

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS - UFSCAR  
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS - CECH  
COORDENAÇÃO DO CURSO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA - DS

LUCAS HENRIQUE ARAUJO

**TERCEIRIZAÇÃO E PODER PÚBLICO: O CASO DAS SERVENTES  
MERENDEIRAS NO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS (SP)**

SÃO CARLOS

2024

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS - UFSCAR  
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS - CECH  
COORDENAÇÃO DO CURSO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA - DS

LUCAS HENRIQUE ARAUJO

**TERCEIRIZAÇÃO E PODER PÚBLICO: O CASO DAS SERVENTES  
MERENDEIRAS NO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS (SP)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Sociologia (DS) da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) como requisito obrigatório para a obtenção de bacharel em Ciências Sociais.

Orientador: Professor Dr. Jacob Carlos Lima

SÃO CARLOS

2024

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à minha família, em especial à minha mãe, pai e irmão, pelo apoio e carinho constantes ao longo de toda a minha vida, que se mantiveram firmes durante os anos de graduação. Obrigado por sempre acreditarem em mim.

Aos companheiros da Consulta Popular, que foram parceiros na construção do movimento estudantil na UFSCar ao longo da minha trajetória acadêmica. Juntos, seguimos na luta por um Projeto Popular para o Brasil. A militância foi e continua sendo fundamental na minha formação acadêmica e pessoal.

À Cida Silva, Kalinka Favorin e Raquel Auxiliadora, minhas colegas de trabalho e amigas, expresso a minha gratidão pela parceria durante o período do estágio. Foi no ambiente do gabinete que tive o meu primeiro contato com o tema, e foram elas quem me alertaram sobre a importância de abordá-lo em minha monografia.

A todos os amigos, pessoas que estão comigo nos altos e baixos da vida, ajudando-me a curtir os momentos bons e suportar os momentos difíceis. Lembrança especial a Felipe, Nana e Ananda, com quem pude contar e desabafar de forma mais próxima durante esse período em que estive escrevendo a monografia. Também agradeço ao Eduardo, não apenas por ser um grande amigo, mas também por suas orientações, correções e valiosas dicas para a monografia.

Agradeço também aos colegas do LEST-M, que contribuíram com debates construtivos sobre o tema, em especial à Ana, que me incentivou a estudar nos momentos de desânimo.

Por fim, expresso minha profunda gratidão ao professor Jacob Carlos Lima. Trabalhar ao seu lado foi uma experiência enriquecedora. Agradeço pela paciência, por suas orientações precisas na escrita e por sua contribuição fundamental para o aprofundamento do meu entendimento sobre o tema.

Em memória de Felipe Terra, meu amigo e  
companheiro. Que dedicou a vida ao Amor e a Luta por  
um mundo mais justo.

## RESUMO

O presente estudo teve como objetivo analisar os impactos da terceirização na contratação das serventes merendeiras no município de São Carlos (SP), por meio da criação do cargo de auxiliar do serviço de alimentação. Utilizando entrevistas e análise documental, foram investigadas as condições de trabalho das serventes merendeiras, funcionárias públicas, e das auxiliares do serviço de alimentação, funcionárias terceirizadas, assim como as estratégias da prefeitura que levaram à terceirização. A análise se relacionou também às transformações no mundo do trabalho sob o contexto da acumulação flexível e neoliberalismo. Conclui-se que a terceirização na contratação das Serventes Merendeiras em São Carlos, por meio do cargo de auxiliar do serviço de alimentação resulta em precarização, destacando disparidades em salário, benefícios, estabilidade e organização sindical. Esses resultados reforçam a urgência de reconsiderar políticas de terceirização, enfatizando seus impactos negativos nas condições de trabalho e qualidade de vida das trabalhadoras.

**Palavras=chave:** terceirização; reforma-trabalhista; acumulação-flexível; trabalho; precarização; serventes-merendeiras.

## **LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS**

Quadro 1: Alguns impactos da Terceirização na Segurança do Trabalho: Aumento de Acidentes, Riscos e Mortalidade

## **LISTA DE SIGLAS**

ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária

CEMEI - Centro Municipal de Educação Infantil

CLT - Consolidação das Leis do Trabalho

FHC - Fernando Henrique Cardoso (político brasileiro, ex-presidente)

MPT - Ministério Público do Trabalho

MDB - Movimento Democrático Brasileiro

PGM - Procuradoria Geral do Município

PJ - Pessoa Jurídica

PSL - Partido Social Liberal

PSB - Partido Socialista Brasileiro

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PT - Partido dos Trabalhadores

SMGP - Secretaria Municipal de Administração e Gestão de Pessoal

SME - Secretaria Municipal de Educação

SINDSPAM - Sindicato dos Servidores Públicos e Autárquicos Municipais de São Carlos e Dourado

TST - Tribunal Superior do Trabalho

UFSCar - Universidade Federal de São Carlos

VISAM - Vigilância Sanitária Municipal

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>2. A PESQUISA.....</b>	<b>13</b>
<b>3. DO FORDISMO À ACUMULAÇÃO FLEXÍVEL.....</b>	<b>15</b>
<b>4. TERCEIRIZAÇÃO E SETOR PÚBLICO.....</b>	<b>20</b>
4.1. TERCEIRIZAÇÃO COMO NORMA.....	20
4.2. TERCEIRIZAÇÃO E SETOR PÚBLICO.....	23
2.3. NORMAS DA FLEXIBILIZAÇÃO E TERCEIRIZAÇÃO: A REFORMA TRABALHISTA DE MICHEL TEMER.....	24
<b>5. A TERCEIRIZAÇÃO DO SERVIÇO DE SERVENTES MERENDEIRAS EM SÃO CARLOS.....</b>	<b>27</b>
5.1. A POLÍTICA NO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS.....	27
5.2. O CARGO DE SERVENTE MERENDEIRA E SUAS ATRIBUIÇÕES.....	28
5.3. A QUESTÃO DA TERCEIRIZAÇÃO.....	28
5.4 AS ATRIBUIÇÕES DOS AUXILIARES DO SERVIÇO DE ALIMENTAÇÃO.....	31
<b>6. ENTRE CONCURSADAS E TERCEIRIZADAS: ANÁLISE DAS CONDIÇÕES DE TRABALHO.....</b>	<b>33</b>
6.1. DAS CONDIÇÕES GERAIS DE TRABALHO.....	33
6.2 SALÁRIO E BENEFÍCIOS.....	36
6.3 ESTABILIDADE NO TRABALHO.....	38
6.4. ORGANIZAÇÃO COLETIVA E SINDICALISMO.....	39
6.5 GERÊNCIA DO TRABALHO.....	41
<b>7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>44</b>



## 1. INTRODUÇÃO

Durante a minha formação acadêmica, me interessei muito por bibliografias, debates e autores que tratavam da sociologia do trabalho. Em 2021, comecei um estágio na Câmara Municipal de São Carlos (SP), junto ao mandato da vereadora Raquel Auxiliadora (PT). Durante esse período, recebemos muitas informações, sobretudo reclamações, sobre a questão da terceirização do cargo das serventes merendeiras no município, através da criação do cargo de “auxiliar do serviço de alimentação”.

Esse cargo foi criado em um contexto em que a Prefeitura Municipal de São Carlos não realizava concursos públicos para a contratação de novas serventes merendeiras há seis anos. Os principais acontecimentos que me chamaram atenção, decorrem do final do primeiro mandato da prefeitura de Airton Garcia (eleito pelo PSB, de 2017 a 2020) ao começo do segundo mandato (eleito pelo PSL e atualmente União Brasil, de 2021 a 2023).

Em 2019, antes da terceirização ser oficialmente instituída por meio de processo licitatório via pregão eletrônico, foi aberto processo 16.726/2019 pelo secretário da Educação do final do primeiro mandato de Airton, Orlando (Nino) Mengatti Filho (PSB)<sup>1</sup>, na Divisão de Protocolo e Arquivo, solicitando outros meios de contratação das serventes merendeiras que não fosse através de concurso público.

Duas respostas a este processo se mostraram muito relevantes: a primeira, da Procuradoria Geral do Município, que afirmou que existia a possibilidade de terceirizar o cargo após a aprovação da reforma trabalhista de 2017, mas apontava que, para terceirizar um emprego público, seria necessário a vacância, ou seja, deixar o cargo vago após aprovação da alteração da lei na Câmara Municipal. Noutros termos, sugeria que não houvesse a contratação de novas serventes merendeiras e que houvesse a demissão daquelas que estivessem no cargo. O parecer é respondido “sob censura e não vinculante”, tendo apenas um caráter opinativo, e contendo considerações sobre o caso, e não uma decisão direta.

A segunda resposta, da Secretaria Municipal de Gestão de Pessoas, apontava para a necessidade de aprovação de vacância do emprego público pela Câmara Municipal, além da importância de consultar a Comissão de Plano de Carreira dos Profissionais da Educação.

Mesmo sem atender a nenhum destes requisitos, a nova Secretária da Educação, que assumiu no segundo mandato do prefeito Airton Garcia, Wanda Aparecida Machado

---

<sup>1</sup> Nino já havia sido Secretário da Educação na gestão de Marcelo Barbieri (PSDB) no município de Araraquara.

Hoffmann<sup>2</sup> (sem partido), abriu processo de contratação de auxiliares do serviço de alimentação, que, apesar do nome indicar um cargo diferente, na justificativa do pregão eletrônico, citava que era em decorrência da necessidade de abrir novas outras formas de contratação das serventes merendeiras, devido às constantes faltas e adoecimentos das mesmas. Mesma justificativa apresentada no processo citado anteriormente.

O processo de contratação via pregão eletrônico (13.600/21) foi vencido pela “MV Serviços LTDA-ME” em 2021, e imediatamente foram contratadas auxiliares do serviço de alimentação para atuar nas escolas. Desta forma, o cargo terceirizado passou a existir em simultaneidade com o cargo concursado das serventes merendeiras.

Além da questão das terceirizações, presenciei, durante o meu estágio na Câmara Municipal, diversas formas de precarização do cargo de serventes merendeiras por meio de reclamações dessas trabalhadoras relacionadas, sobretudo, à falta de materiais necessários para realização do trabalho, a falta de EPI's obrigatórios durante o período da pandemia da Covid-19, a falta de critérios da Prefeitura quanto à remoção de sede destas profissionais, dentre outros pontos.

A partir das denúncias e reclamações, uma de minhas atribuições no estágio passou a ser o auxílio da escrita de um processo ao Ministério Público do Trabalho (MPT) sobre as condições em que essa terceirização se deu, e a precarização do trabalho das profissionais, tanto terceirizadas (que já haviam sido contratadas na época), como as funcionárias públicas.

A questão das condições de trabalho foi a única efetivamente acolhida pelo MPT, tornando a nossa denúncia uma ação civil pública, exigindo a regularização das condições de trabalho e a indenização das profissionais prejudicadas. No entanto, a terceirização, que era a questão central, não foi levada em consideração. Isto porque as condições estabelecidas pela reforma trabalhista de 2017 ampliaram as possibilidades de terceirização. Diga-se de passagem, isto também foi uma das justificativas do próprio processo licitatório.

Apesar de não ser aceito, perceber a facilidade com que um cargo público pode ser terceirizado, independente das questões burocráticas necessárias para o mesmo, foi o que mais chamou a minha atenção e o que me levou a me interessar pelo tema nesta monografia.

---

<sup>2</sup> Wanda Hoffmann, atuou anteriormente como reitora da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), teve um papel significativo na tentativa de implementação do programa Future-se na instituição. Durante sua gestão, Hoffmann enfrentou críticas por parte do movimento estudantil, que a acusava de adotar uma postura favorável à implementação do programa sem um amplo debate com a comunidade universitária. As tensões entre a administração e o movimento estudantil culminaram em diversos atos públicos e na ocupação da reitoria

Assim, tenho como questão de pesquisa entender os significados da terceirização e as suas consequências para estes trabalhadores. Partimos do pressuposto que a terceirização reduz os custos com os trabalhadores, mais em termos políticos do que efetivamente econômicos para o contratante. No caso do serviço público, segmenta os trabalhadores, ao mesmo tempo em que precariza as relações de trabalho, uma vez que perdem diversos direitos sociais vinculados ao emprego público, como a própria estabilidade e o plano de carreira.

