

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

**LUIZ CARLOS DA SILVA**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

FUNDAMENTOS DA TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:  
A FUNÇÃO TELEOLÓGICA DA TERCEIRIZAÇÃO NA UFPR

**CURITIBA**

**2014**

LUIZ CARLOS DA SILVA

FUNDAMENTOS DA TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:  
A FUNÇÃO TELEOLÓGICA DA TERCEIRIZAÇÃO NA UFPR

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Econômico.

Orientador: Prof. Dr. Marco Antonio Ribas Cavalieri

CURITIBA

2014

**TERMO DE APROVAÇÃO**

**LUIZ CARLOS DA SILVA**

**“Fundamentos da terceirização na Administração Pública: a função teleológica da terceirização na UFPR.”**

**DISSERTAÇÃO APROVADA COMO REQUISITO PARCIAL PARA  
OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE NO PROGRAMA DE PÓS-  
GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – MESTRADO  
PROFISSIONAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ, PELA  
SEGUINTE BANCA EXAMINADORA:**

  
**Prof. Dr. Marco Antonio Ribas Cavalieri**  
**(Orientador/UFPR)**

  
**Prof.ª Dr. Vinicius Kein**  
**(Examinador/EXTERNO)**

  
**Prof. Dr. Armando João Dalla Costa**  
**(Examinador/UFPR)**

**27 de outubro de 2014**

## **DEDICATÓRIA**

Aos meus pais Conrado (*in memoriam*) e Helzita, que me conduziram pelos caminhos da minha vida em tempos difíceis, e aos meus filhos, Thais e Ighor, a quem eu espero poder fazer o mesmo.

## **AGRADECIMENTOS**

À Deus e a Nossa Senhora do Perpétuo Socorro, por me conceder sabedoria na escolha do melhor caminho a seguir, coragem para acreditar, resiliência para enfrentar e proteção para me amparar nos percalços do fazer acontecer.

A minha família querida, pelo incentivo ao exemplo.

Ao professor Dr. Marco Cavalieri pela orientação e por acreditar no trabalho desenvolvido.

E a todas as pessoas que deixaram um pouco de si.

Obrigado.

“Tenho a impressão de ter sido uma criança brincando à beira-mar, divertindo-me em descobrir uma pedrinha mais lisa ou uma concha mais bonita que as outras, enquanto o imenso oceano da verdade continua misterioso diante de meus olhos”. (Isaac Newton)

## RESUMO

Os mercados globalizados e a busca por metodologias e estratégias de gestão capazes de garantir a competitividade mundial exigem das organizações a implementação de alternativas inovadoras. Neste cenário a terceirização é uma forma de gestão que tem como propósito suprir a necessidade de especialização nas organizações. Idealizada, inicialmente, para atender às atividades denominadas atividades-fim, a terceirização evoluiu para as atividades cada vez mais relevantes no processo organizacional. Traçando os caminhos evolutivos, a partir da sua gênese na iniciativa privada, a presente dissertação de mestrado trata da temática da terceirização tendo como centralidade a utilização desta estratégia no Setor Público Federal, que se intensifica com o movimento neoliberal, a partir das reformas do aparelho do Estado em virtude da crise fiscal que se instala na década de 1970. As medidas adotadas tinham como objetivo a redução do tamanho do Estado em termos de gastos, serviços e pessoal, efetivada pelas estratégias de privatização, publicização e terceirização. Entretanto, recentemente, a partir das estratégias de reformas da Administração Pública, com a introdução do modelo gerencialista, as políticas foram implementadas com o intuito de reduzir o escopo e os gastos governamentais a partir de uma perspectiva de eficiência, eficácia e efetividade. Tendo como base estudos bibliográficos, textos oficiais sobre a Reforma do Estado e pesquisa qualitativa, o trabalho busca estabelecer as correlações entre terceirização, Reforma do Estado, a precarização do trabalho e o limite de sua inserção no setor público federal.

