UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA - IPOL
CURSO: CIÊNCIA POLÍTICA
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

O MODELO DE *STATUS* DE NANCY FRASER E A POLÍTICA DE COTAS RACIAIS NA TERCEIRIZAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA - IPOL
CURSO: CIÊNCIA POLÍTICA
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

GILDENE PEQUENO EVANGELISTA

O MODELO DE *STATUS* DE NANCY FRASER E A POLÍTICA DE COTAS RACIAIS NA TERCEIRIZAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do grau de bacharel em Ciência Política.

Orientador: Dr. Thiago Aparecido Trindade.
Parecerista: Dr. Carlos Mello Machado.

Brasília-DF, 2018.

FOLHA DE APROVAÇÃO.

GILDENE PEQUENO EVANGELISTA

O MODELO DE *STATUS* DE NANCY FRASER E A POLÍTICA DE COTAS RACIAIS NA TERCEIRIZAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de bacharel em Ciência Política pelo Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília.

Aprovado em: _____ de _____ de _____.

_____

Prof. Dr. Thiago Aparecido Trindade

(Orientador)

_____

Prof. Dr. Carlos Mello Machado

(Parecerista)

RESUMO

É prática comum na administração pública a contratação de prestadores de serviços, mediante processo licitatório, para a realização de atividades de seu interesse legalmente definidas. O presente trabalho analisa a política de cotas raciais na contratação desses serviços pelo poder público, diante da constatação da incapacidade da terceirização em viabilizar a redistribuição e o reconhecimento nos termos do modelo de *status* desenvolvido por Nancy Fraser.

PALAVRAS-CHAVE: Terceirização trabalhista. Administração Pública. Cotas raciais. Modelo de *Status*. Redistribuição. Reconhecimento.

ABSTRACT

It is a common practice in the Brazilian public administration, through public bidding, to hire service providers to do legally defined activities connected to the public work. This text examines the politics of racial quotas in these contracts, considering the inability of outsourcing and subcontracting practices to allow redistribution and recognition, as defined by Nancy Fraser's status model.

KEYWORDS: Outsourcing labor. Public administration. Racial Quotas. *Status*. Redistribution. Recognition.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 7

1 A APLICABILIDADE DO MODELO DE *STATUS* DE NANCY FRASER AO TEMA DA TERCEIRIZAÇÃO TRABALHISTA 10

1.1 Redistribuição e reconhecimento no modelo de *status* de Nancy Fraser.....10

1.2 A aplicabilidade do modelo teórico ao estudo da terceirização trabalhista.....13

2 A POLÍTICA PÚBLICA DE COTAS RACIAIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 18

2.1 A política de cotas raciais no serviço público 18

2.2 Cotas raciais na terceirização pela administração pública 24

3 O MODELO DE *STATUS* DE NANCY FRASER E AS COTAS RACIAIS NA TERCEIRIZAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 29

CONCLUSÃO 36

REFERÊNCIAS 38

AGRADECIMENTO

Gostaria de agradecer, primeiramente, a Deus por ter me permitido concluir este trabalho. Aos meus pais por terem me ensinado o amor pelo conhecimento, que não tiveram a oportunidade de acesso. Ao meu professor e amigo querido, Dr. Wilson Roberto Theodoro Filho, por todas as dicas, indagações e leituras indispensáveis à produção deste trabalho. Ao professor Dr. Thiago A. Trindade, pela paciência e receptividade, sem as quais não teria chegado até aqui. Ao querido Uderlan Fábio, pela preciosa revisão.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objeto de análise a terceirização trabalhista. Pretende-se apresentar reflexões a respeito da teoria da justiça desenvolvida por Nancy Fraser, para a qual a justiça requer tanto redistribuição quanto reconhecimento, aplicada às cotas raciais na terceirização pela administração pública[1].

O estudo da temática se justifica pela importância no contexto jurídico, social e político em que se enquadra a política de ação afirmativa para ingresso de negros na administração pública, diante da constatação da desigualdade existente no mercado de trabalho brasileiro decorrente da discriminação racial. Justifica-se, principalmente, pelo exame da política de cotas raciais na terceirização de serviços, a partir da abordagem dada pela literatura especializada a esse modelo de contratação, considerado como elemento de desvalorização do trabalho.

O objetivo geral da proposta de estudo é verificar a existência de elementos que possam representar desvalorização da mão de obra negra e a permanência do consciente escravista nas instituições brasileiras. Especificamente, o propósito é analisar, a partir do modelo de *status* de Nancy Fraser, se a política de cotas na terceirização trabalhista pela administração pública atende aos postulados da redistribuição e do reconhecimento, tal qual apronta a referida autora.

Parte-se da premissa de que a inserção dos afrodescendentes no mercado formal de trabalho, por meio de cotas raciais, pode não levar à redistribuição e ao reconhecimento, diante da precarização gerada pelo modelo de contratação de mão de obra conduzido pelo capitalismo contemporâneo.

A coleta das informações que fomentarão o desenvolvimento da monografia consiste em levantamento bibliográfico das obras produzidas nas áreas das teorias da redistribuição e do reconhecimento, da terceirização trabalhista e das políticas de inclusão racial. A pesquisa também demandará a análise documental da legislação pertinente à política de cotas na terceirização pela administração pública federal.

É fato que o modelo organizacional toyotista, focado na produção flexível e enxuta, criou uma nova estrutura de empresa e impôs um formato de contrato de

---

[1] Este estudo é a continuidade de trabalho de conclusão de Pós-graduação em Direito Constitucional do Trabalho pela Universidade de Brasília (UnB), em 2017.

trabalho diferente do tradicional modelo fordista dos séculos XIX e XX, materializado na terceirização trabalhista. Tal circunstância, do ponto de vista do trabalhador, conduziu à precarização das condições de trabalho, evidenciada por perda de salário e de direitos, aumento da intensidade do trabalho e dos riscos à saúde e dificuldades dos sindicatos para unificar as lutas comuns.

Assim, inicia-se a discussão pela análise da aplicabilidade do modelo de *status* à terceirização trabalhista, a partir de suas consequências econômica, social e jurídica. Constata-se que a redistribuição visa entregar a todas as pessoas igualdade de chance. É por meio dela que se alcança igualdade de *status* no sistema capitalista. Já o reconhecimento é compreendido como o meio pelo qual se alcança equidade de oportunidade de participação como igual na vida social. Logo, ele exige atribuição de igualdade de *status* a todos os sujeitos da interação social.

Verifica-se, ainda, que o novo modelo de contratação não atende à redistribuição e ao reconhecimento, nos termos definidos por Nancy Frase no seu modelo de justiça, porquanto apresenta limites à paridade de participação como igual da vida social.

No capítulo segundo, verifica-se a existência de discriminação racial no mercado de trabalho brasileiro, que mantém a desigualdade entre brancos e negros existente no país. Analisa-se a política de ação afirmativa consubstanciada em cotas raciais para ingresso no serviço público federal.

O terceiro capítulo é destinado à tentativa de estabelecer uma relação entre a discriminação racial no mercado de trabalho, a terceirização e a capacidade das cotas raciais nos contratos de serviços de terceiros com administração pública federal atender à redistribuição e ao reconhecimento no modelo de justiça proposto por Nancy Fraser.

Por fim, concluiu-se, com base na bibliografia analisada e no exame dos instrumentos legais, que implementar políticas de cotas raciais na terceirização demanda a análise do contexto social, econômico e político em que a classe de trabalhadores por ela focalizada se encontra inserida, sob pena de se acentuar ainda mais a discriminação racial existente.

Assim, todos os capítulos estão vinculados às consequências da terceirização trabalhista para uma sociedade comprometida com a redistribuição e o reconhecimento, nos termos definidos no modelo de justiça desenhado por Nancy Fraser, aplicado à realidade brasileira, em que a discriminação racial e a inclusão no mercado formal por

meio da terceirização trabalhista representam limites à redistribuição e ao reconhecimento.

1 A APLICABILIDADE DO MODELO DE *STATUS* DE NANCY FRASER AO TEMA DA TERCEIRIZAÇÃO TRABALHISTA

Neste capítulo, propõe-se explicar a aplicação do modelo de *status* desenvolvido por Nancy Fraser ao campo da terceirização trabalhista. Parte-se da hipótese de que tal modelo pode ser aplicado ao estudo da terceirização, porquanto os critérios adotados pela referida autora, para avaliação de demandas por redistribuição e por reconhecimento, decorrem da necessidade de paridade de participação social, o que, em regra, não se verifica no fenômeno da terceirização.

1.1 Redistribuição e reconhecimento no modelo de *status* de Nancy Fraser

A persistência da desigualdade na distribuição de riqueza em países como o Brasil e as demandas de movimentos sociais e de trabalhadores por correção das injustiças econômicas e culturais são fatores que contribuem para a análise dos conceitos de redistribuição e reconhecimento desenvolvidos por Nancy Fraser[2].

A redistribuição é compreendida pelas tradicionais organizações igualitárias, trabalhistas e socialistas como a busca pela alocação mais justa dos recursos, sem, contudo, associá-la à ideia de reconhecimento[3]. Nancy Fraser, no entanto, apresenta um modelo de justiça social que requer tanto redistribuição quanto reconhecimento – nenhum deles, sozinho, é suficiente (Fraser, 2007, p. 113) – para efetivamente garantir a almejada justiça social.

Para Nancy Fraser, "do ponto de vista de movimentos trabalhistas, a justiça contém uma dimensão econômica, enraizada na política econômica, cuja injustiça associada é a má-distribuição, ou a desigualdade de classes" (Fraser, 2013, p. 750).

A injustiça socioeconômica, nesta perspectiva, inclui exploração, ou seja, ter os frutos do trabalho de uma pessoa apropriados para o benefício de outros; marginalização econômica, que implica ser limitada a trabalho indesejável ou de baixa remuneração ou ter negado completamente acesso a trabalho assalariado; e privação, vinculada a ter

---

[2] Serão utilizadas como referências principais da autora: *Reconhecimento sem ética?* Tradução de Ana Carolina Freitas Lima Ogando e Mariana Prandini Fraga Assis. Lua Nova: São Paulo. 2007; *Da redistribuição ao reconhecimento?* Dilemas da justiça na era pós-socialista. Tradução de Márcia Prates. In: SOUZA, J. (Org.). Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: Editora UnB, 2001. p. 245-282 [versão original*: From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a 'Postsocialist' Ag*. New Left Review, n. 1, v. 212, p. 68-93, 1997] e *Justiça Anormal*. Tradução: Norman Michael Rodi. Revisão e Coordenação da Tradução: Prof. Dr. Eduardo Carlos Bianca Bittar. Rev. Fac. Dir. Univ. de São Paulo, v. 108, jan./dez. 2013.