Meu universo de pesquisa abrange, de acordo com os dados fornecidos pela Secretaria de Educação em 2022, cerca de 173 serventes merendeiras contratadas diretamente pelo setor público e 50 auxiliares do serviço de alimentação contratadas de forma terceirizada. É relevante ressaltar que a imensa maioria desses cargos é ocupado por mulheres.<sup>3</sup>

Muitas mudanças aconteceram durante e após os acontecimentos descritos, onde pude participar não apenas como militante de uma organização política, mas também como um pesquisador interessado no tema. A título de exemplo, cito um dos atos realizados pelos trabalhadores da Educação: uma manifestação muito importante para pressionar a então secretária em relação a diversas pautas no contexto da pandemia da Covid-19, inclusive com relação às condições de trabalho das serventes merendeiras e auxiliares do serviço de alimentação. Além disso, ocorreu uma audiência pública da educação, onde diversos trabalhadores da educação municipal se reuniram para discutir e pressionar a prefeitura, apontando a situação cobrando melhorias na educação municipal.

Na segunda metade do segundo mandato de Airton Garcia, em resposta a uma crise política, ocorreu uma reestruturação nos cargos de destaque das secretarias municipais, com substituições significativas nos ocupantes das principais pastas. Incluindo a pasta da Educação, sendo esta assumida por Roselei Françaço (MDB)<sup>4</sup>, então vereador da base do governo. Em 2023, novos concursos foram solicitados, incluindo o de serventes merendeiras. E em janeiro de 2024, uma lista com 14 nomes foi divulgada no Diário Oficial, convocando as candidatas para tratar do assunto da contratação.

---

<sup>3</sup> O trabalho de cuidado, realizado de forma gratuita no espaço doméstico, também é realizado por mulheres no mercado de trabalho com o desenvolvimento dessas profissões relacionadas ao cuidado. Ver mais em Hirata (2016)

<sup>4</sup> Até então presidente da Câmara dos Vereadores de São Carlos. Roselei Françaço teve seus primeiros mandatos eleito pelo Partido dos Trabalhadores, migrou para o MDB (PMDB à época), partido que está até hoje.

Ainda assim, as funcionárias terceirizadas continuaram trabalhando nas escolas municipais, e esse processo de terceirização trouxe diversas implicações importantes não apenas para analisar as condições de trabalho, mas também os interesses econômicos e políticos por detrás da realização desta nova forma de contratação. Este trabalho pretendeu analisar, ainda que de forma inicial, os efeitos da contratação.

Para tanto, foram definidos alguns objetivos de pesquisa. Partindo do objetivo geral: “Analisar como a terceirização das serventes merendeiras no município de São Carlos (SP), por meio da criação do cargo de auxiliar do serviço de alimentação, impacta nas condições de trabalho em comparação às serventes merendeiras contratadas diretamente pelo setor público.”

E os objetivos específicos: (a) analisar como as transformações no mundo do trabalho, no contexto do neoliberalismo e da flexibilização, estão relacionadas com o processo de terceirização das serventes merendeiras em São Carlos (SP); (b) analisar as estratégias e motivações da prefeitura de São Carlos (SP) que levaram ao processo de terceirização das serventes merendeiras; (c) Investigar as condições de trabalho das serventes merendeiras, funcionárias públicas, e das auxiliares do serviço de alimentação, funcionárias terceirizadas, destacando as diferenças em termos salariais, de acesso à benefícios, de segurança no emprego, perspectivas de carreira e qualidade de vida.

Os dados e a discussão bibliográfica estão estruturados em seis capítulos. Nos dois primeiros apresento o tema e a metodologia utilizada na pesquisa, no terceiro e quarto realizo uma discussão teórica e um diálogo com a bibliografia acerca das transformações no mundo do trabalho, terceirização e reforma trabalhista. No quinto parágrafo, com base na análise documental e de algumas entrevistas, teve início a apresentação do problema e uma caracterização mais geral do estudo de caso. No sexto e último parágrafo apresento e discuto os dados obtidos em entrevistas.

## 2. A PESQUISA

No momento em que foi escrito o processo direcionado ao MPT, durante o período de estágio na Câmara Municipal, foram utilizados diversos documentos relacionados ao cargo das serventes merendeiras, o processo de terceirização e as condições de trabalho. Estes documentos são resultados de pesquisas, solicitações da vereadora Raquel Auxiliadora ao poder público, ou confecções do próprio gabinete a partir de sistematização de dados. A análise destes documentos foi o primeiro passo para avançar no estudo deste caso.

A partir daí, foram levantadas bibliografias acerca do controle do trabalho no capitalismo, passando pelo taylorismo, fordismo, acumulação flexível e toyotismo. Além disso, foram consultados materiais sobre temas mais específicos, como a reforma trabalhista e a terceirização, tanto de forma geral como em cargos públicos.

Esse levantamento forneceu a base analítica para entender como a terceirização impacta nas condições de trabalho em comparação às serventes merendeiras contratadas diretamente pelo setor público.

Conseqüentemente, o meu primeiro objetivo específico, de investigar as condições de trabalho das serventes merendeiras, funcionárias públicas, e das auxiliares do serviço de alimentação, funcionárias terceirizadas, destacando as diferenças entre elas, foi o que guiou os passos seguintes para o levantamento empírico dos dados.

Neste momento, foi necessário levantar informações diretamente com as trabalhadoras, tanto como forma de melhor direcionar a pesquisa nos documentos que já tinha acesso, tanto como fonte de novas informações.

Foi formulado um roteiro dialogando com a bibliografia sobre terceirização, guiando algumas das entrevistas realizadas. Investigou-se as condições de trabalho, o salário e os benefícios, estabilidade no emprego, as relações de trabalho entre as trabalhadoras (para verificar se havia alguma hierarquia ou divisão de funções entre as servidoras públicas e as terceirizadas), as relações pessoais, as formas de organização coletiva e sindicalismo.

As entrevistas foram articuladas principalmente por meio de duas porteiras: uma delas, professora conhecida de uma escola da rede municipal, que solicitou às colegas que fornecessem as entrevistas; e outra, pela vereadora Raquel Auxiliadora, que tinha contato com as trabalhadoras.

Houve dificuldades para marcar as conversas. Uma das trabalhadoras, funcionária pública, se recusou a realizar a entrevista devido ao receio de ser prejudicada. Uma profissional terceirizada parou de responder as mensagens no meio das tratativas de marcarmos a entrevista. E houve, ainda, outra trabalhadora terceirizada que, apesar de concordar inicialmente, se recusou no dia marcado a responder as perguntas da entrevista. Isto demonstra o grande receio dessas trabalhadoras de serem prejudicadas em seus trabalhos por falarem sobre as suas condições de trabalho. O receio de boicote e da própria demissão são características da instabilidade promovida pela precarização do trabalho.

No total, foram realizadas sete entrevistas: quatro com servidoras públicas, duas com funcionárias terceirizadas, e uma com uma diretora de escola, para compreender como essa questão se desdobra no âmbito da gestão escolar. A partir das respostas, foi possível inferir diversas informações relevantes para o problema de pesquisa.

As entrevistas serviam como uma fonte de dados crucial para compreensão dos efeitos da terceirização, além de confirmar, na prática, diversas das informações presentes nos documentos analisados anteriormente.

A análise foi realizada com base nos temas levantados pela bibliografia e estão sintetizadas neste documento. Para efeito de proteção dessas trabalhadoras, condição ética exigida em pesquisas como a nossa, a identidade das entrevistadas foi resguardada, com seus nomes e locais de trabalho não sendo identificados no decorrer do texto.

Importante destacar que os dados por nós obtidos, por meio de uma pesquisa qualitativa e de dimensão local, não permitem generalizar os resultados e conclusões, mas possibilitam inferências acerca das condições de trabalho que são comuns aos trabalhadores terceirizados, não apenas no serviço público, mas também no privado.

### 3. DO FORDISMO À ACUMULAÇÃO FLEXÍVEL

Este capítulo busca apresentar uma discussão acerca do desenvolvimento do modo de produção capitalista ao longo do século XX. Em diálogo com a bibliografia, buscamos qualificar as diferentes fases do capitalismo, evidenciando as particularidades do modelo neoliberal.

No modo de produção capitalista, três condições fundamentais são comuns a todas as sociedades: os trabalhadores são desvinculados dos meios de produção; existe uma liberdade formal para o trabalhador, o que distingue o capitalismo da escravidão ou da servidão; e o trabalhador torna-se empregado pelos donos dos meios de produção com o propósito de que estes possam expandir a sua unidade de capital, enquanto enquanto que para o trabalhador representa a única alternativa para ganhar a vida (BRAVERMAN, 1987).

O modo de produção capitalista é orientado para o crescimento, que, em termos reais, é determinado pela diferença entre o que o trabalhador obtém e o que efetivamente cria. Por outro lado, a ausência de crescimento é caracterizada como crise. Além disso, o capitalismo é dinâmico tanto em termos tecnológicos quanto organizacionais (HARVEY, 1994).

Ao analisar essas condições operacionais, Karl Marx percebeu a contradição intrínseca entre as condições básicas de existência do capitalismo e a tendência desse modo de produção de periodicamente gerar superacumulação, resultando em trabalho e capital ociosos, o que freia o crescimento e propicia o surgimento de novas crises (HARVEY, 1994).

Essa análise destaca dois aspectos essenciais para compreender a dinâmica do trabalho dentro deste modo de produção. Em primeiro lugar, a importância do controle sobre o trabalho, dada a sua relevância para o aumento da mais valia (HARVEY, 1994). Em segundo lugar, as crises cíclicas no sistema capitalista, que induzem o capital a se reestruturar em busca de retomar o crescimento, alterando a dinâmica da relação entre capital e trabalho e, por consequência, influenciando diretamente a organização do trabalho na sociedade.

O primeiro aspecto remete ao debate sobre a gerência científica, também conhecida como taylorismo em referência a seu criador, Frederick Taylor. Braverman (1987) analisa a forma com que no taylorismo acontece o distanciamento entre o trabalhador e o controle sobre o seu próprio trabalho a partir da criação da gerência. Ele evidencia como a força de trabalho, enquanto mercadoria, passa a se moldar cada vez mais de acordo com as preferências do comprador e menos com as do vendedor (BRAVERMAN, 1987).

O fordismo vai além do taylorismo, ao redimensionar o controle do trabalho, o controle não se dá apenas no que diz respeito ao comportamento do trabalhador no dia a dia do seu trabalho, mas também em relação às normas, hábitos, leis e aos processos de reprodução social. Henry Ford, o criador deste modelo, queria garantir que o trabalhador tivesse uma vida relativamente organizada (casado, morando numa casa e não num cortiço, com saúde e escolaridade) enfim, pressupostos da reprodução social e não apenas biológica dos indivíduos, de forma a assegurar a coesão entre os comportamentos individuais e os esquemas de reprodução. É isso que Harvey (1994) descreveu como o modelo de regulamentação: Conforme Paulani:

O regime de acumulação envolve cinco regularidades sociais e econômicas, quais sejam, a forma de organização da produção e a relação dos trabalhadores com os meios de produção, o horizonte temporal da valorização do capital a partir do qual são definidos os princípios de gestão, a composição da demanda social, o padrão distributivo relacionado à reprodução dinâmica das diversas classes e grupos sociais, e a articulação com formas não capitalistas (quando elas ocupam um lugar determinante na formação econômica em questão). Já o modo de regulação constitui-se de um conjunto de cinco formas institucionais: a relação de trabalho (a forma da divisão técnica do trabalho; o tipo de vínculo dos trabalhadores às empresas; os determinantes da renda dos trabalhadores; o modo de vida do trabalhador), a relação concorrencial intercapitalista (qual é a lógica que preside a concorrência entre os capitais, que tipo de concorrência predomina), o regime monetário e financeiro (que tipo de moeda predomina; como se estruturam os pagamentos internacionais; qual é o papel das finanças), a forma de organização do Estado (quais são os objetivos que presidem sua organização e forma de intervenção) e o regime internacional (que tipo de postura predomina nas relações econômicas entre as diversas economias nacionais). Quando articuladas, essas cinco formas institucionais definem um binômio RA/MR que determina a forma específica que assume a acumulação de capital em cada momento histórico (PAULANI, 2009, p. 25).