**Palavras-chave:** Globalização; Estado; Neoliberalismo; Terceirização.

## ABSTRACT

Global markets and the demand for management methodologies and strategies capable of guaranteeing global competitiveness require from the organizations the development of innovative alternatives. In this context, outsourcing is a form of management which aims at fulfilling the organizations need for specialization. Initially aimed at the so called core activities, outsourcing has been expanded to activities increasingly relevant in the organizational process. The present thesis – developed from the point of view of the private initiative – deals with the theme of outsourcing from an evolutive perspective, focusing on the use of this strategy in the Federal Public Sector. Such use has intensified with the neoliberal movement and the reform on the State apparatus triggered by the fiscal crises which took place in the seventies. These adopted measures aimed at reducing the role of the State in what concerns outlay, services and personnel and have been achieved through the strategies of privatization, “publicização” and outsourcing. Nevertheless, recently, with the implementation of the managerialist model and the consequent reform strategies of the Public Administration, these policies have been implemented with the purpose of reducing the governmental scope and outlays, from a perspective of efficiency, efficacy and effectiveness. Based on bibliographical studies, official texts about the State Reform and qualitative research, the present work aims at establishing correlations among outsourcing, State Reform, the precarization of labor and the restrictions on the insertion of outsourcing in the Federal Public Sector.

**Keywords:** Globalization; State; Neoliberalism; Outsourcing.



## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	13
<b>2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....</b>	<b>16</b>
2.1 O ESTADO MODERNO .....	16
2.2 A BUROCRACIA NO CONTEXTO ORGANIZACIONAL.....	17
2.3 AS REFORMAS ADMINISTRATIVAS DO ESTADO BRASILEIRO.....	19
2.4 O NEOLIBERALISMO .....	21
2.5 A REFORMA GERENCIAL NO BRASIL .....	24
2.5.1 Aspirações da Administração Pública Gerencial.....	28
2.5.2 As novas funções do Estado Gerencial .....	33
2.5.3 Atividades exclusivas do Estado.....	34
2.5.4 Atividades não-exclusivas do Estado.....	35
2.5.5 A Flexibilização do Trabalho no Estado Gerencial .....	36
2.5.6 Propósitos e avanços da Reforma Gerencial.....	40
2.6 FUNDAMENTOS DA TERCEIRIZAÇÃO.....	45
2.6.1 A Economia de Custo de Transação .....	46
2.6.2 A racionalidade econômica na Terceirização .....	49
2.7 O FENÔMENO DA TERCEIRIZAÇÃO.....	54
2.7.1 A Terceirização na Administração Pública Brasileira .....	61
2.7.2 A Terceirização no Limite da Administração Pública Brasileira .....	65
2.7.3 Análise das vantagens e ameaças da Terceirização .....	66
2.7.4 A responsabilidade do tomador do serviço na Terceirização .....	69
2.7.5 O planejamento, a implantação e a avaliação da Terceirização.....	71
2.7.6 A dimensão jurídica da Terceirização.....	74
2.7.7 A transparência no processo da Terceirização.....	75
<b>3. O PROCESSO DE TERCEIRIZAÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ .....</b>	<b>78</b>
3.1 A INSTITUIÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ .....	78
3.2 OS PRIMÓDIOS DA TERCEIRIZAÇÃO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ.....	81

3.3 A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA NA UFPR.....	86
3.4 A DECISÃO DA UFPR DE TERCEIRIZAR SUA ATIVIDADE-MEIO .....	92
3.5 O CONTRADITÓRIO DO PRINCÍPIO DA ECONOMICIDADE DA TERCEIRIZAÇÃO NA UFPR.....	95
3.6 A EVOLUÇÃO DOS GASTOS COM A TERCEIRIZAÇÃO NA UFPR APÓS-REFORMA GERENCIAL .....	100
3.7 A PREPONDERÂNCIA DO NÚCLEO ESTRATÉGICO PROMOVIDO PELA REFORMA GERENCIAL .....	102
3.8 A PRECARIZAÇÃO NA TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ .....	108
<b>4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>113</b>
<b>5. RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>116</b>
REFERÊNCIAS .....	119

## LISTA DE QUADROS, GRÁFICOS E TABELAS

Quadro 1 - Formas de propriedade e administração e instituições do Estado.....	27
Quadro 2 - Estrutura Pós-Reforma .....	29
Quadro 3 - Instituições resultantes da Reforma do Estado.....	59
Gráfico 1 - Número de trabalhadores terceirizados na UFPR – ano de 2004 a 2013.....	83
Gráfico 2 - Número de trabalhadores terceirizados estratificado pelo nível de escolaridade - ano de 2004 a 2013 .....	100
Tabela 1 – Número de empresas terceiras – ano de 2004 .....	84
Tabela 2 – Número de empresas terceiras – ano de 2013 .....	84
Tabela 3 – Evolução do número de Técnico-administrativos (TAEs) e de funcionários terceirizados na UFPR – 2004 a 2013 .....	87
Tabela 4 – Dispêndio com a força de trabalho na UFPR .....	89
Tabela 5 – Comparação entre a despesa com a terceirização e o orçamento com pessoal do quadro próprio da UFPR .....	96
Tabela 6 – Número de trabalhadores terceirizados por cargo ou função na UFPR – ano de 2013 .....	98
Tabela 7 – Evolução do número de servidores técnico-administrativos do quadro de pessoal permanente da UFPR– ano de 2004 a 2013 .....	102

