serviço	Limpeza técnica hospitalar		Recepção		Apoio técnico-administrativo	
Ano	2020		2021		2022	
Proponente	INCA	Empresa 1	INCA	Empresa 2	INCA	Empresa 3
Número de trabalhadores	459	387	-	-	-	-
Peso administrativo	28,27%	32,71%	28,27%	20,13%	28,27%	13,56%
Salário	Valor	R\$ 1.239,00	R\$ 1.153,00	R\$ 1.381,65	R\$ 1.265,70	-
	Impacto	R\$ 14.594.434,17	R\$ 10.188.765,24	R\$ 9.107.366,46	R\$ 6.591.018,74	-
	Economia		R\$ 4.405.668,93		R\$ 2.516.347,72	-
Auxílio alimentação	Valor	R\$18,00/dia	R\$50,00/mês	R\$19,50/dia	R\$18,00/dia	-
	Impacto	R\$ 2.160.304,49	R\$ 308.155,96	R\$ 1.040.586,84	R\$ 844.005,13	-
	Economia		R\$ 1.852.148,53		R\$ 196.581,71	-
Vale transporte	Valor	-	-	-	-	R\$ 8,55
	Impacto	-	-	-	-	R\$ 1.945.079,67
	Economia	-	-	-	-	R\$ 1.513.647,93
Total proposta	R\$ 22.145.543,12	R\$ 20.288.208,05	R\$ 10.712.796,93	R\$ 8.294.833,22	R\$ 33.666.334,37	R\$ 27.750.664,80
Redução		R\$ 1.857.335,07		R\$ 2.417.963,71		R\$ 5.915.669,57

Fonte: Elaborada pelo autor

3 Considerações finais

Para corrigir ou enfraquecer o processo de meificação faz-se necessária a reflexividade da burocracia, o olhar sensibilizado a elementos ditos técnico-legais, como os editais, termos de referência e outros instrumentos administrativos da micropolítica. Como exemplo, a norma (BRASIL, 2017b) exige um estudo técnico preliminar (ETP) antes de qualquer licitação de serviço comum, momento oportuno para se expor questões sociais, como o valor adequado do AA e o número de modais de VT, e influenciar a determinação dos editais – as leis internas das contratações – vinculadores da Administração Pública e os entes contratados. Sabe-se da resistência dos órgãos de controle que primam pela eficiência muitas vezes interpretada grosseiramente como menor preço, mas a que custo? De modo algum estou pregando a desobediência às regras, mas sua compreensão. Mais que isso: a capacidade que há na burocracia em influenciá-la. O que não dá é para ser um “caga regras”. Ou arrumar argumentos para não se fazer nada, conforme Freire (2019).

Se se sabe das dificuldades sociais no entorno da unidade administrativa que aplica a norma, quando em desfavor do cidadão, os órgãos de controle, internos ou externos, terror de muitos servidores, precisam ser informados, uma vez, duas vezes, três vezes,

mil vezes. É cumprir a democracia participativa pelo lado insubstituível do servidor, do burocrata reflexivo. Por certo, os não virão. Isso faz parte do processo. É possível e muito provável que burocratas de outros níveis tenham outra visão, e o debate aperfeiçoa democraticamente ambas. O burocrata reflexivo sabe que sua ação conforma a política pública na qual trabalha, se for um burocrata de nível de rua (Lipsky, 2019). Mas, não terceiriza sua responsabilidade (FREIRE, 2019).

Aos cidadãos reflexivos toda atenção é válida. Enquanto escrevia o presente texto, lia, estarecido, denúncias de trabalho análogo à escravidão em algumas vinícolas brasileiras: a coisa está aí posta (COSTA; GÓIS, 2020), não arrefeceu, ao contrário foi incentivada e asseverada na transpandemia, creio eu, em que os trabalhadores mais vulneráveis, como os entregadores, com suas mochilas nas costas, de moto, bicicleta ou a pé não tiveram direito a isolamento social, antes, devido ao desemprego, perceberam oportunidade de trabalho. Esse processo da desigualdade, a meificação, bate às portas do serviço público, como o trataremos?

Referências

- ANTUNES, Ricardo Luis Coltro. A nova morfologia do trabalho e suas principais tendências. Informalidade, infoproletariado, (i) materialidade e valor. IN: ANTUNES, Ricardo Luis Coltro. **Riqueza e miséria no Brasil II**. 1a ed. São Paulo: Boitempo, 2013.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 5 out. 1988.
- _____. Lei Complementar Nº 128, de 19 de dezembro de 2008. Altera a Lei Complementar no 123. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 22 dez. 2008.
- _____. Decreto nº 19.433, de 26 de novembro de 1930. Cria uma secretaria de estado com a denominação de Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro, DF, 02 dez. 1930.
- _____. Decreto-Lei Nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro, DF, 09 ago. 1943.
- _____. Lei Nº 6.321, de 14 de abril de 1976. Dispõe sobre a dedução, do lucro tributável para fins de imposto sobre a renda das pessoas jurídicas, do dobro das despesas realizadas em programas de alimentação do trabalhador. **Diário Oficial [da]**

República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 14 abr. 1976.

_____. Lei Nº 7.418, de 16 de dezembro de 1985. Institui o Vale-Transporte e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 17 dez. 1985.

_____. Decreto Nº 1.171, de 22 de junho de 1994. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 22 jun. 1994.

_____. Portaria Interministerial Nº - 4, de 11 de maio de 2016. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 13 mai. 2016.