Em outras palavras, Henry Ford não limitou suas inovações apenas a um método de produção que tinha a característica de operar durante 40 horas semanais, tampouco restringia-se a enormes fábricas em que se centralizava todo o processo produtivo, a partir de um processo de trabalho racionalizado, e que separava as responsabilidades da concepção das de execução. O que distinguia o fordismo era sua maneira de conectar a produção em massa ao consumo em massa, influenciando, assim, a estética, a psicologia, a política e vários outros aspectos da vida social (HARVEY, 1994).

Deve-se considerar, no entanto, uma diferença básica em relação ao taylorismo que foi a introdução da esteira rolante, permitindo a produção em grande escala. O trabalhador passou a trabalhar em um ritmo padronizado, de forma automatizada e intensa (modelo com



que Taylor sonhou), e houve muitos ganhos de produtividade (DE FREITAS RIBEIRO, 2015).

O segundo aspecto essencial do trabalho no modo de produção capitalista, destaca o que Harvey caracterizou como um regime de acumulação, que se define pela correspondência entre as condições de produção e reprodução dos assalariados por um longo período em determinada conjuntura, o que não é alcançado em períodos de crise (HARVEY, 1994). E foi justamente no regime de acumulação que o capitalismo sofreu as suas principais mudanças durante o século XX, passando do fordismo àquilo que ficou conhecido como acumulação flexível (HARVEY, 1994).

A ênfase na produção padronizada levava a grandes volumes de estoque e dificuldades em ajustar-se rapidamente às mudanças de demanda. Os processos de lançamento de novos produtos eram lentos, limitados pela estrutura rígida e pela ênfase na eficiência produtiva. Também havia uma rigidez no sistema de investimento. Todas essas características não davam respostas às contradições inerentes ao sistema capitalista (HARVEY, 1994).

O término do acordo de Bretton Woods evidenciou o declínio da moeda americana, aliado a uma queda na produtividade nos Estados Unidos. Nesse cenário, surgiram as indústrias de substituição de importação na América Latina, e as de manufatura na Ásia. Todos esses eventos marcaram os primeiros sinais de crise no modelo fordista (HARVEY, 1994).

Nos Estados Unidos, os esforços para conter esses aumentos da inflação desempenharam um papel significativo na crise hipotecária da época. A partir das instabilidades nos mercados financeiros, as estratégias do capitalismo começam a mudar, dando lugar a novas abordagens que se diferenciam do fordismo. Mudanças tecnológicas, aceleração do tempo de capital de giro e a dispersão geográfica das empresas para locais com menor burocracia no controle do trabalho, são alguns dos sintomas dessas transformações (HARVEY, 1994).

Esses elementos foram cruciais para demarcar a transição do modelo de acumulação fordista para a emergência da acumulação flexível, alterando significativamente o sistema capitalista. Passemos à análise desse paradigma que se estabeleceu ao longo das últimas décadas e continua a moldar a economia global até os dias atuais.

As mudanças mais marcantes no mundo do trabalho estão relacionadas à flexibilização e precarização em um grau sem precedentes. Essa dinâmica contaminou todas as esferas do capital, e, ao longo dos anos, os Estados têm cada vez mais seguido essa lógica, posicionando-se como grandes gerenciadores da burguesia e promovendo a desregulamentação dos mercados (ANTUNES; DRUCK, 2015).

O fundamento da acumulação flexível encontra sua base organizacional no modelo japonês do pós-Segunda Guerra Mundial. A produção sob demanda substitui a produção em massa, e o trabalho é organizado em células de produção, times multifuncionais e polivalentes, com ênfase na qualificação e metas (ANTUNES; DRUCK, 2015).

Além disso, são empregadas técnicas como o *Just in Time*, que busca efetuar a produção no menor tempo possível, e o *Kanban*, inicialmente desenvolvido como um modelo para a reposição eficiente de peças em estoque, dentre diversas outras formas de reduzir os custos de produção e aumentar a dinamicidade (ANTUNES, DRUCK, 2015).

Junto a esse processo de reestruturação produtiva, é necessário destacar a vigência dos ideários do neoliberalismo, os quais se enquadram na caracterização do modelo de regulamentação delineado por Harvey (1994). Emergindo nos anos 70 e alinhando-se à lógica de flexibilização e precarização do trabalho, o neoliberalismo passa a influenciar os ideais e as políticas adotadas pelos países capitalistas, inicialmente os do centro e posteriormente os da periferia (ANTUNES, 2001):

O Neoliberalismo passou a ditar o ideário e o programa a serem implementados pelos países capitalistas, inicialmente no centro e logo depois nos países subordinados, contemplando reestruturação produtiva, privatização acelerada, enxugamento do Estado, políticas fiscais e monetárias, sintonizadas com os organismos mundiais de hegemonia do capital como Fundo Monetário Internacional (ANTUNES, 2001, p. 40).

Neste contexto, de toyotismo, acumulação flexível e neoliberalismo, Manuel Castells conceitua a "empresa-rede" como aquela que se alinha a esse modelo de organização do trabalho. No contexto do capitalismo globalizado durante a era do neoliberalismo, as empresas-rede se destacam por apresentarem uma estrutura mais flexível, descentralizada, desterritorializada e conectada. Operam em rede, estabelecendo conexões com outras organizações, fornecedores e clientes (CASTELLS, 2005).

Pela primeira vez na história, a unidade básica da organização econômica não é um sujeito individual (como o empresário ou a família empresarial) nem coletivo (como a classe capitalista, a empresa, o Estado). Como tentei mostrar a unidade é a rede, formada por vários sujeitos e organizações,

modificam-se continuamente conforme as redes adaptam-se aos ambientes de apoio e às estruturas de mercado (CASTELLS, 2005, p. 216).

Essa “unidade” da empresa-rede é a forma que assume os processos de terceirização no ocidente, que iremos desenvolver a seguir.

## **4. TERCEIRIZAÇÃO E SETOR PÚBLICO**

Muito se discute sobre a terceirização como uma estratégia utilizada pelas empresas visando a maximização de seus lucros, por um lado, e desresponsabilização social pelos trabalhadores, por outro. Neste capítulo buscamos discutir a relação da terceirização com o setor público, que não apenas incentiva essa prática como a utiliza em seus diferentes serviços.

### **4.1. TERCEIRIZAÇÃO COMO NORMA**

Durante o período de reestruturação produtiva, com a ascensão do neoliberalismo, foram diversas as formas e estratégias de reduzir os custos com a força de trabalho. A principal estratégia empresarial de flexibilização na contratação foi a terceirização, evidenciada, no caso brasileiro, a partir da década de 1990 (CUNHA, 2015).

No Brasil, essa forma de contratação vem ganhando cada vez mais destaque no mundo do trabalho. Coutinho (2015) já demonstrava, mesmo antes da Reforma Trabalhista de 2017, que a proporção de terceirizados era 418% maior em relação aos contratados (COUTINHO, 2015).

Pode-se definir a terceirização como uma estratégia de gestão da força de trabalho com o principal objetivo de reduzir os custos com a força de trabalho, sendo, conforme Vasconcelos (2020), uma prática que resulta na precarização do trabalho. Isso se evidencia não apenas em casos em que há redução do salário, mas também por diversos outros aspectos, como alta rotatividade nos postos de trabalho, assédio moral organizacional, adoecimento ocupacional e enfraquecimento dos mecanismos sociabilidade e organização coletiva (VASCONCELOS, 2020).

Um exemplo de como a questão salarial não é o único objetivo por trás de processos de terceirização é evidenciado por Pochmann (2008), que explica que trabalhadores terceirizados na Índia, por exemplo, não têm salários baixos quando comparados ao contexto asiático, embora recebam significativamente menos do que os europeus. No entanto, a institucionalidade da instabilidade e insegurança, juntamente com o recuo do Estado como agente regulador, são características gerais do trabalho terceirizado (LIMA, 2010).

As consequências para os trabalhadores manifestam-se em diversos aspectos, como o acesso a direitos e conquistas sociais. Mesmo em casos com salários mais altos, os

trabalhadores terceirizados têm cada vez menos acesso aos direitos que garantem a chamada “cidadania salarial”<sup>5</sup>. Apesar de nunca ter havido no Brasil um avanço pleno nesse sentido, a terceirização decorrente da reestruturação produtiva empurra a relação capital-trabalho na direção oposta, limitando a possibilidade do trabalhador ter acesso a esses direitos. (LIMA, 2010)

No que diz respeito às condições de segurança no trabalho, os dados são preocupantes. Os terceirizados estão mais expostos a riscos no ambiente de trabalho e sofrem a maior parte dos acidentes. Em uma pesquisa que sistematizou dados por 14 anos, foi apontado que a taxa de mortalidade por acidentes de trabalho apresenta variações, mas é consistentemente muito maior entre os trabalhadores terceirizados (ANTUNES, DRUCK, 2015).

Com base num breve levantamento bibliográfico e documental acerca dos impactos da terceirização na segurança do trabalho, levando em conta o aumento de acidentes, riscos e mortalidade, apresentamos esses dados abaixo para exemplificar.

**Quadro 1: Alguns impactos da Terceirização na Segurança do Trabalho: Aumento de Acidentes, Riscos e Mortalidade**

Afastamentos por Acidentes	O percentual de afastamentos por acidentes de trabalho típicos é maior nas atividades terceirizadas (9,6%) do que nas atividades contratantes (6,1%) (DIEESE, 2017).
Risco de Morte	Trabalhadores terceirizados tem maior risco de morte , 3,4 vezes mais do que os efetivos nas distribuidoras, geradoras e transmissoras de energia elétrica (OLIVEIRA, 2018).
Mortalidade em Serviço	Em estudos sobre a Petrobras, de 1995 a 2018, Santos (2017) destaca que de 377 mortos em serviço, 307 eram terceirizados, representando 81% do total de óbitos.

Elaboração própria com base em dados do DIEESE (2017), Oliveira (2018) e Santos (2017).

Essa tabela exemplifica alguns dos impactos da terceirização e como esse fenômeno agrava a precarização do trabalho. Destaca-se nos exemplos apresentados a maior propensão

---

<sup>5</sup> Sobre a ideia de cidadania regulada, é uma noção de cidadania que não está baseada principalmente em valores políticos, mas sim em um sistema de estratificação ocupacional definido legalmente. Em outras palavras, o critério para ser considerado cidadão não seria tanto sua participação política, mas sim estar inserido em uma das ocupações oficialmente reconhecidas e definidas pela lei. Ver mais em Santos, (1979).

a acidentes de trabalho, riscos de morte e a elevada taxa de mortalidade entre trabalhadores terceirizados.

Além disso, os componentes ideológicos representam outra consequência central nesse processo. O direito à estabilidade, garantido pelo fordismo, é perdido, transferindo a responsabilidade pela permanência na empresa para o trabalhador e o seu próprio desempenho. O emprego passa a ser uma questão de dimensão pessoal, deixando de ser visto como uma preocupação coletiva (LIMA, 2010).