## **LISTAS DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações  
ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica  
ANP - Agência Nacional de Petróleo  
BC - Banco Central  
CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica  
CCT - Convenção Coletiva de Trabalho  
CLT - Consolidação das Leis do Trabalho  
DAAST - Divisão de Avaliação e Acompanhamento de Serviços Terceirizados  
DASP - Departamento de Administração do Serviço Público  
DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos  
EBSERH - Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares  
ECT - Economia de Custos de Transação  
FUNPAR - Fundação para o Desenvolvimento da Ciência, da Tecnologia e da Cultura  
HC – Hospital das Clínicas  
MAE - Museu de Arqueologia e Etnologia  
MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado  
MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
MPT - Ministério Público do Trabalho  
NEI - Nova Economia Institucional  
OCDE - Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
OIT - Organização Internacional do Trabalho  
PME - Pequena e Média Empresa  
PNE - Plano Nacional de Educação  
REHUF - Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais  
SISG- Sistema de Serviços Gerais  
SLTI - Secretaria de Logística e Tecnologia da informação  
SUS - Sistema Único de Saúde  
TAC - Termo de Ajustamento de Conduta  
TCU - Tribunal de Contas da União  
TST - Tribunal Superior do Trabalho  
UFPR – Universidade Federal do Paraná

## 1. INTRODUÇÃO

A função teleológica da terceirização é a eficiência na redução de custos por meio do desenvolvimento de uma parceria que possibilite ao contratante concentrar nas suas atividades essenciais, que compõem seu objetivo fundamental, evitando a dispersão em atividades acessórias, que passam a ser executadas pelas empresas terceirizadas.

A tendência das empresas à terceirização atendeu aos objetivos de assegurar sua “própria sobrevivência num contexto demarcado pela ampliação da competição intercapitalista [...] e vinculada à inserção subordinada e passiva da economia nacional à globalização” (POCHMANN, 2008, p. 52). Isso ocorre, segundo Diniz (2000), em um contexto comprometido com a modernidade decorrente das oportunidades que se abrem com a globalização.

A estratégia da terceirização tem como vantagem a contratação de empresa especializada no seu ramo de trabalho, possibilitando ao tomador a dedicação exclusiva à sua atividade-fim, a diminuição de encargos trabalhistas e previdenciários e o enxugamento estrutural do empreendimento (DI PIETRO, 2008). O autor afirma que a terceirização faz parte de um movimento reformista do Estado, que tem como objetivo a flexibilização das relações de trabalho em busca da eficiência por meio da concentração nas atividades que compõem o núcleo estratégico da organização. No setor público, a otimização dos processos baseia-se em uma perspectiva da Administração Pública Gerencial, idealizada pelo Estado neoliberal.

As décadas de 1980 e 1990 foram ricas em experiências de reforma do Estado (MARE, 1995; BRESSER-PEREIRA, 1997). De um modo geral, as reformas apontam para a redução do tamanho da Administração Pública, considerando o quantitativo de funcionários e as atividades por eles desempenhadas. Sua inspiração surge das reformas empreendidas pelo Presidente Ronald Reagan, nos Estados Unidos, e pela Primeira Ministra Margareth Thatcher, no Reino Unido. Abrucio (1997) lembra que, neste período, somava-se ao sentimento antiburocrático, presente em boa parte da Administração Pública, a crença de que o setor privado possuía o modelo ideal de gestão.

A terceirização há muito tempo se apresenta como uma forma de gestão que permite à Administração Pública estabelecer uma relação contratual com o setor privado para a execução de atividades essenciais. As experiências, registradas ao longo da história, e analisadas neste estudo reforçam alguns dos objetivos da terceirização: a diminuição de custos

e da burocracia governamental, fomentada pela adoção de políticas neoliberais que visando o superávit fiscal, suspenderam concursos públicos, buscando equacionar a falta de servidores pela via da terceirização.