[3] Nesse sentido: RAWLS, John. *Uma teoria da justiça.* Tradução: Jussara Simões. Revisão Técnica Álvaro de Vita. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes. 2008.

negado um padrão material adequado de vida (Fraser, 2001, p. 349), relativamente a habitação, saúde, alimentação, vestuário, etc.

Em seu modelo de justiça, Nancy Fraser foca na noção de "paridade de participação", segundo a qual a justiça requer arranjos sociais que permitam a todas as pessoas da sociedade interagir umas com as outras como parceiras. Para que essa paridade de participação seja possível, duas condições devem ser minimamente atendidas: uma objetiva e outra intersubjetiva (Fraser, 2007, p. 113).

A condição objetiva diz respeito à distribuição de recursos materiais de forma a assegurar a independência econômica dos participantes. Ela implica a exclusão das formas e dos níveis de desigualdade material e de dependência econômica impeditivas da paridade de participação. Objetiva, igualmente, a eliminação dos arranjos sociais que institucionalizam a privação, a exploração e as enormes disparidades de riqueza, renda e tempo livre, as quais negam a algumas pessoas os meios e as oportunidades de participarem da sociedade como efetivas parceiras de outras pessoas (Fraser, 2007, p. 119).

Observa-se que, para Nancy Fraser, a condição objetiva enfoca inquietações tradicionalmente associadas com as teorias de justiça distributiva, especialmente preocupações relacionadas à estrutura econômica da sociedade e às desigualdades de classes economicamente definidas (Fraser, 2007, p. 120).

O remédio para a injustiça econômica seria a reestruturação da economia de algum tipo, que poderia envolver redistribuição de renda, reorganização da divisão do trabalho, a sujeição de investimentos à tomada de decisão democrática ou a transformação de outras estruturas econômicas básicas vinculadas às disparidades concretamente existentes em determinada sociedade (Fraser, 2001, p. 263).

Assim, a "redistribuição, cujo fim é reparar injustiças econômicas" (Fraser, 2001, p. 253), visa garantir a todas as pessoas a oportunidade ou possibilidade de participar como igual da vida social. Logo, verifica-se que é por meio dela que se alcançaria igualdade de *status* no sistema capitalista. Dessa forma, faz-se necessária uma melhor redistribuição para que seja conferido tratamento equânime aos participantes da vida social.

A condição intersubjetiva, a seu turno, relaciona-se ao reconhecimento, o qual é compreendido por Nancy Fraser como uma questão de justiça, e não de autorrealização[4];

seu caráter não é meramente objetivo, mas, como dito anteriormente, intersubjetivo. Em sua teoria, o reconhecimento é entendido como uma questão de *status* social (Fraser, 2001, p. 263). O modelo de *status* propõe que o reconhecimento não é exigência de uma identidade específica ou desejada, mas a própria condição dos membros do grupo como parceiros na interação social, ou seja, o reconhecimento é igualdade de *status* (Fraser, 2001, p. 261).

Tal condição demanda, portanto, que os padrões institucionalizados de valoração cultural expressem igual respeito a todos os participantes e assegurem igual oportunidade para se alcançar estima social. Ela exclui normas institucionalizadas que sistematicamente depreciam algumas categorias de pessoas e as características associadas a elas. Nesse sentido, devem ser extirpados os padrões institucionalizados de valores que negam a algumas pessoas a condição de parceiros integrais na interação social, seja sobrecarregando-os com uma excessiva atribuição de "diferença"[5], seja falhando em reconhecer o que lhes é distintivo (Fraser, 2007, p. 119-120).

O reconhecimento remete, então, a uma questão de posição social. O não reconhecimento, ao contrário, significa subordinação social, no sentido de ser privado de participar como igual na vida social (Fraser, 2013, p. 752). Assim, a injustiça cultural ou simbólica está ligada a padrões sociais de representação, interpretação e comunicação, que incluem, entre outros, o não reconhecimento. Em outros termos, o não reconhecimento envolve ser considerado invisível pelas práticas representacionais, comunicativas e interpretativas de uma determinada cultura (Fraser, 2001, p. 263).

Prossegue Nancy Fraser, afirmando que:

> [...] normas culturais enviesadas de forma injusta contra alguns são institucionalizadas no Estado e na economia enquanto desvantagens econômicas que impedem participação igual na fabricação da cultura nas esferas públicas e no cotidiano. O resultado é frequentemente um ciclo vicioso de subordinação cultural e econômica (Fraser, 2001, p. 251).

---

[4] A ideia de reconhecimento vinculado a autorrealização e considerado como meio para se alcançar justiça social encontra-se nos filósofos multiculturalistas, por exemplo, nos estudos de Charles Taylor, bem como em Axel Honneth. Ver: HONNETH, A. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais.* Tradução de Luis Repa, São Paulo: Ed. 34, 2003 e TAYLOR, C. *As fontes do self.* São Paulo: Loyola, 1997.

[5] A "diferença" relevante para o presente estudo diz respeito à atribuição de direitos não equivalentes entre as categorias de trabalhadores, de modo a criar diferenças entre as classes de trabalhadores destinatárias de estima e reconhecimento social em detrimento de outras, por exemplo, servidor público, trabalhador contratado direto e trabalhador terceirizado.

Tratam-se, como se pode observar, de injustiças ligadas à falta de reconhecimento. Sua mitigação pressupõe concretamente conceder reconhecimento positivo à especificidade desvalorizada do grupo (Fraser, 2001, p. 252). O não reconhecimento decorre da afirmação de relações de subordinação, de exclusão. Não reconhecer é subordinar, excluir, inferiorizar, ser indiferente, tornar o outro invisível (Hahm; Tramontina, 2018, p).

Reparar esse tipo de injustiça requer uma política de reconhecimento que se ampara, segundo Nancy Fraser, em uma mudança cultural ou simbólica, que pode envolver reavaliação positiva de identidades, ou, de forma mais radical, derivar da transformação geral dos padrões sociais de representação, interpretação e comunicação, a fim de alterar todas as percepções de individualidade no interior da sociedade (Fraser, 2001, p. 252).

Nesse sentido, ensinam Maria Mercedes Rabelo e Marcelo Kunrath Silva que a política de reconhecimento deve ter como objetivo levar o sujeito "falsamente reconhecido" a ser visto como um membro integral da sociedade, capaz de participar como igual junto aos demais (Rabelo; Silva, 2013, p. 62-63).

Pode-se dizer que o reconhecimento, "cujo objetivo é sanar injustiças culturais" (Fraser, 2001, p. 253), é compreendido como o meio pelo qual se alcança a equidade de oportunidade de participação como igual na vida social. Observa-se que reconhecimento exige atribuição de igualdade de *status* a todos os sujeitos da interação social.

1.2 A aplicabilidade do modelo teórico ao estudo da terceirização trabalhista

A terceirização trabalhista é a relação trilateral na qual existem, em seu interior, uma relação de emprego entre o empregado e o prestador de serviços, um vínculo de trabalho entre o trabalhador e o tomador de serviços e um liame contratual cível entre o prestador e o tomador de serviços (Delgado, 2017, p. 502-503).

O surgimento do modelo organizacional toyotista, focado na produção flexível e enxuta, criou uma nova estrutura de empresa e demandou alterações nas formas concretas dos contratos de trabalho vinculadas ao tradicional modelo fordista e demais experiências trabalhistas dos séculos e XIX e XX[6].

---

[6] O taylorismo e o fordismo são compreendidos, "como o padrão produtivo capitalista desenvolvido ao longo do século XX e que se fundamentou basicamente na produção em massa, em unidades produtivas concentradas e verticalizadas, com um controle rígido dos tempos e dos movimentos, desenvolvidos por um proletariado coletivo e de massa, sob forte despotismo e controle fabril". Por outro lado, o toyotismo é

De tal modo, a terceirização emerge como o processo de contratação de trabalhadores por empresa interposta, por meio do qual a empresa tomadora busca reduzir os custos do empreendimento e transferir para a prestadora as questões e encargos trabalhistas, a necessidade de gestão da mão de obra e a negociação com sindicatos (Marcelino; Cavalcante, 2012, p. 332).

Essa mudança estrutural nas relações de trabalho, segundo Paula Marcelino e Sávio Cavalcante, ocorreu de modo a gerar "o rebaixamento geral das condições de trabalho e emprego das categorias terceirizadas" (Marcelino; Cavalcante, 2012, p. 332).

Do ponto de vista do trabalhador, nota-se a tendência de precarização das condições de trabalho, evidenciada pela redução de salário e de direitos, pelo aumento da intensidade do trabalho e dos riscos à saúde e, também, pela dificuldade ou desinteresse dos sindicatos em unificar as lutas comuns a empregados diretos e terceirizados (Marcelino; Cavalcante, 2012, p. 338).

Segundo Gabriela Neves Delgado e Helder Santos Amorim, é possível observar uma trajetória de exclusão social e de precariedade promovida pelo trabalho terceirizado, o qual intensifica a privação de direitos fundamentais dos trabalhadores terceirizados e os impede de consolidar, a partir do trabalho, suas identidades individuais e de classe (Delgado; Amorim, 2015, p. 154).

A terceirização trabalhista nada mais é do que uma estratégia para reduzir custos, partilhar riscos e aumentar a flexibilidade organizacional (Krein, 2007, p. 191-192). Ela ganhou maior dimensão no Brasil quando o movimento do capitalismo pressionou a liberalização dos mercados, impactando o regime de contratação de mão de obra (Biavaschi; Santos, 2014, p. 19).