Outro fator a ser considerado são os componentes ideológicos justificadores das novas formas de organização do trabalho e de utilização da força de trabalho, como empreendedorismo, responsabilização do trabalhador, maior valorização do conhecimento e participação na gestão, que buscam legitimar o novo contexto produtivo. De forma geral, os trabalhadores, mais do que representarem efetivamente uma adesão cultural às novas formas organizativas e exigências empresariais de envolvimento no trabalho, terminam por incorporar parte desses valores fortemente marcados pelo individualismo. Em outras palavras, as empresas transferem para os trabalhadores a responsabilidade de sua permanência no emprego e mesmo no mercado por meio da valorização de atitudes flexíveis frente à inovação, formação e qualificação. Flexibilidade e instabilidade tornam-se, pois, sinônimos e percebidos em sua positividade como inovação e competitividade. Para um número reduzido de trabalhadores, trabalho criador e participativo; para a maioria a massificação taylorista sobre o trabalho monótono e repetitivo. O desemprego torna-se com isso um problema pessoal. (LIMA, 2010, p.20)

Nos processos de terceirização uma outra consequência é a estigmatização, tornando-se mais evidente quando trabalhadores com diferentes situações contratuais atuam nos mesmos setores das empresas. Nessas situações, a clivagem entre os trabalhadores aumenta, e simultaneamente ocorre a diminuição da possibilidade de organização coletiva (LIMA, 2010).

Um exemplo marcante dessa estigmatização é evidenciado nos estudos que abordam os trabalhadores da Petrobrás. Os conhecidos "crachás marrons", que identificam os trabalhadores terceirizados, destacam uma dinâmica desfavorável de segmentação. Observou-se que esses trabalhadores muitas vezes se encontravam isolados, tendo refeitórios próprios onde almoçavam separadamente. Além disso, em espaços de confraternização, os terceirizados frequentemente não eram convidados a participar, contribuindo para uma segregação sutil, mas significativa, entre os diferentes grupos de trabalhadores (GODINHO, 2008).

Ao analisar os impactos do neoliberalismo e da terceirização, Bourdieu (1998), argumenta que no novo "modo de dominação", a precariedade se baseia em uma condição

generalizada e permanente de insegurança. Essa situação obriga os trabalhadores a enfrentarem a exploração e a submissão (BOURDIEU 1998).

Isso não significa que não há possibilidades de organização entre os terceirizados, mas que as mesmas são reduzidas devido à perda de identidade coletiva. Ademais, a própria ausência de uma percepção compartilhada de pertencimento dificulta a organização conjunta de trabalhadores terceirizados e não terceirizados (LIMA, 2010).

#### **4.2. TERCEIRIZAÇÃO E SETOR PÚBLICO.**

Embora a terceirização tenha se generalizado ao longo dos últimos anos no âmbito privado, o setor público apresenta particularidades distintas. Isso se deve ao pressuposto fundamental de que as ações do Estado devem ocorrer de acordo com fundamentos legais estabelecidos (CUNHA, 2015).

No Brasil, a Constituição regula o acesso aos cargos públicos por meio de concursos públicos, sendo esta a regra geral para a administração pública. Porém, no mesmo artigo em que existe esse apontamento, há também uma ressalva. O Inciso XXI aponta:

Ressalvados os casos específicos na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações; (BRASIL, 2008, Inciso XXI, p. 43)

Desde 1967, durante a ditadura militar, essas ressalvas e exceções já estavam previstas, especialmente nos casos em que houvesse a contratação de empresas para serviços específicos e temporários mediante processos de licitação. Cunha (2015), destaca o texto do Decreto-Lei 200/67 que sugeria outras formas de contratação “para impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa” (CUNHA, 2015).

É importante ressaltar que mesmo antes da reforma trabalhista de 2017, e outras mudanças legais que flexibilizaram o papel do Estado, abrindo espaço para terceirizações em cargos públicos, o direito do trabalho no Brasil frequentemente não abordou de maneira clara e sistemática os aspectos legais da Constituição. Isso significa que, na prática, o Estado não acompanhou plenamente os movimentos da reestruturação produtiva no país, resultando em situações em que a terceirização foi, em alguns casos, “legalizada” antes mesmo de ser efetivamente reconhecida como tal (CUNHA, 2015).

No início da década de 1990, várias iniciativas já contemplavam a terceirização como uma forma alternativa de contratação pública, como a Lei de Licitações e Contratos em 1993. Contudo, é com a Reforma do Estado, no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC, PSDB), em 1995, que se consolida a concepção de “Estado gerencial”, no qual a terceirização assume um papel central (DRUCK, 2018).

Mais tarde, o Decreto 2.271/1997, regulamentou as atividades passíveis de terceirização, reproduzindo no serviço público o que já era norma para o setor privado. Neste decreto, estabelecia-se que apenas atividades consideradas como acessórias, instrumentais ou complementares poderiam ser terceirizadas. Em suma, houve a aplicação da separação entre atividades-fim e atividades-meio também para o setor público (DRUCK, 2018).

Cunha (2015) ressalta os primórdios da terceirização, observando que algumas leis desde da década de 1960 possibilitaram essa forma alternativa de contratação em situações específicas. Posteriormente, nos anos 90, a terceirização ganha mais destaque nas políticas de contratação, especialmente após a reforma do Estado, embora ainda com certos limites no setor público, conforme destacado por Druck (2010).

O foco agora será analisar a reforma trabalhista de 2017 e como ela desempenhou um papel central na ampliação da terceirização nesse âmbito.

### **2.3. NORMAS DA FLEXIBILIZAÇÃO E TERCEIRIZAÇÃO: A REFORMA TRABALHISTA DE MICHEL TEMER**

Durante os anos 90, no contexto da globalização e do neoliberalismo, o discurso de uma reforma trabalhista era muito contundente no debate político. FHC, o presidente da época, argumentava sobre a rigidez das leis trabalhistas e seu impacto no crescimento econômico. O presidente promoveu diversas alterações nas leis para flexibilizar o trabalho, reduzir a organização trabalhista e, entre essas mudanças, tentou ampliar o processo de terceirização (LIMA, 2017).

Muitas dessas iniciativas de FHC encontraram forte resistência do sindicalismo, de movimentos populares e de uma esquerda partidária, organizada na época, que apontava inconstitucionalidades e pressionava contra a aprovação dessas medidas. A tentativa de ampliar a terceirização, embora tenha sido expandida, não obteve o sucesso esperado (LIMA, 2017).



Em relação à terceirização, havia a lei XXX, de 1974, que permitia trabalho temporário por até 90 dias. A súmula 331, do Tribunal Superior do Trabalho (TST), e a lei 6.019, de 1994, autorizavam a terceirização em atividades-meio, como vigilância, limpeza e conservação, com restrições para evitar abusos. Muitas empresas tentaram contornar essa limitação durante a década de 1990. Elas multiplicaram cooperativas de trabalho visando a terceirização industrial e outras formas de contratação fora da regulamentação, geralmente burlando as restrições impostas. O MPT agiu combatendo essas práticas, resultando, quase sempre, no fechamento ou na regularização dessas cooperativas, que muitas vezes se transformavam em filiais de empresas deslocadas para regiões com mão de obra barata (LIMA, 2017).

Durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), liderados por Lula da Silva e Dilma Rousseff, houve uma desaceleração na flexibilização, mas não uma interrupção completa. Por um lado, foram implementadas diversas medidas para fortalecer a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o seguro social e o próprio sindicalismo. No entanto, por outro lado, observou-se um aumento na "pejotização", um fenômeno em que trabalhadores são transformados em pessoas jurídicas (PJ), muitas vezes para contornar direitos trabalhistas (LIMA, 2017).

Após o golpe jurídico parlamentar que resultou na remoção do mandato da presidente eleita Dilma Rousseff, os direitos sociais e trabalhistas avançaram para uma flexibilização ainda mais ampla. Com a reforma trabalhista proposta e aprovada durante o governo Temer (MDB), seu sucessor, houve alterações significativas, incluindo a flexibilização da jornada de trabalho, a redução dos gastos com indenizações e a ampliação dos contratos temporários, dentre outras medidas (LIMA, 2017).

A reforma trabalhista, juntamente com a lei das terceirizações 13429 de 2017, aprovada durante o governo de Michel Temer no mesmo ano (SANTOS, 2017), ampliou significativamente a terceirização. Esta passou a ser irrestrita, inclusive para as atividades-fim, que antes tinham limitações legais (LIMA, 2017).

Após a aprovação destas leis, a terceirização continuou a avançar, precarizando serviços e relações de trabalho. Além disso, resultou no aumento das segmentações entre os trabalhadores. (KREIN, TEIXEIRA, 2021)

Apesar das dificuldades de mensuração, há uma clara indicação de que a terceirização continua avançando após a reforma, sendo a modalidade de contratação flexível com maior expressividade no

mercado de trabalho. Os estudos mostram que ela é sinônimo de flexibilização associada à precarização do trabalho, ao assegurar maior liberdade para a empresa gerir a força de trabalho necessária para viabilizar o processo de produção de bens e serviços, em prejuízo dos trabalhadores. O prejuízo não se dá somente por estabelecer piores condições de trabalho, mas também por segmentar os trabalhadores (inclusive, no mesmo local de trabalho) e criar dificuldades adicionais para a ação e organização coletiva. (KREIN, TEIXEIRA, 2021, p. 135)

A avaliação precisa dos impactos da terceirização irrestrita ainda não é possível, mas seus efeitos são perceptíveis em diversas áreas e contextos específicos, incluindo o foco deste trabalho, que é a terceirização das serventes merendeiras no município de São Carlos (SP).

## **5. A TERCEIRIZAÇÃO DO SERVIÇO DE SERVENTES MERENDEIRAS EM SÃO CARLOS**

Feitas nossas considerações sobre a terceirização como uma estratégia do modo de acumulação flexível, e acerca de seu incentivo e prática por parte do poder público, apresentamos, neste capítulo, o nosso estudo de caso sobre a terceirização do serviço de serventes merendeiras no município de São Carlos (SP). Para isso, inicialmente realizamos uma caracterização do município, em seus aspectos políticos, e apresentamos, na sequência, o caso que analisamos.

### **5.1. A POLÍTICA NO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS**

São Carlos é um município com aproximadamente 250 mil habitantes, situado no interior do estado de São Paulo. Em âmbito local, três principais projetos conduziram os rumos de sua política no último período.

O primeiro, vinculado ao PT, teve início em 2000 e se estendeu até 2012, abrangendo os mandatos de Newton Lima e de Oswaldo Barba, ambos ex-reitores da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Essa gestão caracterizou-se por políticas alinhadas aos governos federais de Lula e Dilma, que estiveram na Presidência da República no mesmo contexto.

Durante este período, diversas leis relevantes aos servidores públicos foram aprovadas, destacando-se, o Estatuto da Educação (Lei 13.889, de 2006) que define as normas gerais de administração da educação pública municipal, e a Lei dos Servidores Públicos (16.000, de 2012), que dispõe sobre o plano de carreiras e salários, bem como a estrutura de governança da carreira dos servidores públicos.

Posteriormente, um projeto político diferente assumiu a prefeitura, próximo ao que caracterizamos anteriormente como o projeto de FHC. Alinhado aos governos peessedebistas do estado de São Paulo, de José Serra e Geraldo Alckmin, esse projeto representava a ideia de flexibilização e terceirização e menor investimento público. Neste período, a prefeitura foi gerida pelo empresário Paulo Altomani (PSDB), que ocupou apenas um mandato, entre 2012 e 2016.

Por fim, houve um mandato que se alinhou aos governos de Michel Temer, e de Jair Bolsonaro: a prefeitura de Airton Garcia, que atualmente está em seu segundo mandato

(2017-2014). O prefeito que passou por três siglas partidárias (PSB, PSL e, atualmente, União Brasil), representou um desmonte mais aprofundado do investimento público e da seguridade no trabalho dos servidores públicos. Os impactos desta gestão, no que diz respeito ao cargo das serventes merendeiras, serão analisados a seguir.