Com a leitura das bibliografias que definem a terceirização como uma forma de gestão voltada a suprir a necessidade de especialização, o aumento da produtividade e a redução de custos nas organizações, durante o desenvolvimento deste trabalho, foi possível analisar de que forma a terceirização impactou na realidade da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Embora a terceirização já faça parte da Instituição, desde a década de 80, foi a partir da década de 90, que esse modelo de gestão se potencializa, sustentado pela Reforma Gerencial, sob a influencia do neoliberalismo. A adesão a esse modelo de gestão ganhou força com o passar dos anos, sobretudo, influenciado por fatores políticos, sociais, econômicos e culturais que culminaram nas ações realizadas pelo Estado: a desregulamentação financeira e do mercado de trabalho, a flexibilização da força de trabalho, a privatização e a abertura comercial. Antes mesmo de iniciar o estudo, a hipótese do autor, baseada em sua experiência empírica adquirida pela vivência como servidor da UFPR, já permitiu elaborar um escopo do estudo e, assim, definir os objetivos específicos e elencar as referências bibliográficas a serem estudadas.

Um dos aspectos de destaque, sem dúvida, é o fato de que a terceirização deriva de uma prática que, antes, parecia ser uma iniciativa exclusiva da gestão privada. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, adotado pelo governo federal no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, introduziu a “Administração Pública Gerencial”, inspirada “na administração de empresas”. As duas modalidades, porém, não podem ser confundidas, considerando as finalidades e diferenças dos seus agentes (BRASIL, 1995). Enquanto na Administração Pública, a motivação se concentra nos chefes de Estado com vista à reeleição, na Administração Privada, os empresários têm como fim último o lucro. Segundo Osborne e Gaebler (1994), a missão fundamental do governo é ‘fazer o bem’ com recursos provenientes do contribuinte. Já a missão da empresa é ‘fazer dinheiro’ com a venda dos seus produtos e serviços.

Na Administração Pública, a terceirização, surge com o Decreto-Lei nº 200/1967 (BRASIL, 1967), que vislumbrava uma Reforma Administrativa, sendo que, a partir de então, seria possível ter meios de contratação sem a necessidade da realização de concursos públicos para as atividades não-essenciais do Estado. Contudo, a partir da década de 1990, a

Administração Pública passa a utilizar, de maneira sistemática, a terceirização como um conceito basilar funcional para a nova reforma administrativa, que busca na colaboração dos prestadores de serviços especializados, uma maior economia no custo da força de trabalho, bem como uma otimização do rendimento do trabalho. Neste momento, surge uma série de polêmicas sobre o uso da terceirização pelo poder público (SOUTO, 2010).

O estudo do instituto da terceirização passa, inevitavelmente, pela percepção e compreensão do processo de evolução da Administração Pública. Sua gênese remonta aos modelos de gestão burocrático, proposto pelo teórico Weber, e, mais recentemente, pelo *New Public Management*, visando o melhor desempenho das atividades acessórias. A Economia do Custo de Transação apresentada por Williamson (1987), inspirada nos trabalhos de Coase (1937) sobre a Teoria da Firma, relaciona os custos de transação como os decorrentes de trocas contratuais de bens e serviços entre firmas, cujos custos são a razão das firmas trocarem a organização interna pelo mercado. Ou seja, a Economia do Custo de Transação, na verdade, é um dos principais referenciais teóricos, que norteiam este trabalho, já que esta orienta as contratações com o ente privado.

Tomando como referência estas discussões, o objetivo da pesquisa é avaliar os fundamentos da terceirização na Administração Pública Federal, considerando os pressupostos da eficiência, da produtividade, da redução de custos e da precarização, e tendo como inspiração a formatação teleológica da terceirização na Universidade Federal do Paraná.

Como um dos participantes da história da UFPR e do processo de terceirização, o autor construiu uma análise baseada em suas experiências, buscando resgatar os aspectos históricos e desenhar o cenário no qual esse processo aconteceu. Além disso, a comparação do quantitativo de funcionários terceirizados com o número de servidores da instituição permitiu ao autor fazer inferências e, assim, incluir outros tópicos importantes na pesquisa. A terceirização na UFPR resultou, por exemplo, na intermediação da mão de obra, na pequena apropriação tecnológica, na contratação de profissionais com baixo grau de instrução, na possibilidade da redução de custos e na relativa precarização, principais aspectos abordados neste estudo com base na literatura.