_____. Lei Nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) [...], a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 13 jul. 2017a.

_____. Instrução Normativa Nº 05, de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 26 mai. 2017b.

_____. Decreto Nº 9.507, de 21 de setembro de 2018. Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 24 set. 2018.

_____. Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 01 jan. 2019.

_____. Lei Nº 14.261, de 16 de dezembro de 2021. Cria o Ministério do Trabalho e Previdência. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 17 dez. 2021.

BUCCI, Maria Paul Dallari. **Direitos humanos e políticas públicas.** São Paulo: Polis, 2001.

CARVALHO, José M. de. **Cidadania no Brasil, o longo caminho.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

COSTA, Eduardo Antonio Resende Homem da, GÓIS, João Bosco Hora. Combate ao trabalho escravo no Brasil no campo legislativo conservador. IN: SENNA, Mônica de Castro Maia; FREITAS, Rita de Cássia; MORAES, Carlos Antonio de Souza (orgs.). **Política social no Brasil: sujeitos, trajetórias e institucionalidades.** Curitiba: CRV, 2020

DRUCK, Graça. A precarização social do trabalho no Brasil: alguns indicadores. IN:

ANTUNES, Ricardo Luis Coltro. Riqueza e miséria no Brasil II. 1a ed. São Paulo: Boitempo, 2013.

DRUCK, G.; OLIVEIRA, I. F. de. O debate conceitual sobre terceirização: uma abordagem interdisciplinar. *Caderno CRH, [S. l.]*, v. 34, p. e021029, 2021. DOI: 10.9771/ccrh.v34i0.45309.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. 58a ed. São Paulo: Paz e Terra, 2019.

_____. **Pedagogia do oprimido**. 78a ed. São Paulo: Paz e Terra, 2021.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande e senzala**. Formação da família brasileira sobre o regime da economia patriarcal. 47a ed. São Paulo: Global, 2003.

GERTH, Hans H., MILLS, C. Wright (orgs.). **De Max Weber: ensaios de sociologia**. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1963.

INCA. **Edital N° 259/2020**. Pregão Eletrônico N° 71/2020. 2020a Disponível em <http://comprasnet.gov.br/ConsultaLicitacoes/download/download_editais_detalhe.asp?coduasg=250052&modprp=5&numprp=712020>. Acesso em 29 dez. 2022.

_____. **Ata de Realização do Pregão Eletrônico N° 71/2020**. 2020b. Disponível em: <http://comprasnet.gov.br/ConsultaLicitacoes/download/download_editais_detalhe.asp?coduasg=250052&modprp=5&numprp=712020>. Acesso em 29 dez. 2022.

_____. **Edital N° 561/2021**. Pregão Eletrônico N° 197/2021. 2021a. Disponível em: <<http://comprasnet.gov.br/ConsultaLicitacoes/Download/Download.asp?coduasg=250052&modprp=5&numprp=1972021>>. Acesso em 03 jan. 2023.

_____. **Ata de Realização do Pregão Eletrônico N° 197/2021**. 2021b. Disponível em: <http://comprasnet.gov.br/livre/Pregao/ata2.asp?co_no_uasg=250052&numprp=1972021&codigoModalidade=5&f_lstSrp=&f_Uf=&f_numPrp=1972021&f_codUasg=250052&f_codMod=5&f_tpPregao=E&f_lstICMS=&f_dtAberturaIni=&f_dtAberturaFim=>>. Acesso em 29 dez. 2022.

_____. **Edital N° 813/2021**. Pregão Eletrônico N° 01/2022. 2021c. Disponível em: <<http://comprasnet.gov.br/ConsultaLicitacoes/Download/Download.asp?coduasg=250052&modprp=5&numprp=12022>>. Acesso em 03 jan. 2023.

_____. **Ata de Realização do Pregão Eletrônico N° 01/2022**. 2022. Disponível em: <http://comprasnet.gov.br/livre/Pregao/ata2.asp?co_no_uasg=250052&numprp=12022&codigoModalidade=5&f_lstSrp=&f_Uf=&f_numPrp=12022&f_codUasg=250052&f_codMod=5&f_tpPregao=E&f_lstICMS=&f_dtAberturaIni=&f_dtAberturaFim=>>. Acesso em 03 jan. 2022.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua**: dilemas dos indivíduos nos serviços públicos. Brasília: ENAP, 2019. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4158>. Acesso em 23 set. 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 30a. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

PAPA FRANCISCO. **Discurso del Santo Padre Francisco a los dirigentes y delegados de la Confederación General Italiana del Trabajo (CGIL)**. 19 dez. 2022. Disponível em https://www.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2022/december/documents/2022_1219-cgil.html>. Acesso em 26 dez. 2022.

SOUZA, S. P. C.; LIMA, C. H.. TENSÕES RELACIONADAS À REGULAÇÃO ASSISTENCIAL EM SAÚDE. In: GASPARETTO, A.; MEIRELLES, J. C. (Org.). **Diálogo e Debates sobre Administração Pública no Brasil**. 1. ed. Ponta Grossa: Atena Editora, 2020, v. , p. 56-69.

SOUZA, Sergio Paulo Carvalho de. Gestão escolar democrática e integrada em EaD: possibilidades e desafios. In: CAMPOS, M. L. S. R.; SOARES, A. C. F. F.; SOUZA, S. P. C. **Abordagens da gestão integrada e seus desdobramentos**. 1.ed. Ponta Grossa: Atena Editora, 2023. No prelo.