## **5.2. O CARGO DE SERVENTE MERENDEIRA E SUAS ATRIBUIÇÕES**

O Estatuto da Educação, que desde 2006 vigora em São Carlos (SP), estabelece a estrutura e a organização da educação pública e institui o plano de carreira e remuneração para os profissionais da educação. Dentre eles está o de servente merendeira, que abarca um conjunto de atribuições no âmbito da educação municipal<sup>6</sup>.

Essas profissionais são servidoras públicas que ingressam em seus cargos por meio de concurso, contando com o direito a plano de carreira, promoção funcional, vencimento, remuneração e estabilidade. Todos os atributos do cargo em questão, assim como no caso dos demais profissionais abarcados pela lei 13.889, de 2006, são considerados essenciais para o funcionamento da educação no município de São Carlos.

Desde a aprovação do Estatuto da Educação, as diferentes gestões que ocuparam a prefeitura de São Carlos têm realizado concursos públicos para o preenchimento dos diferentes cargos. Até 2023, o último concurso que havia sido realizado para o cargo de servente merendeira tinha sido em 2014 (Edital 01/14 - Prefeitura Municipal de São Carlos). Portanto, foram nove anos sem contratações de novas profissionais por meio de concurso público, embora tenha havido expansão do número de unidades escolares.

## **5.3. A QUESTÃO DA TERCEIRIZAÇÃO**

O Estatuto da Educação define a realização periódica de concurso público sempre que houver necessidade. Segundo dados do portal da transparência, a última chamada do edital deste concurso de 2014 aconteceu em 2019, assim, não houve contratação de nenhuma nova servente merendeira em quatro anos.

A atual gestão da prefeitura de São Carlos, de Airton Garcia, assumiu em 1º de janeiro de 2017 e foi reeleita em 2020, com duração do mandato prevista até 2024. Desde então, três

---

<sup>6</sup> A lei qualifica como pessoal de apoio técnico-educacional “*os ocupantes dos empregos de Servente Merendeira, Agente Educacional, Auxiliar Administrativo Escolar, Secretário de Escola, Instrutor Surdo e Intérprete Educacional de Libras*” (art. 11, inciso X, Lei 13.889/2006).

secretários ocuparam o cargo da Secretaria Municipal de Educação (SME) por longos períodos. Durante a primeira gestão, Nino Mengatti ocupou o cargo, permanecendo até a metade da segunda gestão, quando o cargo foi ocupado por Wanda Hoffmann, recentemente substituída por Roselei Françoso.

Ainda na primeira gestão, enquanto Nino Mengatti ocupava o cargo, foi aberto um processo administrativo por meio do Ofício 878, de 2019, que solicitava, à Procuradoria Geral do Município (PGM) e à Secretaria Municipal de Gestão de Pessoas (SMGP) a possibilidade de outra forma de contratação do emprego “servente merendeira” que não fosse por meio do concurso público.

A única justificativa contida no documento dizia respeito à necessidade de substituições emergenciais das merendeiras em decorrência de faltas. Além da apresentação de laudos médicos por parte de nove merendeiras, das 219 contratadas, que colocavam restrições às suas funções, o documento apresentava os casos de 17 servidoras readaptadas no funcionalismo público, que cumpriam outras funções que não as típicas de uma servente merendeira, e de uma funcionária que foi afastada por tempo indeterminado.

O ofício foi respondido pela PGM com base na lei do Estatuto da Educação, dando um parecer sob censura e não vinculante, dizendo que seria possível “*efetuar alteração do emprego público para sua extinção tão somente na vacância*” (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS, 2019, p.55).

A gestão seguinte da Secretaria da Educação, de Wanda Hoffmann, assumiu junto ao início do segundo mandato de Airton Garcia. Naquele momento, Hoffmann decidiu abrir essa nova forma de contratação, mesmo sem observar a extinção por vacância do cargo de servente merendeira, e, além disso, sem a aprovação da mesma por parte da Câmara Municipal. O processo foi aberto por meio do pregão eletrônico 150, de 2021, para contratação de auxiliares de serviço de alimentação. Há, aqui, um problema de três naturezas: o processo foi realizado sem respeitar a harmonia entre os poderes; sem considerar aquilo que já havia sido sinalizado no período como inadequado; e, nessa mesma direção, sem respeitar a lei.

Na justificativa do processo licitatório já fica clara a vinculação entre o novo cargo e o cargo de servente merendeira, com seus argumentos sendo muito similares aos do ofício 878, de 2019, relacionando a necessidade de contratação terceirizada às funcionárias readaptadas e

com limitações nas funções devido a laudos médicos. Além disso, se afirma nesta justificativa que não haverá contratação por concurso público nessa gestão da administração pública municipal, sem apresentar maiores justificativas em relação a isso. O documento diz:

Urge acrescer que a categoria profissional objeto deste Termo de Referência não ingressará nesta Administração Pública Municipal, visto que não haverá concurso público para o provimento destes cargos específicos (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS, 2021, p.5)

No requerimento 1.120, de 2022, de autoria da vereadora Raquel Auxiliadora (PT), foi questionado à Prefeitura Municipal se haveria perspectiva de novos concursos para o cargo de merendeira. A SME responde sobre a abertura do ofício da gestão anterior, e em relação às medidas necessárias para terceirização apontadas pela PGM, com relação à extinção do cargo por vacância, afirmando que “Não foi possível a SME checar se as medidas solicitadas pela SMGP foram tomadas” (REQUERIMENTO 1.120, 2022). Todavia, no próprio texto do requerimento, em que esse argumento foi apresentado, se admitia que existiam funcionárias públicas serventes merendeiras que ainda estavam atuantes sob seu tempo de contrato.

O processo de licitação por meio de pregão eletrônico foi ganho pela empresa MV Serviços LTDA-ME. Desde então, convivem nas escolas as trabalhadoras desta empresa e as serventes merendeiras. Em outras palavras, numa mesma cozinha trabalham funcionárias públicas e trabalhadoras sob contratos terceirizados, tipicamente precarizados, com a representação sindical e o acesso a direitos e benefícios diferenciados.

Agora, procederemos à análise da terceirização, compreendendo como ocorreu a terceirização nos aspectos relacionados à contratação. Pode-se concluir, por meio da análise dos documentos, que a terceirização da contratação das serventes merendeiras se deu pela criação do cargo de auxiliares do serviço de alimentação. No entanto, nota-se que o cargo possui uma denominação que sugere a função de “auxiliar de cozinha”, diferente da atribuição de uma servente merendeira. Analisaremos, a seguir, as implicações práticas dessa nomenclatura, aprofundando a análise sobre as funções das auxiliares do serviço de alimentação.

## 5.4 AS ATRIBUIÇÕES DOS AUXILIARES DO SERVIÇO DE ALIMENTAÇÃO

O pregão eletrônico 150, de 2021, aberto para a contratação de auxiliares do serviço de alimentação, apesar de justificar explicitamente o objetivo de introduzir uma nova forma de contratação das serventes merendeiras, define as funções sumárias do cargo com atribuições específicas relacionadas à limpeza, tanto de utensílios quanto da cozinha e do refeitório.

Ademais, o referido documento ainda acrescenta que “as serventes merendeiras serão as responsáveis pelas instruções e distribuição das tarefas a serem realizadas pelos auxiliares de serviço de alimentação” (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS, 2021, p 9).

Apesar disso, quando questionada por meio do requerimento público 287, de 2022, a então secretária municipal da Educação afirmou não haver nenhuma relação hierárquica entre as duas funções, o que parece contraditório ao próprio pregão eletrônico, mas que vai de acordo com a ideia de terceirizar a contratação de uma mesma função. Há, portanto, uma incompatibilidade entre o discurso e a prática dos gestores públicos, que se por um lado criam um cargo específico, a ser ocupado por uma pessoa terceirizada, com uma função subordinada à de um funcionário público, por outro possibilitam que um cargo público seja substituído por uma pessoa terceirizada.

Uma das serventes merendeiras relatou como é a divisão de tarefas na cozinha em que ela trabalha:

Quando as meninas entraram (terceirizadas), a gente sempre teve uma escala de quem cozinha, quem lava prato, e aí, conseqüentemente, sobra duas avulsas. Então essas duas avulsas, ela vai o quê? Ela vai adiantar um legume, vai picar um legume, vai picar uma fruta. A gente tem essa divisão de trabalho, todo mundo faz tudo. Eu estou aqui no fogão, eu acabei no fogão, eu vou lá ajudar quem está picando legumes, lavando verdura. Eu não fico presa. Ah, eu estou no fogão, não vou ajudar. Não, não é assim. Todo mundo trabalha junto. (Entrevistada nº2, Concursada)

E essas informações de divisão igualitária de tarefas se evidenciou na maioria das entrevistas com as trabalhadoras terceirizadas e as concursadas, que relatam que o mesmo *modus operandi* era seguido em todas as escolas nas quais trabalharam. Porém, ao relatar as atribuições que lhe são dadas no momento da contratação, uma funcionária terceirizada respondeu o seguinte:

Não, porque nós somos contratadas como auxiliares de cozinha. A gente não é como cozinheiro. Então não é pra gente estar cozinhando. Quando a gente

faz a entrevista lá na nossa empresa, é o que é passado pra nós. Depois que você cai na cozinha, o que manda é o que tá ali. Entendeu? (Entrevistada nº4, terceirizada).

No contexto apresentado, fica evidente que o problema não reside na divisão igualitária das tarefas entre trabalhadoras terceirizadas e concursadas, mas sim na discrepância entre as atribuições para as quais são contratadas e as funções que efetivamente desempenham.

Também foram inclusive relatados casos em que só havia funcionárias terceirizadas na escola, sem nenhuma servente merendeira, obrigando que as atribuições fossem cumpridas pelas auxiliares do serviço de alimentação.

“Olha, era pra ela ser auxiliar, só que não consegue ser assim, né? Eu sei que lá [nome da escola] por exemplo, só tem terceirizada” (Entrevistada nº6, concursada)

Essas observações reforçam as justificativas contidas do pregão, apontando para a terceirização do cargo, evidenciando o descompasso entre a função sumária descrita e as tarefas efetivamente realizadas, como também apontado por outra entrevistada.

Agora lá [nome da escola], foi como eu falei pra vocês, jogaram uma bomba só pra nós, só terceirizados, e nós tínhamos que fazer tudo. Não tinha nem como não ser. Nós tínhamos que fazer tudo. (Entrevistada nº4, concursada)

Portanto, apesar das atribuições sumárias do cargo constarem funções diferentes, na prática, é possível inferir, a partir dos relatos, que a justificativa no pregão eletrônico, de encontrar outra forma de contratação para as serventes merendeiras que não seja por concurso público, é o que realmente prevalece na realidade. Tanto auxiliares do serviço de alimentação como serventes merendeiras ocupam as mesmas funções nas escolas.

Diante desse cenário, onde convivem nas escolas do município trabalhadoras contratadas diretamente pelo setor público e terceirizadas, realizando a mesma função, tornou-se relevante buscar compreender as condições de trabalho e as percepções sobre os efeitos do fenômeno da terceirização por parte das serventes merendeiras e auxiliares do serviço de alimentação.



## **6. ENTRE CONCURSADAS E TERCEIRIZADAS: ANÁLISE DAS CONDIÇÕES DE TRABALHO**

(...) O que se efetiva é uma contratação diferenciada da força de trabalho por parte da empresa tomadora de serviços. Com isso, busca-se a redução de custos e/ou a externalização de conflitos trabalhistas, aumento de produtividade espúria, recrudescimento da subsunção do trabalho, flexibilidade e externalização de diversos riscos aos trabalhadores. Em suma, com maior ou menor intencionalidade, as empresas buscam diminuir resistências da força de trabalho e as limitações exógenas ao processo de acumulação (FILGUEIRAS E CAVALCANTE, 2015, p. 19).