Os dados produzidos pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE em parceria com a Central Única dos Trabalhadores - CUT, em março de 2017, demonstram que, em 2014, a terceirização ocupava fatia considerável do mercado de trabalho formal no Brasil, chegando a cerca de 25% dos vínculos formais; a terceirização representa um mecanismo eficaz para aumento da

---

o modo de organização do trabalho que surge a partir da fábrica Toyota, no Japão, baseado em produção vinculada à demanda variada e bastante heterogênea; trabalho operário em equipe, com variadas funções; *just in time*, que visa "o melhor aproveitamento possível do tempo de produção e funciona segundo o sistema de *kanban,* placas ou senhas de comando para reposição de peças e de estoque"; horizontalização do processo produtivo e transferência a terceiros de grande parte da produção. ANTUNES, Ricardo. Trabalho e precarização numa ordem neoliberal. Disponível em:http://www.puro.uff.br/sites/default/files/user52/ANTUNES,%20Ricardo.%20Trabalho%20e%20precariza%C3%A7%C3%A3o%20numa%20ordem%20neoliberal,%20Cap%C3%ADtulo%20II..PDF. Acesso em: 7.4.2018.

apropriação da mais-valia, uma vez que, de 2007 a 2014, os dados demonstram que a diferença de remuneração dos empregados terceirizados se manteve entre 23% a 27%, menor que a dos trabalhadores diretos; a rotatividade da mão de obra é mais elevada entre os terceirizados – segundo dados de 2014, enquanto os empregados diretos trabalharam, em média, 5 anos e 10 meses no mesmo emprego, os terceirizados permaneceram, em média, 2 anos e 10 meses; o percentual de afastamentos por acidentes de trabalho típicos nas atividades terceirizadas é maior do que nas atividades tipicamente contratantes, chegando a 9,6% contra 6,1%.

Os maiores devedores de verbas trabalhistas, por ocasião da rescisão do contrato de trabalho, são as empresas terceirizadas, de acordo com dados da Justiça do Trabalho[7]. Ademais, os débitos são de difícil execução, pois as devedoras fecham as portas antes do término do processo de execução na Justiça do Trabalho e não deixam bens suficientes para a satisfação dos créditos eventualmente devidos. Isso faz com que o processo demore ainda mais e que, em boa parte dos casos, seja ineficaz. Estudos demonstram que uma ação trabalhista que reconhece a responsabilidade subsidiária da tomadora encerra-se, em média, 31 meses antes de uma ação que resulta na condenação apenas da empresa prestadora de serviços (Gizzi; Mendonça, 2014, p. 86).

As condições de trabalho são mais penosas para os empregados terceirizados, estimando-se que, em média, eles trabalham 3 horas a mais por semana do que o empregado direto, o que seria estimulado pelos baixos salários e pela necessidade de complementar a renda com trabalho extraordinário (Gizzi; Mendonça, 2014, p. 87).

Nesse contexto, a condição de desigualdade e de subordinação, em que se encontram os trabalhadores terceirizados nas relações de trabalho, reflete uma situação subalterna de classe, bem como um estado de subordinação de *status*. A fim de compreender essa realidade, analisar-se-á como o modelo de *status* desenhado por Nancy Fraser é capaz de explicá-la.

A partir de uma concepção de justiça informada pelo comprometimento com o igualitarismo, a justiça requer tanto redistribuição (condição objetiva), quanto reconhecimento (condição intersubjetiva). Assim, há duas compreensões de injustiça

---

[7] "A inadimplência das empresas de terceirização de serviços perante a Justiça do Trabalho também merece destaque. O Banco Nacional de Devedores Trabalhistas (BNDT), vinculado ao Tribunal Superior do Trabalho (TST), aponta que cerca de ¼ dos cem maiores devedores na Justiça do Trabalho no Brasil é representado pelas empresas que prestam serviços terceirizados ao mercado. O levantamento tem como base o registro de Certidões Negativas de Débitos Trabalhistas, instituída por força da Lei 12.440 (de 7 de julho de 2011)". Disponível em: https://www.anamatra.org.br/imprensa/noticias/25059-projeto-de-lei-que-libera-terceirizacao-ampla-e-irrestrita-e-inconstitucional-aponta-anamatra. Acesso em: 31.5.2018.

analiticamente distintas: injustiça socioeconômica e injustiça cultural ou simbólica (Fraser, 2001, p. 346-349).

Segundo Rabelo e Silva, um exame apropriado dessas faces da injustiça social deve levar em consideração as dinâmicas próprias de uma economia capitalista, no que concerne às suas interações com a ordem de *status* (Rabelo; Silva, 2013, p. 62).

Nessa linha de raciocínio, verifica-se que os arranjos econômicos da terceirização negam aos trabalhadores terceirizados as necessárias condições objetivas ou redistributivas para a paridade participativa. E, também, que os padrões institucionalizados de valorização cultural privam esses trabalhadores de condições intersubjetivas ou de reconhecimento necessárias à igualdade de participação.

Dessa perspectiva dualista, para compreender a terceirização, é preciso analisar a dimensão econômica − ligada à integração do empregado terceirizado no âmbito da relação de trabalho traçada com o tomador de serviços −, e a dimensão cultural, que se vincula à interação regulada por valores, ou seja, identificar qual é o valor reconhecido à mão de obra terceirizada no ambiente de trabalho e na própria sociedade.

Como visto acima, os dados apresentados indicam que o modelo de contratação de trabalhadores, por meio da terceirização, não promove redistribuição paritária de recursos, especialmente quando comparado com os empregados contratados diretamente.

No que diz respeito ao reconhecimento, especificamente, observa-se que a terceirização gera precarização do emprego, pois o empregado que exerce seu ofício na condição de terceirizado perde o vínculo com a própria identidade do trabalho que realiza. Ou seja, há uma ressignificação do trabalhador como "o(a) terceirizado(a)", alienando-se o valor da atividade desempenhada por ele no ambiente de trabalho do tomador de serviços. Isso, certamente, representa uma condição intersubjetiva inapta a promover a paridade dentro do ambiente de trabalho, uma vez que o empregado terceirizado, mesmo que exerça as mesmas funções do empregado direto, receberá tratamento diferenciado, gerando hierarquia de *status*. Seu valor é tido por inferior ao do empregado direto.

Nesse cenário, ensinam Rabelo e Silva que, no modelo de *status,* a redistribuição e o reconhecimento interagem e produzem padrões complexos de subordinação, os quais se associam, em diferentes medidas, a uma estratificação de classe − que está vinculada à má distribuição − e a uma hierarquia de *status* − que gera falta de

reconhecimento (Rabelo; Silva, 2013, p. 62). Com isso, observa-se que o modelo de *status* permite compreender melhor as principais questões relativas à terceirização, uma vez que ela produz desigualdades economicamente mensuráveis e hierarquia de *status* no âmbito trabalhista.

Daí porque uma política de reconhecimento é necessária na contratação de mão de obra, ainda que seja para influenciar em uma política de redistribuição a ser implementada. Isto é, a falta de reconhecimento de determinada classe – por meio, por exemplo, da terceirização de sua mão de obra − pode inviabilizar sua mobilização contra a má distribuição. Logo, uma política de reconhecimento para essa classe pode dar sentido às suas lutas por justiça econômica (Rabelo; Silva, 2013, p. 62-63).

Neste capítulo, debateu-se a aplicação da teoria de justiça desenvolvida por Nancy Fraser à terceirização trabalhista. Verificou-se que o referido modelo de contratação de mão de obra não atende aos critérios de redistribuição e de reconhecimento apontados pela autora como condições objetivas e intersubjetivas para se alcançar paridade participativa. A seguir, pretende-se examinar a política de cotas na terceirização pela administração pública.

2 A POLÍTICA PÚBLICA DE COTAS RACIAIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Este capítulo será dedicado ao exame da política de cotas raciais na administração pública. O estudo inicia-se a partir da pertinência do uso do conceito de raça, perpassando a noção de racismo, preconceito e discriminação racial e suas consequências no mercado de trabalho brasileiro. Após, faz-se análise do conceito de política pública e da implementação de ação afirmativa para superar a discriminação no âmbito do trabalho. Trata-se da criação da Lei n. 12.990, de 9 de junho de 2014, que dispõe sobre a reserva de vagas para negros no serviço público federal. Por fim, examina-se a reserva de vagas para negros nos contratos de serviços de terceiros pela administração pública.

2.1 A política de cotas raciais no serviço público

A superação da noção de raça no campo científico, após a constatação de que não há evidências biológicas capazes de apoiar sua aplicação para o ser humano, levou ao questionamento do uso teórico do conceito de raça ou etnia entre as variadas descendências populacionais no Brasil. Contudo, a permanência da utilização do conceito ocorre porque o embate agora se dá entre “os adeptos de sua transmutação em raça social” (Lima, 2008, p. 33). Assim, a importância do referido conceito decorre da forma como a noção de raça afeta a organização social.

Com efeito, a noção de raça ainda afeta as relações sociais. O racismo é exemplo disso. Ele se origina da crença socialmente compartilhada de que características físicas ou orgânicas de determinada pessoa são correlacionadas com suas características intelectuais e comportamentais, conduzindo a construção social e a forma como as pessoas se relacionam.

Relacionam-se diretamente a tal crença o preconceito, a segregação e a discriminação racial. O preconceito racial diz respeito à ideia estereotipada de características individuais ou grupais correspondentes a valores negativos (Lima, 2008, p. 35). A discriminação racial, para Hélio Santos, consiste em toda ação, manifestação ou comportamento prejudicial à determinada pessoa ou grupo de pessoas em razão de sua raça ou cor (Santos, 2001, p. 83).

No âmbito das relações de trabalho, Mário Theodoro assegura que a falta de negros em posições de comando nas grandes empresas ou em postos de destaque no Estado são marcas permanentes do preconceito em sua dimensão maior, também

conhecido como racismo institucional. O racismo institucional pode ser identificado como a forma mais complicada do preconceito, porque envolve o aparato jurídico-institucional. E, desse modo, atua no plano macro e é considerado o principal responsável pela reprodução da desigualdade no Brasil (Theodoro, 2014, p. 215).