Assim, é possível afirmar que o trabalho foi construído tendo como base a leitura de referências bibliográficas, a interpretação destas leituras e a análise de dados, sendo que o ponto de partida foi o conhecimento empírico. A observação e a experiência do autor constituíram não só as evidências iniciais da pesquisa, mas permitiram ao autor fazer

inferências com mais embasamento. Como ator da história da UFPR, o autor toma, além da teoria, a experiência como um dos seus métodos. O resultado desta construção é um estudo detalhado que relata como o instituto da terceirização ganhou espaço e adesão ao longo da história e, sobretudo, mostra como a terceirização vem transformando a realidade da UFPR.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

A revisão bibliográfica foca as diretrizes, os princípios e as tangências da Reforma Gerencial realizada pelo Estado na década de 1995, além dos desdobramentos e impactos decorrentes. Norteada pelos ideais do livre mercado, pelos movimentos neoliberais surgidos no final da década de 1970, pela globalização da economia e pela defesa na utilização de ferramentas da administração de empresas no setor público, essa reforma promove a flexibilização do trabalho no setor público e privado. Além disso, restringe os mecanismos de proteção econômica e social do Estado, orienta a eficiência e a efetividade dos gastos do governo, proporcionando melhorias no atendimento aos “clientes cidadãos”, que dependem dos serviços e benefícios do Estado.

A revisão bibliográfica apresenta também as concepções sobre o papel do Estado, dos sistemas organizacionais, dos movimentos neoliberais, da terceirização na Administração Pública e da Nova Economia Institucional (NEI).

### **2.1 O ESTADO MODERNO**

O Estado moderno tem o objetivo de ser um mediador entre o progresso econômico e o trabalho, que proporciona as conquistas dos trabalhadores. Sua atuação determina a relevância do Estado na promoção do desenvolvimento e dos avanços sociais, assegurando o equilíbrio entre o trabalho e o capital.

Bresser-Pereira (1997) caracteriza o Estado moderno como sendo anterior ao mercado capitalista e garantidor dos direitos de propriedade e executor dos contratos, construindo as bases para o próprio mercado. Em sua opinião, cabe ao Estado o papel permanente de orientar a distribuição da renda, seja concentrando-a nas mãos dos capitalistas nos períodos de acumulação primitiva, seja distribuindo-a para os mais pobres, atendendo à demanda das sociedades civilizadas e modernas.

Uma economia na qual os mercados são desregulamentados, colocados acima da possibilidade do controle político ou social, foi construída por muito tempo sob a premissa do



*laissez-faire*. Este modelo econômico, criado por pressão estatal, dependeu do poder do governo em todo seu funcionamento. Porém, por volta da Primeira Guerra Mundial, o livre mercado deixou de existir em sua forma mais extrema porque não satisfaz as necessidades humanas, inclusive a necessidade de liberdade pessoal.

O livre mercado que ganhou força na Grã-Bretanha em meados do século XIX não se desenvolveu por acaso. Decorreu de uma ferramenta do poder e uma habilidade estatal que, embora tenha provocado um *boom* de crescimento e riqueza, teve custos sociais insuportáveis (FIORI, 1995, 1998). Após a Primeira Guerra, o pensamento *laissez-faire* foi substituído pelos pensadores que estavam propensos a utilizar os poderes do Estado para moderar os efeitos das forças de mercado, mitigar a pobreza e promover o bem-estar social. No Japão, na Rússia, na Alemanha e nos EUA, depois de décadas de protecionismo, a intervenção estatal tem sido um fator-chave no desenvolvimento econômico.

O Estado sempre adotou medidas para proteger a sociedade e seus interesses no jogo de poder nacional e internacional, seja contra as falhas de mercado, seja na desorganização da vida industrial, afirma Carvalho Neto (1997). Para isso, utiliza-se de mais ou menos regulamentação, conforme os interesses de governo e o estágio de desenvolvimento de determinado ciclo do capitalismo. Acrescenta o autor que, durante o círculo virtuoso instalado no pós-guerra, houve grandes investimentos, expansão da produção, pleno emprego, aumento de produtividade, aumento real de salários, elevados níveis de consumo e ganhos salariais de escala. Tudo isso coincidiu com a acentuada intervenção estatal. Nos países mais desenvolvidos, foram registrados variados graus de regulação de política salarial, bem como houve a instituição da política de proteção social.

## 2.2 A BUROCRACIA NO CONTEXTO ORGANIZACIONAL

A burocracia significa a dominação em virtude do conhecimento na concepção weberiana. Conforme cita o autor, é definida como “o conhecimento de fatos adquiridos na execução das tarefas ou obtidos por via da documentação” (WEBER, 2004, p. 147). Decorre da apreensão do segredo oficial, comparável ao conhecimento profissional, aos segredos das empresas comerciais de posse dos seus técnicos sempre com a pretensão de poder.