Durante esta pesquisa, foram identificados diversos objetivos subjacentes à prática de terceirização, assim como suas implicações para os trabalhadores, abrangendo aspectos relacionados à organização, estigmatização, riscos, gestão do trabalho, entre outros. Essas observações, compiladas neste contexto, desempenharam um papel crucial na análise da condição das serventes merendeiras e das auxiliares do serviço de alimentação em São Carlos.

Através das entrevistas, o objetivo é conduzir uma análise das condições de trabalho, visando inferir sobre os principais aspectos e consequências da terceirização. Será abordada a diferenciação entre as funcionárias públicas e as terceirizadas, assim como os pontos de semelhança entre esses grupos de trabalhadores.

### **6.1. DAS CONDIÇÕES GERAIS DE TRABALHO**

Anteriormente ao processo de terceirização, diversas formas de precarização do trabalho das serventes merendeiras já vinham ocorrendo. Isso inclui a falta de utilização da unidade de processamento de alimentos, que facilitava os processos de preparação dos alimentos para as merendeiras, a carência de equipamentos necessários para a realização do trabalho e de equipamentos de segurança. A ausência de concursos públicos agravou a situação, deixando a carga de trabalho elevada, com a expansão das unidades escolares e com uma quantidade cada vez mais reduzida de trabalhadoras.

A unidade de processamento de alimentos foi inaugurada oficialmente em 2011, durante a gestão de Oswaldo Barba. Este projeto, inaugurado por meio da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, tinha como propósito destinar alimentos às escolas municipais, estaduais, restaurantes populares e à cozinha comunitária. Seu objetivo era "*contribuir para a*

*melhoria da qualidade dos produtos, além de facilitar o trabalho das merendeiras e profissionais que atuam no município"* (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS, 2011).

Apesar da data de inauguração oficial, esse centro de processamento chegou a entregar 13 toneladas por semana de hortifrutigranjeiros para as merendas escolares já no ano anterior (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS, 2010). No entanto, ao longo do tempo, a quantidade foi sendo reduzida, e atualmente, o adiantamento no trabalho das merendeiras já não ocorre, conforme evidenciado no depoimento desta merendeira:

E ela (diretora) queria que nós saíssemos mais cedo pra voltar mais cedo pra poder preparar comida. Não dá, porque a gente tem que adiantar, tem algumas coisinhas que a gente tem que adiantar. Por exemplo, picar alguns legumes para servir à tarde, a gente deixa picado, cru. Tem que cozinhar na hora que nós voltarmos (Entrevistada n° 6).

No ano de 2021, a Vigilância Sanitária Municipal (VISAM) de São Carlos realizou inspeções em diversas unidades de ensino, incluindo as cozinhas, locais de trabalho das serventes merendeiras. Essa avaliação tinha como objetivo analisar as condições para o retorno presencial, conforme documentado na ficha de procedimentos 22.001.071, de 2021, datada de 14 de outubro de 2021. (SANTOS, 2022).

Quanto às questões estruturais, reveladas nos relatórios da VISAM, foi possível identificar deficiências em algumas unidades, tais como a ausência de sistema de exaustão (coifa), a falta de telas milimétricas nas janelas, a inexistência de lixeiras com tampas e pedal, a presença de botijão de gás em ambiente interno, além da necessidade de pintura e reforma em diversos espaços (SANTOS, 2022).

O Conselho de Alimentação Escolar, órgão fiscalizador da merenda escolar, realizou denúncias sobre a situação da cozinha no CEMEI (Centro Municipal de Educação Infantil) Maria Alice Vaz de Toledo. A denúncia incluía diversas irregularidades, tais como

ferrugem nas janelas, fiação exposta, chão sujo, vazamento de água, além da presença de roedores, que podem trazer doenças nocivas aos funcionários e alunos da escola, e que inclusive, tinham acesso aos alimentos (SANTOS, 2022)

Além da situação do local de trabalho, a falta de equipamentos adequados para a realização do trabalho também chama a atenção em relação às condições das merendeiras.

Essa deficiência foi objeto de diversas denúncias encaminhadas à Câmara Municipal de São Carlos, conforme evidenciado no documento direcionado ao MPT (SANTOS, 2022). Essa inadequação também foi ressaltada nas entrevistas, como demonstra o relato da Merendeira abaixo, que mencionou a prática de trazer de casa diversos itens necessários para o trabalho, incluindo facas:

Andaram comprando agora, mas não era assim. (...) A gente, pra cortar melancia, a Martha [nome fictício] trazia uma faca de casa, porque tem que ser uma faca grande e só tinha faca assim [gesto com as mãos, indicando uma faca de porte pequeno]. A gente traz de casa. Muita coisa a gente trazia de casa porque não dava. A gente não tinha utensílios para trabalhar. (Entrevistada nº 2, Concursada)

Esta inadequação em relação aos equipamentos de trabalho também se verifica nos equipamentos de proteção individual, que são enviados para as merendeiras assim que ingressam em seus postos. Há reclamações, por exemplo, sobre "sapatos que causam dor nos pés" ou itens incompatíveis com a rotina, como evidenciado no relato de uma delas, que menciona a impossibilidade de usar a jaqueta ao entrar e sair da câmara fria durante a realização do trabalho:

Eles mandam, não vou falar que ele manda não, mas ó, gente, sinceramente, tem hora que nem dá tempo de colocar. Tipo aquela jaqueta que eles dão pra entrar na câmara fria, depois eu te mostro. Você entra lá mil vezes por dia, não tem como você parar e colocar. Tem hora que acabou, vamos supor, o abacaxi aqui, e as crianças, aquele monte aqui, você tem que ficar, entrar lá correndo, não sei, não é viável. Não tem nem tempo pra isso, né (Entrevistada nº1, Concursada).

Durante a pandemia da Covid-19, o relatório da VISAM também apontou problemas nos EPIs e falhas em diversos outros aspectos normativos ditados pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). Máscaras distribuídas pela Prefeitura Municipal não estavam em conformidade com as determinações do órgão regulamentador, havia falta de avisos sobre higienização das mãos e uso de máscaras, além da falta de salas de isolamento em escolas, para as pessoas que apresentassem sintomas de infecção do novo-coronavírus. Esses eventos, evidentemente não afetam apenas as merendeiras, mas também comprometem a segurança e saúde no ambiente de trabalho, contribuindo para a precarização ainda maior desta profissão (SANTOS, 2022).

O último aspecto da precarização é a sobrecarga de trabalho provocada pela falta de concursos públicos. Antes da terceirização e da abertura de novas formas de contratação, o quadro de funcionários havia diminuído. Diversas funcionárias tinham sido readaptadas, e não havia chamadas para concurso por um longo período. Neste contexto, várias escolas

enfrentaram dificuldades para que as funcionárias conseguissem realizar as tarefas, como evidenciado no relato a seguir:

Teve dias onde a gente trabalhava em três aqui. Foi bastante difícil pra gente... Apesar de todo o trabalho aqui, a gente conseguiu levar essa escola. Mas, gente, é quase impossível, três aqui. (...). Sabe, tipo, a gente fazia um prato mais fácil, a gente não colocava manteiga no pão. Então, a gente driblou a situação. A gente ficou desfalcada assim. (Entrevistada nº1, concursada)

Nota-se, pela fala da trabalhadora, que a sobrecarga de trabalho impacta não apenas nas condições de trabalho, mas na qualidade das refeições que são feitas para a comunidade escolar. Neste sentido, é possível afirmar que a falta de concurso tem impactos inclusive na vida das crianças atendidas pelas unidades escolares.

Delineamos, aqui, um panorama geral de precarização do trabalho das serventes merendeiras, mesmo antes da implementação da nova forma de contratação. A seguir, examinaremos as consequências para as funcionárias terceirizadas em relação à benefícios, estabilidade no emprego, organização e diversos outros aspectos. Ou seja, a partir de agora, o foco será destacar as diferenças entre a forma de contratação terceirizada e a forma de contratação por meio de concurso público, analisando as formas em que essa terceirização precariza o trabalho.

## **6.2 SALÁRIO E BENEFÍCIOS**

Como debatemos ao longo do trabalho, um dos principais objetivos da terceirização é a redução de custos com o trabalho. Isso se reflete concretamente nos salários e benefícios das funcionárias.

Enquanto a funcionária concursada afirma receber triênios, resultantes da evolução funcional, as terceirizadas não têm esse benefício e recebem apenas o salário inicial, que fica em média de R\$1.450,00, segundo as próprias. Além disso, o valor refeição também é inferior para as terceirizadas.

“É, o meu eu, como eu tenho dois triênios, dá uns R\$ 2.300,00. Fora o ticket, que o nosso ticket é maravilhoso, graças a Deus, né? É R\$ 900,00.” (Entrevistada nº1, concursada)

Já a trabalhadora terceirizada aponta:

“A gente recebe um cartão, que é como se fosse a nossa refeição de todo dia, como se a gente fosse comprar uma marmita todo dia. A gente recebe... agora foi pra R\$430,00”  
(Entrevistada nº3, terceirizada)

Além do vale-refeição e salário, também é observada uma grande diferença na cesta básica, especialmente na quantidade de itens. Uma das funcionárias concursadas relatou a diferença em relação a cesta básica recebida pelas colegas de trabalho.

"E tem uma cestinha miudinha, sabe? Eles dão dois dias para a pessoa ir pegar. E se não pegar em dois dias, perde. E é bem menor. Me disseram... pouquíssimas coisas."  
(Entrevistada nº6, concursada)

Além de tudo, ainda existe diferença em relação à remuneração. Foi mencionado que, enquanto a prefeitura sempre paga em dia os salários dos funcionários, a empresa responsável pelas terceirizadas chegou a atrasar o pagamento em algumas ocasiões. Foi necessário realizar uma conversa com o secretário da educação para que o pagamento fosse efetuado.

Desde que eu estou na empresa eles atrasaram duas vezes. Passaram, assim, quatro ou cinco dias da data. Aí, o pessoal, assim, da empresa, os outros funcionários, entram em contato com o Roselei pra perguntar o porquê do atraso e tal. Aí o Roselei entra em contato com a empresa. No mesmo dia da reclamação, foi depositado o pagamento (Entrevistada nº3, terceirizada).

Se observa o contraste em relação ao relato da funcionária concursada:

Sim, se tem uma coisa... é por isso que eu abençoo meu trabalho, gente. Deu dia primeiro, se o dia primeiro for na segunda, no sábado já caiu. Sempre. E não é só nessa gestão não, mas nas outras também. Sempre certinho. A cesta, o ticket, pagamento certinho (Entrevistada nº1, concursada).

Observa-se uma diferença discrepante nos custos com os funcionários contratados por cada uma das formas de contratação. As terceirizadas têm um salário menor, menos benefícios e ainda correm o risco de ter o salário atrasado, sem a possibilidade de evolução funcional pelo tempo de trabalho. Por outro lado, as concursadas experimentam exatamente o oposto.

Tudo isso, sem considerar a quantidade de horas de trabalho. Apesar de ambas as categorias de funcionárias cumprirem a mesma quantidade de horas, foi relatado que durante os recessos, as terceirizadas precisam estar na escola, enquanto as concursadas seguem o recesso escolar em casa.

O nosso calendário das terceirizadas segue como o delas [concuradas]. Tipo, se elas têm pontos facultativos, a prefeitura no geral, a gente tem também. Coisas que antigamente não era dado pra gente também. Não tinha. Só que depois que entrou esse outro rapaz lá... O Roselei, ele começou a dar [outras condições]. Tipo, se o feriado emenda, a gente fica em casa. Antes não ficava. Agora no recesso, a gente tem que vir. Mesmo as meninas não vindo, a gente tem que vir e ficar aqui. Picar cartão e tudo e ficar aqui. Mesmo que não tenha nada pra fazer. (Entrevistada nº4, terceirizada)

Todos esses aspectos, somados ao dia de folga de aniversário (benefício que os funcionários públicos podem usufruir no mês do aniversário), constituem as principais diferenças entre salário, benefícios e horas cumpridas pelas funcionárias contratadas pela forma terceirizada e as concursadas.