De acordo com Theodoro, "a desigualdade no Brasil tem como cerne a questão racial" (Theodoro, 2014, p. 205). Com efeito, Luciana Jaccoud e Nathalie Beghin, com base em pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, observaram que:

> [...] os negros têm menos renda que os brancos em todos os pontos da distribuição de renda, e o hiato entre negros e brancos cresce à medida que se caminha dos centésimos mais pobres para os mais ricos, ou seja, o hiato cresce acompanhando o crescimento da riqueza das pessoas. Um branco, em qualquer que seja o centésimo de renda da distribuição dos brancos, tem mais ou menos o dobro da renda de um negro no centésimo equivalente na distribuição de renda dos negros.
> Além disso, os dados revelam um "embranquecimento" da população com o aumento da renda. Enquanto nos centésimos mais pobres a proporção de negros se situa próxima de 80%, no centésimo mais rico a proporção de afrodescendentes cai para menos de 10% [...].
> O resultado final é que a cor da pele se encontra fortemente associada à probabilidade de se encontrar indivíduos no estágio que representa a mais drástica forma de privação material: a pobreza (Jaccoud; Beghin, 2002, p. 27-28).

Verificaram, ainda, que:

> [...] os resultados desse estudo mostram que, mesmo controlando um conjunto de outras variáveis, os negros continuam em situação de desvantagem em relação aos brancos. As simulações revelam que em 1999, em termos de desemprego, a diferença nas taxas entre negros e brancos, da ordem de três pontos percentuais, deve-se quase exclusivamente à discriminação racial gerada no próprio mercado de trabalho. Isso porque, como mencionado anteriormente, considera-se que as outras variáveis que poderiam explicar essas desigualdades foram controladas (Jaccoud; Beghin, 2002, p. 30).

Assim, Jaccoud e Beghin constataram que, para o ano de 2001, a taxa de participação no mercado de trabalho é similar entre brancos e negros. Por outro lado, a taxa de desemprego mostra uma leve variação por cor ou raça, de modo que, naquele ano, um indivíduo branco economicamente ativo tem a probabilidade de 6% de estar procurando emprego sem encontrá-lo; já para um negro, a probabilidade é de 7%. Entretanto, 41% dos brancos têm empregos formais (empregados com carteira ou funcionários públicos), enquanto apenas 33% dos negros os têm. Já entre os brancos,

12% estão empregados sem carteira, ao passo que, para os negros, esse percentual é de 17% (Jaccoud; Beghin, 2002, p. 29).

Para as referidas autoras, os dados demonstram que parte significativa das desigualdades raciais entre brancos e negros no Brasil está diretamente vinculada à discriminação racial vigente, não apenas na escola, mas também no mercado de trabalho (Jaccoud; Beghin, 2002, p. 35).

Em estudo realizado com dados obtidos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD (2012), Soares *et al* constataram que a inserção dos negros nos postos de trabalho mais precários caiu de 55,1%, em 2001, para 46,9%, em 2012, ao passo que para os brancos a redução foi de 44% para 37,7%, entre os trabalhadores sem carteira assinada, empregados domésticos e por conta própria (Soares *et al*, 2014, p. 25). No mesmo período, 43,4% dos brancos têm empregos formais (empregados com carteira), enquanto apenas 36,7% dos negros os têm (Soares *et al*, 2014, p. 24).

Os pesquisadores verificaram que, em 2012, o percentual de negros na posição de funcionários públicos e militares era de 6,6%, já os brancos ocupavam 8,5%, considerando-se os diferentes cargos. Apesar da pouca diferença, observaram que, em geral, os negros "acessam mais os cargos auxiliares e intermediários, de menor remuneração, estando em menor proporção nos cargos e carreiras mais valorizadas da administração pública" (Soares *et al*, 2014, p. 25).

O referido estudo ainda demonstra que os rendimentos da população negra são menores que os da branca, de modo que o valor recebido pelos negros não supera 62,9% daquele pago aos brancos, provenientes de uma única ocupação (Soares *et al*, 2014, p. 25).

Diante desse quadro, Soares *et al,* comparando os dados da PNAD 2001 com os de 2012*,* concluíram que:

> O mercado de trabalho brasileiro apresentou uma evolução positiva e a população negra se beneficiou das políticas sociais adotadas. Houve redução da desigualdade racial no acesso a melhores ocupações, com sensível aumento de renda. Contudo, as características da ocupação e da remuneração ainda são, indiscutivelmente, a arena na qual os negros encontram as maiores desvantagens, refletindo os efeitos do racismo e da discriminação nas condições de inserção. Os negros ainda ocupam posições mais precárias, recebem remunerações menores e são mais afetados pela desocupação (Soares *et al*, 2014, p. 26).

Em decorrência dos questionamentos ao ideal de "democracia racial brasileira"[8] e do diálogo estabelecido com instituições internacionais, o país passa a tratar a questão racial em outra perspectiva, de modo que, na III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, em Durban (2001), refletiu-se sobre o que vinha sendo discutido pelo movimento negro brasileiro desde 1997. Isto é, os esforços dos movimentos negros passaram da simples denúncia das injustiças sociais decorrente do racismo para a proposição ao governo de soluções para o problema, demandando dos mecanismos institucionais e legais a criação de políticas sociais voltadas para a população negra (Telles, 2004, p. 51-61).

Nesse contexto, a superação da desigualdade gerada pelo racismo e pela discriminação racial passou a pressupor a atuação do Estado brasileiro, o qual, inicialmente, reconheceu a existência do racismo na sociedade brasileira (Moya; Silvério, 2009, p. 240) e, em seguida, inseriu o tema na agenda governamental, passando à implementação de política pública de ação afirmativa focalizada na inclusão da população negra nos espaços em que sua participação era baixa.

A implementação de políticas públicas não é uma tarefa simples. De forma sucinta, Thomas Dye define política pública como "tudo que um governo decide fazer ou deixar de fazer" (Dye, 1972 *Apud* Howlett *et al,* 2013, p. 6).

Essa definição propõe que, ao se falar em políticas públicas, refira-se às decisões implementadas por governos, sem desconsiderar que a ação de outros atores sociais possam influenciar na deliberação daqueles. Sugere, ainda, que a *policy-making* diz respeito a uma tomada de decisão por parte dos governos, ou seja, agir ou não, a respeito de um problema público. Indica que essa decisão é tomada por políticos eleitos ou servidores (*staff*) do Estado.

O não agir pode estar relacionado à preponderância da vontade de manutenção do *status quo* que opera nas estruturas dos governos. Infere-se do conceito de Dye que a política pública é uma resolução consciente de certo governo, isto é, identificado determinado problema público, o governo decide implementar ou não determinada tentativa de solução.

Posteriormente, Jenkins (1978) conceituou política pública como:

---

[8] Anote-se que "democracia racial" é um termo usado para definir as relações raciais no Brasil. Especificamente, é uma crença de que o Brasil, diferente dos Estados Unidos da América (EUA), não apresenta racismo ou qualquer forma de discriminação racial. A alta miscigenação da população brasileira é apontada como prova disso. O conceito está ligado à obra de Gilberto Freyre Casa Grande & Senzala da década de 1930.

> [...] um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção dos objetivos e dos meios necessários para alcança-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores (Jenkins, 1978 Apud Howlett *et al*, 2013, p.8).

De uma forma mais complexa, vê-se que o conteúdo de uma política pública pode envolver a seleção de objetivos e de meios, bem como que ela é um conjunto de decisões que se interrelacionam, ou seja, os governos não tratam os problemas com uma única decisão, pois a busca por uma solução pode envolver decisões de diversos agentes públicos inseridos nos subsistemas político-administrativos que contribuem para um resultado (*outcome*).

Nessa abordagem, verifica-se que a compreensão da capacidade dos governos para implementar suas decisões também é importante para as políticas públicas, porquanto ela estabelecerá que ações o governo levará em consideração. Isso porque a opção de um governo por determinada política pública pode ser influenciada por limitações financeiras, de pessoal, de informação ou de obrigações derivadas de tratados internacionais e de resistência interna a determinadas escolhas. As políticas públicas decorrem de ações orientadas para o alcance de determinados objetivos. Assim, não apenas a escolha da decisão é fator importante para a realização da política pública, mas também a determinação dos meios para alcançar seus objetivos.

Mais recentemente, Leonardo Secchi propõe que "uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público" (Secchi, 2011, p. 2). Segundo o referido autor, qualquer definição de política pública é arbitrária, contudo, o importante é compreender que o conceito de política pública está vinculado à tentativa de enfrentamento de um problema público (Secchi, 2011, p. 7).

Nessa perspectiva, Secchi considera público um problema "quando os atores políticos intersubjetivamente o consideram problema (situação inadequada) e público (relevante para a coletividade)" (Secchi, 2011, p. 7-8). Verifica-se que o conceito não destoa daquele proposto por Dye, tratando-se de uma visão sucinta de política pública.

Para a presente análise, compreende-se políticas públicas como o curso de ação adotado pelo governo ou pelo Estado para resolver problemas pertinentes à esfera pública da sociedade, especificamente, as políticas públicas de ações afirmativas para inserção do negro no âmbito do trabalho na administração pública.

As políticas públicas de ações afirmativas foram conceituadas pelo Grupo de Trabalho Internacional de Valorização da População Negra vinculado ao Ministério da

Justiça, embora não se considere política pública a ação da iniciativa privada para solução de problemas públicos, a definição atende ao propósito do presente estudo e é a seguinte:

> Ações afirmativas são medidas especiais e temporárias, tomadas pelo Estado e/ou pela iniciativa privada, espontânea ou compulsoriamente, com o objetivo de eliminar desigualdades historicamente acumuladas, garantindo a igualdade de oportunidade e tratamento, bem como compensar perdas provocadas pela discriminação e marginalização, por motivos raciais, étnicos, religiosos, de gênero e outros. (BRASIL, 1996a, p. 10).

A questão das cotas no serviço público ingressou na agenda do governo brasileiro recentemente, embora já em vigor há mais de dez anos em alguns municípios, especialmente após a adesão de estados como o Rio Grande do Sul e o Rio de Janeiro e a publicação do Estatuto da Igualdade Racial (Silva; Silva, 2014, p. 2).

O objetivo maior das cotas no serviço público é promover o reconhecimento dos negros. Isto é, visa "aumentar a representatividade dos negros nos quadros públicos federais" (Silva; Silva, 2014, p. 3). Não obstante se reconheça que, em regra, o serviço público garante mais vantagens econômico-financeiras que a iniciativa privada, assim as cotas também tendem a atender a redistribuição.

As cotas raciais no serviço público brasileiro fazem parte de uma política de ação afirmativa adotada pelo Estado com o objetivo de inserir os negros na esfera de participação – como iguais na vida social –, já que foram alvo de discriminação histórica e, por consequência, alijados de se desenvolver e participar como iguais de todas as esferas da sociedade.