A burocracia, forma avançada de controle social, legitima-se pela dominação que Weber define como “a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo, entre determinadas pessoas indicáveis” (WEBER, 2004, p. 33). A obediência

devida pode justificar-se pela submissão ou princípios de autoridade, conformado pela dominação racional-legal, tradicional e pela carismática.

Segundo Bresser-Pereira (1991), Weber não compreendia a burocracia como um tipo de sistema social, mas como um tipo de poder ou de dominação. A burocracia seria um tipo de poder da mesma categoria que o patriarcalismo, patrimonialismo, feudalismo e o carismatismo. Entretanto, a cada um desses tipos de poder correspondem um ou mais sistemas sociais diferentes. À burocracia ou o poder burocrático correspondem às organizações burocráticas ou, simplesmente, burocracias.

A burocracia é percebida como a negação da liberdade. Entendê-la significa percebê-la como organização racional-instrumental, caracterizada pelo primado do formalismo, da despersonalização e do profissionalismo. Significa entender os meandros de uma forma de poder que se insinua na esfera da produção, da política e da ideologia. A burocracia é uma forma de organização que prevalece no mundo contemporâneo e busca a dominação e o poder, conferidos àqueles que a controlam uma imensa parcela de poder. O grupo que a controla diretamente é constituído por burocratas (BRESSER-PEREIRA, 1991).

A burocracia se insere na economia e nas empresas modernas por meio da organização racional do trabalho e da mecanização com o objetivo do lucro máximo. Para alcançar esse objetivo, procura isolar o trabalho de influências externas, ou seja, de irracionalidades que comprometam o seu desenvolvimento (WEBER, 2004).

A burocracia é uma estrutura social na qual a direção das atividades coletivas fica a cargo de um aparelho impessoal, hierarquicamente organizado, que deve agir segundo critérios impessoais e métodos racionais, caracterizando-se pela separação entre os que executam e os que planejam, os que dirigem e os que controlam, definindo a separação entre o trabalho manual e o intelectual (MOTTA, 1985).

A administração puramente burocrática mediante documentação, considerada do ponto de vista formal, é a forma mais racional de exercício de dominação porque nela se alcança, tecnicamente, o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade. No cenário da vida cotidiana, a administração burocrática é considerada como a mais racional sob o aspecto técnico-formal. Ela é pura e simplesmente inevitável para as necessidades da administração de massas, seja de pessoas, seja de produtos (WEBER, 2004).

Segundo Bresser-Pereira (1991), a organização burocrática é um modelo de sistema social predominante nas sociedades contemporâneas e corresponde a uma estratégia de administração e de dominação, que pode constituir-se em um grupo ou em uma classe social. É uma forma de poder estruturada por meio das organizações burocráticas. Utiliza-se de uma estratégia que sustenta o crescimento e o desenvolvimento do sistema de produção capitalista, porque a sua estrutura permite facilitar a acumulação e a manutenção desse processo, propiciando maior produtividade tanto na mão de obra quanto no capital. Essa estratégia inseriu-se no processo histórico de luta de classes, garantindo aos empresários a disciplina e a cooperação dos trabalhadores.

Portanto, a organização burocrática constitui um sistema social no qual a divisão do trabalho é sistemática e, coerentemente, realizada, tendo em vista os fins visados como, por exemplo, a economia de meios para o alcance dos objetivos e, sobretudo, um sistema social que, utilizando critérios de eficiência, toma decisões visando o aumento da produtividade. Assim, a organização burocrática surge a partir de imperativos de eficiência, tornando-se imprescindível em razão do desenvolvimento tecnológico e da complexidade dos sistemas sociais, principalmente, pela sua capacidade de previsibilidade e superioridade técnica (BRESSER-PEREIRA, 1991).

O autor supracitado conclui que todo sistema social, administrado segundo critérios racionais e hierárquicos, é uma organização burocrática. Algumas são mais flexíveis, outras são mais rígidas, podem ser mais ou menos formalizadas e também mais ou menos autoritárias, porém, todas serão organizações burocráticas, desde que o sentido básico do processo decisório seja de cima para baixo.