### **6.3 ESTABILIDADE NO TRABALHO**

Em diversos países, incluindo o Brasil, os funcionários públicos têm grande estabilidade no emprego. Esse aspecto é frequentemente visto como um entrave para uma “maior eficiência” pela iniciativa privada. O medo de perder o emprego e a competição por oportunidades de trabalho são tidos como fatores que contribuem para uma eficiente prestação de serviços do trabalhador no setor privado (DRUCK, 2018).

Examinemos como essa questão aparece para as funcionárias das duas diferentes formas de contratação na rede municipal de São Carlos.

Ao responder sobre o medo de perder o emprego, a servente merendeira demonstra total confiança em sua permanência devido a “trabalhar direitinho”: “Eu não tenho medo, de ser demitida não, porque eu acho que se você trabalhar direitinho você não corre esse risco, mas assim, eu me sinto bastante confortável no lugar” (Entrevistada nº1, concursada).

A funcionária terceirizada, por sua vez, demonstra em seu relato que o medo não decorre apenas do desempenho individual, mas também da possibilidade de perda do contrato de licitação da empresa com a Prefeitura:

A empresa, se para de ter o convênio com a prefeitura, se abre outra licitação, aí sai todo mundo. É, pode ser, tem que mandar todo mundo embora e alguns funcionários que seja bom para chegar a outra empresa, pegue, né? (Entrevistada nº4, terceirizada)

Além disso, em sua própria percepção, o desempenho não é o fator determinante para se manter ou não na empresa privada. A trabalhadora comenta: “(...) só que eu já vi casos de meninas aí que dá trabalho e eles não mandam e de repente eles chegam e mandam aquela que trabalha bem.” (Entrevistada nº4, terceirizada)

Em resumo, é possível observar nos discursos transcritos que, enquanto as serventes merendeiras confiam na manutenção de seus empregos, frequentemente atribuindo isso aos seus próprios méritos, as auxiliares do serviço de alimentação veem essa questão com muito menos certeza. A possibilidade de demissão é uma questão quase sempre evidente em suas falas:

No começo eu tinha [medo da demissão], por conta de eu ter que estar ajudando o meu esposo, porque faz um ano que a gente comprou outra casa. Então eu tinha que estar mais segura no serviço pra estar ajudando ele. Mas assim, se a minha chefe chegar e falar, ó, você tem até tal dia pra cumprir porque a gente tá te mandando embora, eu vou numa boa. (Entrevistada nº3, terceirizada)

Assim, conclui-se que a questão da estabilidade, no aspecto de sentir segurança no emprego, apresenta grandes diferenças entre as terceirizadas e as concursadas. Para as concursadas, a possibilidade de serem desligadas é muito mais distante e menos palpável, enquanto para as terceirizadas é uma ameaça mais iminente.

É possível identificar, nas justificativas fornecidas pelas terceirizadas, que a instabilidade no trabalho decorre de três questões principais. Primeiramente, o tipo de contrato não garante estabilidade por si só. Em segundo lugar, há a percepção de falta de impessoalidade por parte da empresa contratante na manutenção ou dispensa dos funcionários, ou seja, o desempenho não é o principal critério para a manutenção ou não do emprego. Por fim, a possível quebra de convênio entre a prefeitura e a empresa contratante também é mencionada, o que poderia acarretar na rescisão do contrato da trabalhadora.

#### **6.4. ORGANIZAÇÃO COLETIVA E SINDICALISMO**

Os efeitos da terceirização na organização coletiva e ação sindical são evidentes e variam significativamente entre as serventes merendeiras e auxiliares do serviço de alimentação. Por exemplo, em relação às serventes merendeiras, é possível encontrar aquelas que não sentem nenhuma representação por parte do Sindicato dos Servidores Públicos e Autárquicos Municipais de São Carlos e Dourado (SINDSPAM) e apenas se sindicalizam pelo plano de saúde, como é o caso da trabalhadora a seguir<sup>7</sup>

Ah, eu acho que a gente não tem muito respaldo dele, muito apoio. Teve uma paralisação, não sei se você lembra. Da educação. A gente participou tudo, mas... Mas no dia a dia não tem mais o respaldo do sindicato. Eu acho que não. Eu pago ele porque eu sou obrigada a pagar pra manter o [plano de saúde] São Francisco (Entrevistada nº1, concursada).

---

<sup>7</sup> O SINDSPAM (Sindicato dos Servidores Públicos e Autárquicos Municipais de São Carlos e Dourado) possui convênio com o grupo São Francisco Saúde para oferecer plano de saúde aos seus filiados.

Por outro lado, outras trabalhadoras participam das reuniões de negociação com a Prefeitura Municipal e veem o sindicato como uma organização próxima ao seu cotidiano.

“Porque assim, o Roselei ele prometeu pra gente, foi esse ano, foi numa reunião que nós tivemos, a última reunião que nós tivemos foi no sindicato.” (Entrevistada nº6, concursada)

Para as terceirizadas, o sindicalismo não é uma opção, já que elas não têm conhecimento de nenhum sindicato que represente a categoria. A única forma que encontram para pressionar a empresa é por meio da Secretaria de Educação. Quando o salário atrasa ou há alguma reclamação que não é possível fazer diretamente na empresa, justificado até pela instabilidade que o cargo apresenta, elas reclamam com os funcionários e com o secretário da Educação, que exerce essas negociações e desempenha uma função que, nesse aspecto, se aproxima de um sindicato.

Geralmente (se há atraso no salário) já vão no Roselei. E a Secretaria serve como esse meio de campo pra gente. No mês passado teve um probleminha com a cesta da gente. Teve algumas cestas que veio com aqueles bichinhos, né, tal, e algumas meninas reclamou, aí falou direto com ele também (Entrevistada nº 4, terceirizada).

Há um impacto significativo na ação sindical e na organização coletiva das funcionárias, principalmente pela ausência de mesas de negociação direta com a empresa contratante, como é o caso das concursadas com a Prefeitura. Além da falta do plano de saúde, um benefício que não conseguem acessar por não ter conhecimento de um sindicato que as represente.

No entanto, ainda que de forma muito limitada, as terceirizadas têm um tipo de organização que se dá principalmente por um grupo no WhatsApp que inclui todas as trabalhadoras que se encontram nesse regime de contratação. Quando enfrentam problemas legais, conseguem combinar de realizar reivindicações em conjunto diretamente à SME, que ainda mantém uma certa responsabilidade pelas funcionárias, mesmo que não seja de contratação direta.

É possível inferir que esta é uma alternativa encontrada devido à dificuldade de realizar reclamações diretamente à empresa, dada a instabilidade que o emprego apresenta.

Agora, como último aspecto, convém examinar a questão do controle do trabalho e como, no dia a dia, as Serventes Merendeiras e as Auxiliares do Serviço de Alimentação



conseguem questionar as ordens que recebem, se suas atribuições são iguais às que estão cumprindo no trabalho, e se devem ou não realizar determinada tarefa, entre outros aspectos.

## 6.5 GERÊNCIA DO TRABALHO

Considerando que nem a empresa que contrata as terceirizadas, nem os representantes da Secretaria da Educação, estão acompanhando o cotidiano das serventes merendeiras, é interessante observar o relato de uma diretora da escola, que desempenha essa função de gerência do trabalho de ambas as funções.

Quando questionada sobre a principal diferença nas formas de contratação, a diretora é enfática ao afirmar que a diferenciação se dá no ponto de vista da gestão. Enquanto as concursadas, por terem estabilidade, acabam questionando diversas das atribuições que a SME tenta lhes impor cotidianamente, as terceirizadas acatam muito mais facilmente aquilo que desce como diretriz do gabinete do secretário às cozinhas escolares. A entrevistada acrescenta que entende ser necessário proporcionar melhores condições de trabalho e ter mais funcionários no quadro. E informa que, do ponto de vista de uma gestora de escola, existe muito mais facilidade em lidar com as funcionárias terceirizadas do que com as concursadas.

Esse discurso se repete na fala de ambas as modalidades de funcionárias. Uma das concursadas destaca o motivo de uma das escolas só contar com funcionárias terceirizadas:

O diretor só quis terceirizadas, porque elas são mais obedientes. Quer dizer, são e não são. Não querem ser, mas são obrigadas a ser. E elas não podem reclamar, mesmo achando um absurdo, tem que fazer (Entrevistada nº6, concursada).

Já uma das terceirizadas destaca que não há possibilidade de questionar, e quando chega na cozinha “tem que fazer” o que lhe é atribuído, mesmo que não esteja de acordo com o que lhe foi informado durante a entrevista de emprego.

Depois que você cai na cozinha, o que manda é o que tá ali. Entendeu? É, é complicado demais. E aí na entrevista é uma coisa e quando você chega no local é outra, entendeu? Aí chega aqui e tem que fazer (Entrevistada nº4, terceirizada).

Portanto, observou-se que uma das principais implicações da terceirização, tanto para as funcionárias quanto para os gestores, ocorre no âmbito da gestão e controle sobre o trabalhador. É possível relacionar que, neste caso, a estabilidade é o elemento crucial na balança: uma funcionária concursada, por se sentir segura no emprego, pode questionar ordens indevidas que lhe são atribuídas, enquanto as terceirizadas precisam cumprir as ordens independentemente de concordarem ou não com a mesma.

Uma visão consolidada na gestão do trabalho é de que a estabilidade no emprego está associada à falta de controle. Essa estabilidade muitas vezes é percebida como obstáculo para

uma gestão mais eficaz movida pela concorrência entre os trabalhadores. No entanto, Druck (2018) destaca que nem esse feito da concorrência, nem a eficiência, realmente ocorrem nas experiências de contratação de empresas privadas.

A experiência da terceirização no serviço público, em suas várias modalidades – contratação de empresas, de OSs ou de parcerias público-privadas –, não confirma esse efeito da concorrência; de fato, ocorre o contrário, pois, além de não ser mais eficiente, ela ainda cria condições para relações obscuras, sem fiscalização, de maior vulnerabilidade e que têm levado a denúncias de corrupção. (DRUCK, 2018)

Ou seja, apesar de ser comum a ideia de ser um benefício da terceirização eliminar o ônus da gestão do trabalho, ela não se confirma como uma forma mais eficiente, e ainda abre brechas para a vulnerabilização dos trabalhadores a partir da superexploração sem qualquer fiscalização.

Em síntese, a terceirização é o fio condutor da precarização do trabalho no Brasil. E se constitui num fenômeno onipresente em todos os campos e dimensões do trabalho, pois é uma prática de gestão/organização/controle que discrimina, ao mesmo tempo que é uma forma de contrato flexível e sem proteção trabalhista. É também sinônimo de risco de saúde e de vida, responsável pela fragmentação das identidades coletivas dos trabalhadores, com a intensificação da alienação e da desvalorização humana do trabalhador, assim como é um instrumento de pulverização da organização sindical, que incentiva a concorrência entre os trabalhadores e seus sindicatos. Além disso, a terceirização põe um “manto de invisibilidade” dos trabalhadores na sua condição social, como facilitadora do descumprimento da legislação trabalhista, como forma ideal para que o empresariado não tenha limites (regulados pelo Estado) no uso da força de trabalho e de sua exploração como mercadoria. (ANTUNES, DRUCK, 2015)

A situação da terceirização das serventes merendeiras no município de São Carlos, por meio da criação de um novo cargo, evidencia as perversas consequências dessa forma de contratação. A terceirização não apenas limita suas possibilidades de organização coletiva devido à falta de sindicatos atuantes, mas também tem impactos políticos menos diretos, deixando as trabalhadoras vulneráveis para qualquer negociação e reclamação, em decorrência da instabilidade. Além disso, destaca-se a instabilidade econômica e vulnerabilidade social, pois essas trabalhadoras recebem salários e benefícios menores, o que impacta diretamente em sua qualidade de vida.