Finalizado pelo Supremo Tribunal Federal – STF o julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 186, que trata das cotas raciais para ingresso no ensino superior, pode-se dizer que houve uma redução nos questionamentos a respeito da constitucionalidade da ação afirmativa, sobretudo daquela consubstanciada em cotas para negros no serviço público. Isso porque o STF afirmou a possibilidade de adoção desse tipo de ação afirmativa pelo Estado.

A Lei n. 12.990, de 9 de junho de 2014, reserva 20% das vagas em cargos efetivos e empregos públicos para negros no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União, pelo prazo de 10 anos.

Contudo, a medida não foi a primeira a ser tomada pelo poder público para inserção do negro no ambiente de trabalho na esfera pública. Antes, houve adoção de

cotas para afrodescendentes na administração pública federal para cargos em comissão e, conforme se verá a seguir, nos contratos de serviços de terceiros.

2.2 Cotas raciais na terceirização pela administração pública

O fenômeno da descentralização no âmbito da administração pública possibilitou a contratação de trabalhadores assalariados por meio de empresa interposta. Efetivamente, o Decreto-lei n. 200[9], de 1967, por meio de seu art. 10, *caput* e § 7º, autoriza a terceirização para a realização de serviços de apoio, instrumentais e de mera execução. Trata-se, pois, de permissão de terceirização de atividades-meio dos entes públicos tomadores de serviço (Delgado, 2017, p. 506).

Todavia, a terceirização na administração pública direta e indireta, como contrato de fornecimento de mão de obra, não tem respaldo constitucional, porquanto a Constituição Federal em seu art. 37, inciso II e § 2º, exige que a investidura em cargo, emprego ou função pública se dê por meio de concurso público.

O art. 37, inciso IX, da Constituição Federal, permite a contratação, sem concurso, por tempo determinado "para atender a necessidades temporárias de excepcional interesse público". Não obstante, as contratações, nos termos em que realizadas atualmente pelos entes públicos, não encontram respaldo nem mesmo na Lei n. 6.019/1974, que disciplina o trabalho temporário na iniciativa privada e dispõe sobre a terceirização em geral, deixando de fazer qualquer referência a esse tipo de contratação pelos entes públicos.

Nesse contexto, Maria Sylvia Zanella Di Pietro denuncia que os contratos de fornecimento de mão de obra têm sido firmados pela administração pública como prestação de serviços técnicos especializados, a fim de lhes dar aparência de legalidade. Porém, de fato, não há prestação de serviço especializado, limitando-se a empresa contratada a fornecer mão de obra para o ente público contratante (Di Pietro, 2015, p. 225).

Segundo Di Pietro, entretanto, o inciso XXI do art. 37 da CF fundamenta a contratação de serviços pela administração pública por meio de licitação. O Decreto-lei

---

[9] "Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.
[...]
§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e contrôle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução".

n. 2.300, de 21.11.1986, já previa a locação de serviços. Atualmente, a Lei n. 8.666, de 21.6.1993, por meio do seu art. 10, permite que obras e serviços sejam executados de forma direta ou indireta, esta última sob o regime de empreitada ou tarefa. E, ainda, o art. 6º, inciso II, da referida lei, define serviço como "toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais". Assim, assegura a autora que "não há dúvida de que é perfeitamente possível a terceirização dos serviços indicados na Lei n. 8.666" (Di Pietro, 2015, p. 227-228).

Esse entendimento é o mesmo adotado pelo Tribunal Superior do Trabalho – TST, que, de certa forma, confirmou, por meio da Súmula n. 331 e da Orientação Jurisprudencial n. 383 da Seção de Dissídios Individuais I (SDI-I), a possibilidade de terceirização de atividades-meio pela administração pública[10].

O STF também entende ser possível a terceirização no âmbito da administração pública, o que ficou demonstrado no julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) n. 16, na qual a Corte declarou a constitucionalidade do § 1º do art. 71 da Lei n. 8.666/1993[11].

---

[10] Brasil, TST, Súmula 331: "CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) - Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011. I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.1974). II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988). III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta. IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial. V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada. VI – A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral."

[11] Brasil, STF, ADC n. 16/DF, Rel. Min. Cezar Peluso, DJe de 9.9.2011. EMENTA: "RESPONSABILIDADE CONTRATUAL. Subsidiária. Contrato com a administração pública. Inadimplência negocial do outro contraente. Transferência consequente e automática dos seus encargos trabalhistas, fiscais e comerciais, resultantes da execução do contrato, à administração. Impossibilidade jurídica. Consequência proibida pelo art. 71, § 1º, da lei federal nº 8.666/93. Constitucionalidade reconhecida dessa norma. Ação direta de constitucionalidade julgada, nesse sentido, procedente. Voto vencido. É constitucional a norma inscrita no art. 71, § 1º, da lei federal nº 8.666, de 26 de junho de 1993, com a redação dada pela lei nº 9.032, de 1995".

Nesse contexto, dentre as diversas medidas para inserção do negro no mercado formal de empregos no Brasil, segundo Jaccoud e Beghin, merece menção a iniciativa do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por meio da Portaria n. 202, de 4.9.2001, que criou o Programa de Ações Afirmativas e estabeleceu cotas para negros e negras em cargos de direção, no preenchimento de vagas em concurso público, na contratação por empresas prestadoras de serviço e por organismos internacionais de cooperação técnica (Jaccoud; Beghin, 2002, p. 22). Nesse mesmo sentido os Ministérios da Justiça e da Cultura por meio das Portarias n. 1.156, de 20.12.2001 e n. 484, de 22.8.2002, respectivamente.

No Judiciário, o Supremo Tribunal Federal passou a considerar constitucional a implementação de ação afirmativa e a instituir cotas de, no mínimo, 20% de negros e negras nos contratos com serviços de terceiros. Essa consideração também se verifica no âmbito do Tribunal Superior do Trabalho que, a partir de 2002, cria reserva legal de vagas nos contratos com serviços de terceiros que garante uma participação de, no mínimo, 20%[12] de trabalhadores afrodescendentes (Jaccoud; Beghin, 2002, p. 63).

O Decreto n. 4.228, de 13 de maio de 2002 (Plano Nacional de Ação Afirmativa), embora não seja medida específica para o enfrentamento da questão racial pela administração pública federal, dispõe em seu art. 2º, inciso IV, sobre a inclusão, nas contratações de empresas prestadoras de serviços, de dispositivo estabelecendo metas percentuais de participação de afrodescendentes.

A Lei n. 12.288, de 21 de julho de 2010, (Estatuto da Igualdade Racial) orienta que:

> Art. 39. O poder público promoverá ações que assegurem a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho para a população negra, inclusive mediante a implementação de medidas visando à promoção da igualdade nas contratações do setor público e o incentivo à adoção de medidas similares nas empresas e organizações privadas.

A norma supracitada tem servido de base para estabelecimento de cotas na terceirização, a exemplo do TST, não obstante a ausência de lei determinando, de forma categórica, sua implementação em todos os órgãos da administração pública federal, como ocorre no concurso público[13].

---

[12] O Tribunal Superior do Trabalho, por meio do Ato GDGSET.GP 779, de 20.11.2013, passou a reservar 10% das vagas para afrodescendentes nos contratos de prestação de serviços continuados e terceirizados, reduzindo o percentual anterior de 20%.

Com o recente advento da reforma trabalhista introduzida pela Lei n. 13.467, de 13 de julho de 2017, no contexto da derrubada, em maio de 2016, do governo recentemente eleito, e a grave crise política vivenciada pelas instituições e pelo País, prevaleceu, no plano congressual, a corrente mais extremada em favor da ampliação da terceirização trabalhista.

De fato, a Lei n. 13.467/2017, aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República em 13.7.17, após poucos meses de debate, sob o argumento de adequar a legislação às novas relações de trabalho, efetivamente, abriu a possibilidade de profundo alargamento da terceirização na economia e na sociedade, porquanto acaba com a dicotomia atividade-fim e atividade-meio da contratante.

Os novos arts. 4-A, *caput,* 4-C, § 1º, e 5º-A, *caput*, da Lei n. 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que tratam do trabalho temporário e da terceirização trabalhista em geral, de acordo com as mudanças propostas pelo art. 2º da Lei n. 13.467/2017 e pela Lei n. 13.429, de 31 de março de 2017, passam a vigorar com a seguinte redação:

> Art. 4º-A Considera-se prestação de serviços a terceiros a transferência feita pela contratante da execução de quaisquer de suas atividades, inclusive sua atividade principal, à pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço que possua capacidade econômica compatível com a sua execução.
> Art. 4º-C São asseguradas aos empregados da empresa prestadora de serviços a que se refere o art. 4o-A desta Lei, quando e enquanto os serviços, que podem ser de qualquer uma das atividades da contratante, forem executados nas dependências da tomadora, as mesmas condições:
> [...].
> § 1º Contratante e contratada poderão estabelecer, se assim entenderem, que os empregados da contratada farão jus a salário equivalente ao pago aos empregados da contratante, além de outros direitos não previstos neste artigo.
> [...].
> Art. 5º-A Contratante é a pessoa física ou jurídica que celebra contrato com empresa de prestação de serviços relacionados a quaisquer de suas atividades, inclusive sua atividade principal.

Entre as modificações propostas pelo art. 2º pela Lei n. 13.467/2007, há expressa autorização de terceirização pela contratante de quaisquer de suas atividades, inclusive de sua atividade principal, e de violação ao princípio da isonomia salarial previsto no art. 7º, inciso XXX, da CF/1988, ao acrescer ao art. 4º-C, da Lei n. 6.019/1974, o § 1º.

---

[13] Lei n. 12.990, de 9 de junho de 2014: "Art. 1º Ficam reservadas aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União, na forma desta Lei".

Todas essas impressionantes modificações normativas evidenciam avanço no plano congressual e presidencial de forças liberais que, desvinculadas de qualquer compromisso com o modelo de contratação de mão de obra decorrente das normas constitucionais, apresentam propostas legislativas que acentuam as desigualdades de direitos entre os empregados da prestadora e da tomadora de serviços.