### 2.3 AS REFORMAS ADMINISTRATIVAS DO ESTADO BRASILEIRO

As reformas administrativas ocorrem em momentos distintos da ação do Estado no cenário econômico e político brasileiro. A primeira ocorre em 1936 por meio da criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP)<sup>1</sup>, efetivado no governo Getúlio Vargas. Já a segunda reforma foi autorizada pelo Decreto-Lei nº 200/1967, promovido pelos

---

<sup>1</sup> O DASP, extinto em 1986, deu lugar à Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (SEDAP) que, em janeiro de 1989, foi sendo incorporada à Secretaria do Planejamento da Presidência da República. Em março de 1990, foi criada a Secretaria da Administração Federal da Presidência da República (SAF) que, entre abril e dezembro de 1992, foi incorporada ao Ministério do Trabalho. Em janeiro de 1995, com o início do governo Fernando Henrique Cardoso, a SAF transformou-se no Ministério da Administração Federal Reforma do Estado (MARE). (BRESSER-PEREIRA, 1996 b).

militares (ABRUCIO, 2007). E a terceira foi realizada na década de 1990 e denominada de Reforma Gerencial, tendo sido conduzida sob a influência da crise do Estado. Porém, Bresser-Pereira (1998) considera como reformas apenas aquelas realizadas nas décadas de 1930 e 1990, referindo-se como “desenvolvimentista” a reforma da década de 1960.

Na década de 30, durante o governo de Getúlio Vargas, foi registrada a primeira tentativa de profissionalização do serviço público com a criação do DASP. Símbolo de uma administração pública burocrática moderna e profissionalizada, o Departamento contribuiu para aprimorar as funções de planejamento, orçamento e administração de pessoal, segundo relata Diniz (1997; 2000). Essa reforma coincide com a estatização de serviços de utilidade pública que, na maioria das vezes, eram produzidos por empresas privadas. A intervenção do Estado ocorre devido à incapacidade do setor privado em manter adequadamente certos serviços ou porque a execução desses serviços exigia a aplicação de recursos expressivos. Por outro lado, a urgência em atender às necessidades “desenvolvimentistas” ensejava uma participação mais ativa do Estado.

De acordo com alguns autores como Diniz (2001), a burocracia weberiana nunca existiu no Brasil e a reforma de 1930 não teve êxito para garantir a vigência da burocracia racional-legal. A reforma se revestiu pela predominância de um sistema híbrido, marcado pela coexistência de princípios universalistas e meritocráticos, com as práticas clientelistas presentes na burocracia brasileira. Com o populismo presente na República desse período, a reforma ocorreu com traços de patrimonialismo atrelado às ilhas de eficiência administrativa nas quais a aplicação do sistema de mérito foi ajustada ao fator político.

A reforma ocorrida no período de 1964 a 1985, durante o regime militar, foi mais efetiva considerando ausentes as mesmas exigências de conciliação política do período anterior, tornando possível melhorar a máquina administrativa por meio de técnicas de racionalização do Estado e de métodos de profissionalização dos administradores (LAFER, 1975). O estudioso Schwartzman (1982) relata que, apesar do impacto positivo decorrente do aumento da eficiência, a reforma contribuiu para a criação de um aparato tecnocrático, que aliado ao contexto do regime autoritário, não conseguiu inserir o cidadão nos processos decisórios do Estado, uma vez que a sociedade civil era fraca e pouco articulada. Embora mais efetiva, os efeitos desta reforma são relativizados considerando que o arranjo institucional montado pelo Decreto-Lei nº 200/1967 não assimilou o caráter híbrido do

modelo administrativo - administração direta e indireta, ocasionando a geração de conflitos (ABRUCIO, 1997).

O Decreto-Lei nº 200/1967 foi a primeira tentativa de implantar uma administração gerencial no país e não pode ser responsabilizado pelo suposto fracasso da descentralização e flexibilização da administração pública. Essa ação gerencial foi interrompida com a Constituição de 1988, que embora não tivesse esse objetivo, contribuiu para fortalecer a burocracia (MARE, 1995). Contudo, por meio deste Decreto-Lei, o núcleo burocrático foi enfraquecido indevidamente mediante uma estratégia oportunista do regime militar, que não desenvolveu carreiras de administradores públicos de alto nível, preferindo contratar os escalões superiores da administração por meio das empresas estatais.

Analisando as reformas da década de 1930 e de 1960 percebe-se que, apesar de terem sido realizadas em contextos socioeconômicos e políticos distintos e tendo sido ambas direcionadas à melhoria e eficiência do Estado, nenhuma delas foi permeada pelos ideais que nortearam a reforma de 1995. Essa última contou com a incorporação de influências, que convergiram para adequar o Estado aos imperativos da globalização e do livre mercado, ou seja, sob forte influência do liberalismo, como se infere a seguir.