Adicionalmente, essa forma de contratação rebaixada está em conformidade com a nova legislação trabalhista, possibilitada com a reforma de 2017. As trabalhadoras exercem suas funções em jornadas mais precarizadas e com atribuições diferentes daquelas que haviam sido contratadas. A falta de fiscalização adequada e a escassa oportunidade de organização para reivindicar seus direitos tornam a situação ainda mais preocupante, e a

resolução dessa questão parece distante pelo poder público local, que atua não apenas em convivência com as "regras" do mercado, mas possibilita diretamente a sua expansão.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verifica-se, por meio da análise dos documentos e entrevistas, que o cargo de auxiliar do serviço de alimentação é uma forma de contratar trabalhadores para desempenhar as mesmas funções das serventes merendeiras de forma terceirizada, sem a realização de um concurso público. Noutros termos, é uma forma do poder público enxugar o seu quadro de funcionários e inserir, por meio das condições ditadas pelo mercado, trabalhadores que desempenham seus serviços em unidades de atendimento público.

Também se infere que a reforma trabalhista de 2017, com uma ampliação irrestrita das possibilidades de terceirização, possibilitou que essa terceirização ocorresse mesmo que em inconformidade com a legislação local.

A terceirização acarreta a precarização do trabalho em diversos âmbitos. No entanto, o trabalho desempenhado por trabalhadoras terceirizadas e servidoras públicas é muito similar. Em outras palavras, é possível afirmar que as condições gerais do trabalho são precárias, e afetam tanto concursada quanto terceirizada, embora as segundas sejam ainda mais afetadas.

As principais diferenças nas condições entre cada uma das formas de contratação se manifestam em quatro aspectos: salário e benefícios, estabilidade, organização coletiva e ação sindical e controle do trabalho. Essas são as principais áreas em que a terceirização impacta e precariza o trabalho das trabalhadoras contratadas por esse meio.

No que diz respeito ao salário e benefícios, as terceirizadas recebem um salário inferior às servidoras públicas, contando com cestas básicas com uma quantidade menor de itens e vale refeição de montante inferior. Além disso, não usufruem de benefícios comuns a todos aos trabalhadores do serviço público, como a folga no aniversário e os triênios, que representam a forma de evolução funcional. As terceirizadas também não têm direito ao recesso escolar e são obrigadas a permanecer na escola mesmo durante os períodos em que não necessitam realizar qualquer tipo de trabalho.

A falta de estabilidade desempenha um papel crucial na precarização das condições de trabalho das terceirizadas. Elas não se sentem seguras no emprego por diversos motivos, incluindo a possibilidade de perda do convênio da empresa com a prefeitura, a iminência de demissão independentemente da eficiência no trabalho e as consequências pessoais de uma

possível demissão. Todas essas preocupações permeiam o cotidiano das trabalhadoras terceirizadas, sendo ausentes nas preocupações das servidoras públicas.

Em relação à ação sindical, às Serventes Merendeiras participam de um sindicato que tradicionalmente abre mesas de negociações com a Prefeitura e convida os trabalhadores para participarem regularmente dessas reuniões. A terceirização deixa uma categoria historicamente representada por este sindicato sem representação cotidiana. Embora haja diferentes interpretações sobre o papel que o sindicato desempenha, as concursadas têm a opção de sindicalizar-se ou não, mesmo que seja apenas para ter acesso ao plano de saúde. Para as terceirizadas, essa opção não se delineia como uma possibilidade, uma vez que não sabem da existência de qualquer sindicato para representá-las. Em situações específicas, como o atraso no salário, a Secretaria da Educação torna-se o "meio de campo" nas negociações com a empresa e cumpre um papel próximo ao que o sindicato cumpriria nesse aspecto.

A gestão do trabalho talvez seja o aspecto mais evidente nas consequências da terceirização. Enquanto as servidoras públicas, que têm a garantia da estabilidade no emprego, podem discutir, questionar e recusar-se a realizar funções que não estejam atribuídas a elas, as terceirizadas precisam cumprir todas as tarefas, independentemente de sua vontade, pois o risco de perda do emprego mantém elas nessa condição.

Portanto, essa forma de contratação terceirizada precariza as relações de trabalho de uma categoria tradicionalmente precária, considerada desqualificada, com poucas exigências de escolarização e qualificação.

Foi possível perceber o impacto da terceirização não apenas nos aspectos econômicos, como diferenças salariais e de benefícios, mas principalmente nos aspectos políticos, que se refletem na gestão do trabalho e nas formas de organização coletiva dos trabalhadores. Destaca-se o impacto da terceirização na redução dos custos políticos para a contratante, inferindo que há uma preocupação maior nesse aspecto do que nos custos econômicos.

A prefeitura segue uma tendência do Estado brasileiro de terceirização do serviço público em nome de uma racionalização e eficiência. O histórico de privatizações e terceirizações apontam para o contrário: os serviços continuam ruins e os trabalhadores, cada vez mais, se desvinculam de qualquer percepção de servidor público importante para atender

a população. São terceirizados, nem os sindicatos, em seu histórico corporativismo, se preocupam com eles.

## REFERÊNCIAS

- ANTUNES, Ricardo. Trabalho e precarização numa ordem neoliberal. In: ANTUNES, Ricardo. **A cidadania negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho**. São Paulo: Cortez, p. 35-48, 2001.
- ANTUNES, Ricardo; DRUCK, Graça. A terceirização sem limites: a precarização do trabalho como regra. **O Social em Questão**, v. 18, n. 34, p. 19-40, 2015.
- BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n°s1/92 a 56/2007 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n°s1 a 64/94. Brasília: Senado Federal, 2008.
- BRAVERMAN, Harry. **Trabalho e capital monopolista**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.
- BOURDIEU, Pierre. **Contrafogos 1: táticas para enfrentar a invasão neoliberal**. Zahar, 1998.
- CUNHA, Yuri Rodrigues. Terceirização e o setor público. **Política & Trabalho**, n. 43, 2015.
- COUTINHO, Grijalbo Fernandes. **Terceirização: máquina de moer gente trabalhadora: a inexorável relação entre a nova marchandage ea degradação laboral, as mortes e mutilações no trabalho**. LTr, 2015.
- DE FREITAS RIBEIRO, Andressa. Taylorismo, fordismo e toyotismo. **Lutas Sociais**, v. 19, n. 35, p. 65-79, 2015.
- DIESSE. Terceirização e Precarização das Condições de Trabalho: Condições de trabalho e remuneração em atividades tipicamente terceirizadas e contratantes. **Nota Técnica**. São Paulo, 2017;
- DRUCK, Graça et al. **A terceirização no serviço público: particularidades e implicações**. 2018.
- FILGUEIRAS, Vitor Araújo; CAVALCANTE, Sávio Machado. Terceirização: debate conceitual e conjuntura política. **Revista da ABET**, v. 14, n. 1, p. 15-36, 2015.
- GODINHO, Luis Flávio Reis et al. **Laços frágeis e identidades fragmentadas: interações, discriminações e conflitos entre trabalhadores da Refinaria Landulfo Alves-1990-2006**. 2008.
- HARVEY, David. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. Edições Loyola, 1994.
- HIRATA, Helena. O trabalho de cuidado. **Sur Rev Int Direitos Human**, v. 13, p. 53-64, 2016.
- KREIN, José Dari; TEIXEIRA, Marilane Oliveira. **O trabalho pós-reforma trabalhista**. Campinas-SP: CESIT-Unicamp e REMIR Trabalho, 2021.

LIMA, Jacob Carlos. **A terceirização e os trabalhadores**: revisitando algumas questões. Cadernos de Psicologia Social do Trabalho, v. 13, n. 1, p. 17-26, 2010.

LIMA, Jacob Carlos. La reforma laboral en Brasil y el fin de los derechos sociales: ¿volver a los años 90?. Comunicación presentada en el Seminario Internacional: Dinámicas del mundo del trabajo en Argentina y Brasil: transiciones, movilidades, desplazamientos. Buenos Aires, Universidad Nacional General Sarmiento, 12-13 de octubre de 2017.

OLIVEIRA, Cida de. Terceirizados são maiores vítimas de acidentes de trabalho. **Site oficial do Sindicato dos Bancários de São Paulo**, Osasco e Região, 26 abr. 2018. Disponível em: <https://spbancarios.com.br/04/2018/terceirizados-sao-maiores-vitimas-de-acidentes-de-trabalho>. Acesso em: 23 jan. 2024.

PAULANI, Leda Maria. A crise do regime de acumulação com dominância da valorização financeira e a situação do Brasil. **Estudos avançados**, v. 23, p. 25-39, 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS. Divisão de Protocolo e Arquivo. Solicita outra forma de contratação do emprego de Servente Merendeira que não seja por concurso público. Ofício nº 878/2019. **Processo 16726**. Unidade de Origem: Divisão de Protocolo e Arquivo. Responsável: Secretaria da Educação. São Carlos, 11 de julho de 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS. Divisão de Protocolo e Arquivo. Processo licitatório para a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de auxiliares de alimentação para atender a necessidade da Secretaria Municipal de Educação do Município de São Carlos. **Processo 13600**. Unidade de Origem: Divisão de Protocolo e Arquivo. Responsável: Secretaria da Educação. São Carlos, 16 de setembro de 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS. Pregão Eletrônico 150/2021. Contratação de empresa para serviços de auxiliares de alimentação para atender a necessidade da Secretaria Municipal de Educação do Município de São Carlos. **Site Oficial**. São Carlos, 10 de janeiro de 2022. Disponível em: <http://servico.saocarlos.sp.gov.br/licitacao/exibe-licitacoes.php?dados=Pregao%20Eletronico@2021@saocarlos.sp.gov.br>. Acesso em 16 de janeiro de 2024.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS. "Agricultura seleciona 13 toneladas por semana de hortifrutigranjeiros para a merenda escolar." **Site Oficial**. São Carlos, 14 de abril de 2010. Disponível em: <http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/noticias-2010/156861-agricultura-seleciona-13-toneladas-por-semana-de-hortifrutigranjeiros-para-a-merenda-escolar.html>. Acesso em 15 de jan de 2024.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS. "Prefeitura entrega unidade de processamento." **Site Oficial**. 21 de junho de 2011. Disponível em: <http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/noticias-2011/159752-prefeitura-entrega-unidade-de-processamento.html>. Acesso em 15 de jan de 2024.

POCHMANN, Marcio. A terceirização global. 2008. Artigo disponível na Internet: <http://www.revistaforum.com.br>. 02 de maio de 2008.

SANTOS, Elenice. Terceirização eleva número de acidentes de trabalho. **Site oficial do Sindicato dos Bancários de São Paulo, Osasco e Região**, 26 abr. 2017. Disponível em: <https://spbancarios.com.br/04/2017/terceirizacao-eleva-numero-de-acidentes-de-trabalho>. Acesso em: 23 jan. 2024.

SANTOS, Enoque Ribeiro dos. A nova lei da terceirização: Lei n. 13.429/2017: um cheque em branco ao empresariado. **Revista do TRT da**, v. 5, p. 69-78, 2017.

SANTOS, Raquel Auxiliadora. **Amostragem da Situação das Serventes Merendeiras na Prefeitura Municipal de São Carlos**. Documento direcionado ao Ministério Público do Trabalho. São Carlos, 2022.

SANTOS, Raquel Auxiliadora. **Requerimento Público** nº 287/22. São Carlos, 27 de janeiro de 2022.

SANTOS, Raquel Auxiliadora. **Requerimento Público** nº 1120/2022. São Carlos, 12 de abril de 2022.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. In: *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. 1987. p. 89-89.

VASCONCELOS, Tom. A terceirização no setor público: o papel do instrumento fiscalizatório face à precarização do trabalho. **Laborare**, v. 3, n. 4, p. 55-71, 2020