Assim, a lei 13.467/2017 reafirma o instituto da terceirização e elastece sua utilização no âmbito da administração pública, ampliando as possibilidades de licitação para contratação de serviços terceirizados (Lobo; Silva, 2017, p. 465).

É duvidoso se a ampliação da terceirização se aplica de fato à administração pública, especialmente considerando que a Lei n. 6.019/1974 traz as expressões empresa prestadora e empresa contratante. Ou seja, ainda que se desconsidere a exigência constitucional da realização de concursos públicos, a ampliação incidiria somente sobre as empresas públicas e sociedades de economia mista. De todo modo, é evidente que o contexto mais amplo de legalização irrestrita da terceirização trabalhista tende a ter impacto sobre o uso da terceirização no âmbito da administração pública, em todas as suas esferas[14].

A despeito da questionável constitucionalidade da terceirização na administração pública, neste capítulo, verificou-se que o governo brasileiro, pressionado pelos movimentos sociais no fim da década de 90, passou a incluir na agenda de debates do governo a questão racial. Isso resultou na adoção de algumas medidas para melhoria da condição do negro na sociedade brasileira, sobretudo na criação de política pública de ação afirmativa consubstanciada em cotas raciais para ingresso no serviço público federal.

No próximo capítulo, dedicar-se-á ao exame detido da política de cotas na terceirização pela administração pública, a fim de verificar sua aptidão para garantir redistribuição e reconhecimento, conforme definidos no modelo de *status* por Nancy Fraser.

3 O MODELO DE *STATUS* DE NANCY FRASER E AS COTAS RACIAIS NA TERCEIRIZAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

[14] A propósito, a norma interna RH 037 editada pela a Caixa Econômica Federal pós a publicação da Lei n. 13.429/2017, permite a contratação de terceirizados para realização das atividades dos bancários, a despeito da exigência constitucional de realização de concurso público, sob pena de nulidade da contratação de mão de obra pela administração pública (art. 37, inciso II, § 2º, da CF/1988).

A proposta deste capítulo é examinar as cotas raciais na terceirização de serviços pela administração pública. Referida política foi adotada, inicialmente, pelo poder público federal e, posteriormente, acolhida por diversos entes federados. É considerada política de inclusão de trabalhadores negros no mercado de trabalho formal.

As cotas raciais visam cumprir duplo objetivo. O primeiro tem a função de compensar e corrigir as desigualdades de acesso aos bens públicos; e o segundo favorecer o processo de reconhecimento racial dos negros (Schucman, 2010, p. 49).

Nesse contexto, realizar-se-á uma análise das cotas raciais na terceirização pela administração pública, sob a ótica do modelo de *status* desenvolvido por Nancy Fraser, a fim de se extrair os possíveis significados a ela agregados.

Questiona-se a capacidade das cotas raciais na terceirização gerarem melhoria nas condições de vida e reconhecimento para os negros. É uma política pública capaz de fomentar a ruptura do círculo vicioso em que os negros estão submetidos: pobreza, condições precárias de trabalho, *status* social e cultural sujeitos a referências de menor valor? Trata-se de uma medida viável para garantir o reconhecimento dos negros na sociedade brasileira? (Franklin; Mattos, 2007, p. 62).

Para Nancy Fraser, a raça estrutura a divisão capitalista do trabalho. Isto é, a raça condiciona a divisão do trabalho assalariado entre ocupações mal pagas, sujas, domésticas, desproporcionalmente ocupadas por pessoas de cor, e ocupações técnicas, administrativas, *white collor*, de maior *status* e melhor pagas, desproporcionalmente ocupadas por brancos (Fraser, 2001, p. 262).

Nessa linha, acrescenta que a divisão atual do trabalho assalariado é parte do legado histórico do colonialismo e da escravidão, que elaboraram categorizações raciais para justificar as brutais formas de apropriação e exploração, efetivamente estabelecendo os negros como uma casta político-econômica inferior (Fraser, 2001, p. 262).

Nancy Fraser afirma que:

> Correntemente, "raça" também estrutura o acesso a mercados de trabalho oficiais e transforma grandes segmentos da população de cor em subproletariados degradados e "supérfluos", excluídos do sistema produtivo e inúteis até para serem explorados. O resultado é uma estrutura político-econômica que gera modos de exploração, marginalização e privação específicos de "raça". Esta estrutura constitui a "raça" como uma diferenciação político-econômica dotada de certas características de classe. Quando vistas nessa perspectiva, injustiças raciais aparecem como uma espécie de injustiça que clama por soluções redistributivas. Igual à classe, justiça racial requer a

> transformação da economia política para eliminar sua racialização (Fraser, 2001, p. 262).

Conforme se verificou no capítulo segundo, estudos demonstram que ser negro no Brasil está associado à probabilidade de encontrar-se na pobreza, que representa a mais cruel forma de privação material. Constatou-se que ”a inserção do negro no mercado de trabalho é sempre mais precária do que a do branco" (Jaccoud; Beghin, 2002, p. 27-28). E, também, que a desigualdade tem como núcleo a raça (Theodoro, 2014, p. 205).

De acordo com Jaccoud e Beghin, em 2001, o desemprego era maior entre os negros em comparação aos brancos. Os dados demonstraram que, enquanto 41% dos brancos ocupavam empregos formais, ou seja, eram empregados com carteira assinada ou servidores públicos, o percentual de negros na mesma condição era de 33%. E, também, que a informalidade no mercado de trabalho atingia 12% dos brancos e 17% dos negros (Jaccoud; Beghin, 2002, p. 29).

Ao comparar os dados da pesquisa acima referida com dados da PNAD (2012), Soares *et al* constataram que, em 2012, os percentual de brancos em empregos formais (empregados com carteira) era de 43,4%, enquanto o de negros era de 36,7%. Observaram que os rendimentos da população negra são menores que os da branca, de modo que o valor recebido pelos negros não supera 62,9% daquele pago aos brancos, provenientes de uma única ocupação. Verificaram, ainda, que 6,6% dos funcionários públicos e militares eram negras e 8,5% brancos, considerando os diferentes cargos. Apontaram que, apesar da pequena diferença, os negros “acessam mais os cargos auxiliares e intermediários, de menor remuneração, estando em menor proporção nos cargos e carreiras mais valorizadas da administração pública” (Soares *et al*, 2014, p. 24-25).

Soares *et al* concluíram que os dados da PENAD 2012 comparados com os de 2001 demonstram evolução positiva no mercado de trabalho brasileiro e que a população negra se beneficiou das políticas públicas adotadas no período. Contataram redução da desigualdade racial no acesso aos melhores postos de trabalho e pequeno aumento da renda. Entretanto, os negros ainda estão nas ocupações mais precárias, recebem remunerações menores e são mais atingidos pela desocupação, “refletindo os efeitos do racismo e da discriminação nas condições de inserção” (Soares *et al*, 2014, p.26).

Isso significa que a raça molda a divisão do trabalho, como sugere Nancy Fraser, bem como que a discriminação racial relaciona-se com a desigualdade entre brancos e negros no mercado de trabalho brasileiro.

Para a referida autora, essa questão associa-se à injustiça socioeconômica, que inclui marginalização econômica – ou seja, ser limitado a trabalho indesejável e de baixa remuneração, ou não ter acesso a trabalho assalariado – e privação, isto é, ter negado um padrão material adequado de vida (Fraser, 2001, p. 349).

Nancy Fraser pondera ainda que a raça não é um conceito relativo apenas à economia política. Ela também tem dimensões culturais e valorativas, o que a traz para o universo do reconhecimento. Nessa perspectiva, dispõe que:

> Um aspecto central do racismo é o Eurocentrismo: a construção autoritativa de normas que privilegiam traços associados com o fato de se ser branco. Ao lado disso está o racismo cultural: a desvalorização e depreciação de coisas tidas como "negras", "marrons" e "amarelas", paradigmaticamente – mas não apenas – pessoas de cor. Esta depreciação é expressada em marco de perdas sofridas pelas pessoas de cor, incluindo representações esteriotipicas humilhantes na mídia como criminal, bestial, primitivo, estúpido e assim por diante; violência e agressão em todas as esferas da vida quotidiana; sujeição a normas eurocêntricas nas quais as pessoas de cor são vistas como desviantes ou menores e que trabalham para prejudicá-las, mesmo na ausência de intenções de discriminações, discriminação atitudinal, exclusão e ou marginalização de esferas públicas e corpos deliberativos; e negação de direitos legais e igualdade de proteção. Como no caso do gênero, esses males são injustiças de reconhecimento. Assim, a lógica do seu remédio, também, é outorgar reconhecimento positivo à especificidade desvalorizada de um grupo (Fraser, 2001, p. 264).

Ao analisar os dados da pesquisa anteriormente referida, Jaccoud e Beghin observaram que parte significativa das desigualdades raciais entre brancos e negros no Brasil relaciona-se diretamente com a discriminação racial vigente (Jaccoud; Beghin, 2002, p.35).

De igual modo, Santos acrescenta que estudos do Dieese publicados no livro Mapa da População Negra no Mercado de Trabalho para o ano de 1998, demonstram que "quanto mais qualificados os trabalhadores negros, maiores são as diferenças e/ou desigualdades de renda entre estes e seus pares brancos de mesma qualificação". O referido autor conclui que "a qualificação profissional dos trabalhadores negros não eliminará o racismo e as desigualdades raciais nessa área da sociedade brasileira" (Santos, 2010, p. 100).

Assim, conforme sugere Nancy Fraser, eliminar a exploração, a marginalização e a privação específicas de raça exige a abolição da divisão racial do trabalho – tanto a divisão entre trabalho explorado e supérfluo quanto a divisão dentro do trabalho assalariado. A lógica do remédio é como a lógica da classe: é eliminar a diferença de raça, de modo que se a raça nada mais é do que uma diferenciação político-econômica, a justiça requer sua abolição (Fraser 2001, p. 263).

Com isso, Nancy Fraser propõe como remédio a transformação da estrutura capitalista da divisão do trabalho, relacionado à necessidade de se pensar a bidimensionalidade das injustiças, porquanto elas perpassam a economia e a cultura, uma vez que, para a autora, a adoção de uma "via média" entre as políticas socialistas transformadoras[15] e as políticas reformistas liberais[16] que considere as dimensões econômica (classe) e cultural (*status* ou valores) mostra-se mais adequada ao modelo de paridade participativa (Castro, 2010, p. 2-4).

Nesse contexto, examinar o processo de reconhecimento dos trabalhadores terceirizados, no âmbito da administração pública, demanda considerar, como informam Rabelo e Silva, a "exclusão em nível simbólico*"* dessa classe de trabalhadores, como uma supressão que antecede e fundamenta o próprio âmbito de garantia de direitos, que tem como marco referencial a experiência de não ser considerado como um empregado ou servidor do ente público contratante dos serviços terceirizados (Rabelo; Silva, 2013, p. 70).

Conforme demonstrado no capítulo primeiro, no Direito do Trabalho, segundo Delgado:

> [...] a terceirização é o fenômeno pelo qual se dissocia a relação econômica de trabalho da relação justrabalhista que lhe seria correspondente. Por tal fenômeno, insere-se o trabalhador no processo produtivo do tomador de serviços sem que se estendam, a este, os laços justrabalhistas, que se preservam fixados com uma entidade interveniente (Delgado, 2011, p. 426).

---

[15] Para Patrícia Mattos, "o socialismo é um exemplo da estratégia transformativa, uma vez que seu objetivo é a mudança da estrutura. Apesar da falência dos regimes socialistas ser evidente, isso não significa que é um erro se pensar na reestruturação da economia. Essa ideia ainda faz muito sentido se contrastada com a redistribuição afirmativa que deixa intocadas as causas da má-distribuição"(Mattos, 2004, p. 148).

[16] Entende-se por políticas reformistas liberais aquelas que se abstêm de uma intervenção mais direta sobre o problema social identificado, introduzindo reformas graduais e sucessivas, por meio da alteração da legislação e instituições existentes com objetivo de torná-las mais igualitárias.

A terceirização na administração, entretanto, é legalmente limitada a algumas atividades como transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza (Decreto-lei n. 200/1967).

André Gambier Campos constatou que entre os serviços terceirizados, prestados a organismos estatais, destacam-se as ocupações de serviços de limpeza e conservação pública e varredor de rua (Campos, 2016, p. 21).

De acordo com Campos, ao realizar uma comparação da remuneração padronizada pela carga horária de trabalho e controlada pelos atributos variáveis dos empregados no setor privado urbano (sexo, instrução, tempo de vínculo, localização do estabelecimento), "constatam-se diferenças entre a situação dos assalariados que: i) têm vínculo direto; ii) têm média probabilidade de serem terceirizados; e iii) têm alta probabilidade" (Campos, 2016, p. 26).

Em relação aos trabalhadores com alta probabilidade de serem terceirizados, o fato de serem ou não afeta bem mais a remuneração. Veja-se:

> É o caso, por exemplo, dos vendedores (redução de 49,0% na remuneração, somente por conta da terceirização), dos cozinheiros (18,4%), dos assistentes administrativos (17,8%), dos serventes de obras (16,8%), dos auxiliares de escritório (13,9%), dos motoristas de caminhão (12,2%), dos trabalhadores da limpeza pública (11,6%) e das recepcionistas (11,5%). Na verdade, com exceção dos zeladores de edifício, todas as demais ocupações têm redução na remuneração, por conta da terceirização (Campos, 2016, p. 26).

Não obstante a intenção do governo em promover a inserção do negro no ambiente de trabalho da administração pública, por meio da adoção de cotas raciais na contratação com terceiros, referida medida deve ser analisada sob a ótica de sua eficácia para promover redistribuição e reconhecimento.

De acordo com o modelo de *status* de Nancy Fraser, redistribuição pressupõe, entre outras questões, reestruturação da divisão do trabalho, o que, evidentemente, não é atendida pela referida política, porquanto as cotas destinam-se a ocupações que têm baixa remuneração, tais como transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza, etc.

Essas ocupações no setor privado urbano, conforme se depreende dos dados fornecidos por Campos, sofrem uma redução na remuneração por conta da terceirização. A redução pode chegar a 17,8% para os assistentes administrativos, 13,9% para os auxiliares de escritório, a 11,5% para trabalhadores da limpeza pública e a 11,6% para recepcionistas (Campos, 2016, p. 26).

Os estudos de Chillida & Cocco (2004); Costa (2007); Santos *et all* (2009) e Zuberi (2011) citados por Mandarini *et all* evidenciam também a redução de salários pelos empregados em decorrência da terceirização. Eles recebem em média salário mais baixo que os salários dos empregados efetivos e, por isso, comumente precisam trabalhar em mais de um emprego para complementar a renda (Mandarini; Alves; Sticca, 2015, p. 150).

Pesquisas realizadas por Figueiredo *et all* (2007) e Tjandraningsih, (2012) e citadas por Mandarini *et all,* demonstram a diminuição de direitos trabalhistas para os trabalhadores terceirizados. Isso porque boa parte das empresas terceirizadas funcionam de forma ilegal e descumprem a legislação trabalhista alusiva aos contratos de trabalho. O modelo de contratação também reduz a atuação do Estado na gestão das relações de trabalho, pela informalização do processo de contratação de mão de obra, além de diminuir a qualidade de vida e estimular a corrupção e a exploração (Mandarini; Alves; Sticca, 2015, p. 150).

No que concerne ao reconhecimento, para Paulo Sérgio Costa Neves, a cidadania no Brasil é marcada pela existência de exclusão em nível simbólico de determinados grupos sociais, dentre eles os negros. Assim, afirma que:

> [...] a cidadania das classes sociais no Brasil é marcada por um déficit simbólico que limita as possibilidades do exercício dos direitos da cidadania desse grupo. Nesse sentido, o déficit de cidadania no país é tanto em termos de direitos legais (civis, políticos e sociais) quanto em termos de direitos simbólicos, no nível do imaginário. Essa é a razão pela qual precisamos pensar em uma cidadania simbólica, enquanto expressão do direito de existência simbólica de todos os cidadãos como sujeitos de direitos, para entendermos a persistência da prática de desrespeito aos direitos de certas categorias sociais no país (os pobres, os negros, os homossexuais, as mulheres etc), que são vítimas de uma exclusão simbólica (Neves, 2007, p. 123).

Com efeito, esse aspecto simbólico da cidadania deve ser considerado nas políticas públicas que visam alcançar igualdade. Observa-se que a política de cotas raciais na terceirização pela administração pública deixa de considerar tal fato. Isso porque ela não leva em consideração que a inserção do negro no ambiente de trabalho público por meio da referida ação, ao invés de reduzir as desigualdades, na verdade, reforça-as.

Atila M. e S. Barbosa indica a existência de identidades sociais distintas entre os trabalhadores diretos e terceirizados. De acordo com o autor, a conformação da identidade dos profissionais terceirizados e efetivos baseia-se na rede de proteção social

disponibilizada aos empregados diretos pela empresa e que as prestadoras de serviços não oferecem. Tal circunstância gera um sentimento de segurança social expressivamente menor pelos terceirizados em relação aos trabalhadores contratados diretamente (Barbosa, 2010, p. 294).

Mandarini, Alves e Sticca realizaram levantamento bibliográfico no qual destacam que pesquisa realizada por Petean *et all* (2014) identificou a tendência dos trabalhadores terceirizados em "manifestar sentimentos de desvalorização em relação aos outros profissionais, exprimindo os reflexos da terceirização em suas vidas na constatação de um menor valor humano e social" (Mandarini; Alves; Sticca, 2015, p. 150).

De acordo com estudo de Jordão Horta Nunes, a contratação de serviços terceirizados de serventes de limpeza afeta negativamente a dinâmica do reconhecimento, em razão da existência de discriminação pelo fato de serem trabalhadores terceirizados e não efetivos (Nunes, 2014, p. 252). Zimmermann e Ravishankar (2011) verificaram a vivência de frustração dos trabalhadores terceirizados por executarem tarefas rotineiras e que propiciam pouco crescimento profissional e também "*status* inferior percebido na relação entre a empresa contratante e a empresa que fornece serviços terceirizados" (Mandarini; Alves; Sticca, 2015, p. 150).

Nessa perspectiva, pode-se dizer que a terceirização na administração não atende à lógica da redistribuição, pois ocupa o espaço que seria para o concurso público, que oferece igual padrão de redistribuição e é mais vantajoso para aqueles que prestam serviços na condição de servidor público. Em outros termos, ela cria um espaço de efetiva "má" distribuição, na medida em que substitui o concurso público por um modelo de contratação evidentemente desvantajoso, economicamente, para o trabalhador.

A terceirização na administração pública, igualmente, não atende aos requisitos do modelo de *status* aqui analisado, porquanto falta-lhe o reconhecimento, ou seja, a condição intersubjetiva de paridade de participação. Isso porque a convivência do terceirizado, no âmbito da administração pública, é traçada por discriminações que decorrem desde o seu modo de ingresso. Simbolicamente, a sociedade atribui maior valor ao servidor ou empregado que ascende a um cargo público por meio de concurso.

Ademais, há uma ressignificação das funções pela condição da classe que ocupa, qual seja, trabalhador terceirizado, cujo *status* é considerado hierarquicamente inferior

ao dos contratados diretamente pela administração pública contratante, de modo que o trabalhador reconhecido é o servidor público e o empregado terceirizado é visto como apoio, descartável, inferior, ainda que desempenhe o mesmo trabalho que aquele. Ademais, esses trabalhadores já desempenham, no âmbito da administração pública, funções com baixo reconhecimento social.

Conforme se constata do capítulo primeiro, a definição de justiça no modelo de Nancy Fraser requer tanto reconhecimento como redistribuição (Fraser, 2001, p. 246). Esclareça-se que na sua percepção o conceito de justiça é informado por um comprometimento com o igualitarismo (Fraser, 2001, p. 349).

Assim, constata-se que a política de cotas raciais na terceirização de serviços pela administração pública não conjuga com o modelo de *status* de Nancy Fraser, uma vez que ela é incapaz de conduzir à transformação da estrutura hierarquizada da sociedade, ao contrário, nela a condição de subalterno do negro é realçada, significando, na verdade, a reafirmação da inferioridade do negro na sociedade brasileira.

CONCLUSÃO

Observou-se que a terceirização visa atender às demandas exacerbadas do sistema capitalista, sem uma visão sistêmica do conjunto da sociedade: mais-valia, aumento do lucro, aquisição de mão de obra mais barata, concentração de renda e de riqueza. Dessa forma, ela promove a precarização do trabalho em razão da hiperexploração do trabalhador, da baixa remuneração e da inferioridade das condições de trabalho em comparação aos trabalhadores contratados diretamente.

O modelo de *status* permite compreender melhor algumas das principais questões relativas à terceirização, uma vez que ela produz desigualdades economicamente mensuráveis e hierarquia de *status* nos âmbitos trabalhista e da administração pública. Tal questão conduz à exigência teórica de, no mínimo, uma política de reconhecimento para a contratação de mão de obra, e, preferencialmente, também uma política de redistribuição a ser implementada.

Em outros termos, a falta de reconhecimento de determinada classe – por meio, por exemplo, da terceirização ampla de sua mão de obra − pode inviabilizar sua mobilização contra a má distribuição. Logo, uma política de reconhecimento para essa classe pode dar sentido às suas lutas por justiça econômica e, posteriormente, viabilizar melhores condições de redistribuição.

De igual modo, a política de cotas raciais na terceirização pela administração pública não atende aos requisitos do modelo de justiça proposto por Nancy Fraser, uma vez que mantém a divisão racial do trabalho e não observa a redistribuição e o reconhecimento.

Isso porque a análise da terceirização na administração pública, a partir do modelo de *status*, demonstrou que há uma exclusão em nível simbólico dos trabalhadores terceirizados, de modo a impossibilitar a redistribuição e o reconhecimento.

A supressão da garantia do direito à paridade de participação objetiva e intersubjetiva tem como marco referencial a experiência de não ser considerado um empregado ou servidor do ente público contratante, bem como de reforçar o estereótipo de que os negros, dentro de uma divisão racial do trabalho assalariado, devem ocupar as tarefas mal pagas, sujas, domésticas.

Pode-se concluir que a política de cotas raciais na terceirização reforça a existência de uma classe estigmatizada de trabalhadores no âmbito da administração pública. Com efeito, os empregados terceirizados são tratados como uma classe de trabalhadores de *status* inferior. Portanto, esse modelo de contratação é incapaz de conduzir à justiça nos termos propostos por Nancy Fraser quanto à necessidade de extinção da divisão racial do trabalho e da confluência mútua entre redistribuição e reconhecimento.

Além da sua questionável constitucionalidade, deve ser deontologicamente negada validade à prática da terceirização no âmbito da administração pública, uma vez que ela é incapaz de promover a paridade de participação. Idêntico raciocínio se aplica à política de cotas raciais no âmbito dos contratos de serviços com terceiros.

Assim, propõe-se que se busque a substituição da terceirização por alternativas efetivamente constitucionais que promovam a igualdade entre os participantes no ambiente de trabalho na administração pública.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Atila Magno e Silva. *A naturalização da identidade social precarizada na indústria do alumínio primário paraense*. Sociologias, v. 12, n. 23. Porto Alegre, 2010, p. 268-303. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/soc/n23/10.pdf. Acesso em: 26.5.2018.

BIAVASCHI, Magda Barros; SANTOS, Anselmo Luis dos. *A Terceirização no Contexto da Reconstrução do Capitalismo Contemporâneo: a dinâmica da construção da Súmula 331 do TST.* Rev. TST, Brasília: vol. 80, n. 3, jul/set 2014.

BRASIL, STF, Tribunal Pleno, ADC 16, Rel. Min. Cezar Peluso, DJe de 8.9.2011.

BRASIL. Ministério da Justiça. Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra. Brasília, 1996a.

BRASIL, Presidência da República. Lei n. 13.467, de 13 de julho de 2017. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13467-13-julho-2017-785204-norma-pl.html. Acesso em: 24.7.2017.

BRASIL, Presidência da República. Decreto n. 4.228, de 13 de maio de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4228.htm. Acesso em: 28.5.2018.

BRASIL. TST. Ato GDGSET.GP 779. Disponível em: https://hdl.handle.net/20.500.12178/34739. Acesso em: 28.5.2018.

CAMPOS, André Gambier. *Impactos da terceirização sobre a remuneração do trabalho no Brasil*: novas evidências para o debate. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

CASTRO, Suzana. Nancy Fraser e a teoria da justiça na contemporaneidade. Revista *on line* do GT de Pragmatismo e Filosofia Norte-americana. Ano 2, Número 2, 2010.

DELGADO, Gabriela Neves; AMORIM, Helder Santos. *Os limites constitucionais da terceirização.* 2. ed. São Paulo: LTr, 2015.

DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de Direito do Trabalho.* 16. ed. São Paulo: LTr, 2017.

DIEESE. *Terceirização e precarização das condições de trabalho*: Condições de trabalho e remuneração em atividades tipicamente terceirizadas e contratantes. Nota Técnica 172, São Paulo: DIEESE. mar. de 2017. Disponível em: https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec172Terceirizacao.pdf. Acesso em: 15.7.2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública:* Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceria Público-Privada e outras formas. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DYE, Thomas R. *Understanding Public Policy. Englewood Cliffes*, NJ: Pretice-Hall, 1972. *Apud*. HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. *Política Pública*: seus ciclos e subsistemas. Tradução de Francisco G. Heidemann. 3ª tiragem, Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

FRANKLIN, Ricardo Ferreira; MATTOS, Ricardo Mendes. *O Afro-Brasileiro e o Debate Sobre o Sistema de Cotas:* um Enfoque Psicossocial. São Paulo: Revista Psicologia, ciência e profissão, 2007.

FRASER, Nancy. Reconhecimento sem ética? Tradução de Ana Carolina Freitas Lima Ogando e Mariana Prandini Fraga Assis. São Paulo: Lua Nova, 2007.

_____. *Da redistribuição ao reconhecimento?* Dilemas da justiça na era pós-socialista. Tradução de Márcia Prates. In: SOUZA, J. (Org.). Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: Editora UnB, 2001. p. 245-282 [versão original*: From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a 'Postsocialist' Ag*. New Left Review, n. 1, v. 212, p. 68-93, 1997].

_____. *Justiça Anormal*. Tradução: Norman Michael Rodi. Revisão e Coordenação da Tradução: Prof. Dr. Eduardo Carlos Bianca Bittar. Rev. Fac. Dir. Univ. de São Paulo, v. 108, jan./dez. 2013.

GIZZI, Jane Salvador de Bueno; MENDONÇA, Ricardo Nunes de. *Terceirização: instrumento de exclusão social e de precarização do trabalho.* Revista eletrônica [do] Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região, Curitiba, PR, v. 4, n. 35, p. 74-90, nov./dez. 2014.

HAHM, Paulo e TRAMONTINA, Robison. *A justiça social, instrumento de realização dos direitos fundamentais, é uma questão de (re)distribuição ou reconhecimento*? Disponível em: http://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/414/159. Acesso em: 7.4.2018.

JACCOUD, Luciana e BEGHIN, Nathalie. *Desigualdades raciais no Brasil*: um balanço da intervenção governamental. Brasília: Ipea, 2002.

KREIN, José Dari. *Tendências recentes nas relações de emprego no Brasil: 1990-2005.* 2007. 329 p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: <http://libdigi.unicamp.br/document/?code=vtls000430974>. Acesso em: 29 mar. 2017.

LOBO, Bárbara Natália Lages; SILVA, Regiane Pereira da. *Reforma Trabalhista e Terceirização na Administração Pública*: Reflexões Críticas. Belo Horizonte: Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, nov., 2017, p. 457-469.

MANDARINI, Marina Bernardo; ALVES, Amanda Martins e STICCA, Marina Greghi. *Terceirização e impactos para a saúde e trabalho:* uma revisão sistemática da literatura. Revista Psicologia: Organizações e Trabalho, abr-jun, 2016. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/pdf/rpot/v16n2/v16n2a04.pdf. Acesso em: 26.5.2018.

MARCELINO, Paula; CAVALCANTE, Sávio. *Por uma definição de terceirização.* Cad. CRH, v. 25, n. 65. São Paulo: BDPI, 2012.

MATTOS, Patrícia. *O reconhecimento, entre a justiça e a identidade,* vol. 63. Lua Nova: São Paulo. 2004.

MOYA, Thais Santos; SILVÉRIO, Valter Roberto. *Ação afirmativa e raça no Brasil contemporâneo*: um debate sobre a redefinição simbólica da nação. Sociedade e Cultura, vol. 12, n. 2, jul.-dez. Goiânia: ISSN 1415-8566, 2009.

NUNES, J. H. *Dilemas identitários no mundo dos serviços*: da invisibilidade à interação. Porto Alegre: Sociologia, 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/soc/v16n35/a09v16n35.pdf. Acesso em: 31.5.2018.

RABELO, Maria Mercedes e SILVA, Marcelo Kunrath. *Redistribuição e reconhecimento de cidadania através do Programa Bolsa Família (PBF)*. Ensaios FEE. Porto Alegre: v. 3, n. 1, p. 57-90, jul. 2013.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça.* Tradução: Jussara Simões. Revisão Técnica Álvaro de Vita. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes. 2008.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas:* conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

SCHUCMAN, Lia Vainer. *Racismo e Antirracismo*: a categoria raça em questão. São Paulo: Psicologia Política, vol.10, n. 19, jan-jun, 2010, p. 41-55.

SILVA JR., Hédio. *Reflexões sobre a aplicabilidade da legislação anti-racismo*. In Gilberto Vergne Sabóia e Samuel Pinheiro Guimarães (orgs.). Anais de Seminários Regionais Preparatórios para a Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata. Brasília: Ministério da Justiça, 2001.

SOARES, Sergei *et al*. *Situação social da população negra por estado* / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. – Brasília: IPEA, 2014.

TELLES. Edward E. *O Significado da Raça na Sociedade Brasileira*. Tradução de Ana Arruda Callado de *Race in Another America*: *The Significance of Skin Color in Brazil*. Princeton e Oxford: Princeton University Press, 2004. Disponível em: https://professorsauloalmeida.files.wordpress.com/2014/07/livro-o-significado-da-raca-na-sociedade-brasileira2.pdf. Acesso em: 30.5.2018.

THEODORO, Mário. *Relações raciais, racismo e políticas públicas no Brasil contemporâneo.* Revista de estudos e pesquisas sobre as Américas. V. 8, N. 1, 2014.