## 2.4 O NEOLIBERALISMO

O movimento neoliberal como expressão política, econômica e ideológica, foi relevante no processo de construção dos pilares da Reforma Gerencial de 1995. Entretanto, sua influência extrapola os limites desse contexto, já que se tornou um movimento de dimensão universal: de um lado, atraindo admiradores e entusiastas, de outro, despertando suspeitas e a certeza de que veio tanto para romper com o que ainda havia do Estado de bem-estar social praticado pelos Estados Socialdemocratas<sup>2</sup> como também para aprofundar as desigualdades sociais.

O movimento neoliberal ganha força com a estagnação econômica que afetava grande parte dos países na década de 1970. Com as posses de Margareth Thatcher na Inglaterra, em

---

<sup>2</sup> Nascido em 1975, na Alemanha, a Social Democracia (SD) de sucesso na Europa do pós-guerra e fundamentalmente nos países escandinavos é uma concepção política saída do marxismo, também designada de socialismo democrático (LEFRANC, 1974). Defende uma concepção menos intervencionista do Estado, admite a propriedade privada, apostando numa política centrada em reformas sociais e distribuição equitativa da riqueza gerada. A SD chega ao Brasil no final da década de 1980 em plena crise do capitalismo e do Estado do Bem-Estar Social nos países do Primeiro Mundo. O PSDB, fundado em 1988, é considerado como um partido social democrata. LEFRANC, George. *Socialismo Reformista*. Lisboa: Circulo dos Leitores, 1974.

1979, de Ronald Reagan nos Estados Unidos, em 1980, esses países se alinharam ao movimento, passando a adotar o receituário estabelecido pelo neoliberalismo.

Inicialmente, apenas governos manifestamente de direita colocavam em prática as políticas neoliberais. Em seguida, vieram muitos governos, inclusive alguns que se declaravam de esquerda aderiram ao idealismo neoliberal como sustenta Anderson (1995). Como ideologia, o neoliberalismo mantém uma hegemonia que se coloca como rival à social democracia. Após um logo período, os próprios socialdemocratas se mostraram receptivos em aplicar políticas neoliberais. No final dos anos 1980, na Europa, apenas a Suécia e a Áustria resistiam à onda neoliberal, enquanto que, além do Continente Europeu, somente o Japão continuava isento das pressões ou tentações neoliberais.

Segundo Anderson, nos países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), na década de 1970, as taxas de lucro das empresas haviam declinado para 4,2% e já na década de 1980 apresentaram crescimento de 4,7%. A recuperação foi mais impressionante na Europa Ocidental, passando de uma taxa de 5,4 pontos negativos para uma taxa de 5,3 pontos positivos. O argumento do crescimento dessas taxas encontra-se na derrota do movimento sindical, que teve reduzido o poder de barganha e não conseguiu negociar melhorias salariais, tendo como consequência a contenção do aumento dos salários e dos índices de desemprego.

Diante do cenário, é possível perceber que o programa neoliberal trabalhou com questões pertinentes à deflação, ao aumento de lucros dos grandes capitais e à redução de empregos e salários. Desta forma, foi realista e obteve êxito. No entanto, a concepção dessas medidas visava restaurar os níveis elevados de crescimento do capital, que perduraram antes da crise de 1970. Mas, a recuperação dos lucros não levou a uma recuperação dos investimentos. Isto porque a desregulamentação financeira, elemento importante do programa neoliberal, criou condições para a inversão mais especulativa do que produtiva, provocando uma explosão dos mercados de câmbio e operações especulativas em detrimento do comércio e da produção.

Em 1991, uma nova recessão atingiu o capitalismo, provocando crescimento exagerado das dívidas públicas dos países ocidentais, incluindo os Estados Unidos e a Inglaterra. Nessa crise, os indicadores econômicos dos países da OCDE, tomam grandes proporções e trazem impactos, deixando 38 milhões de trabalhadores desempregados. Ainda assim, o neoliberalismo continuava avançando de forma globalizada. Sua força se revela nas

reformas econômicas e sociais praticadas em vários países, que tendo como objetivo sanear suas economias propiciaram desigualdades e o empobrecimento de grande parte da população. Então, vários países começaram a reagir contra o neoliberalismo, porém, o desmantelamento da máquina pública, o crescimento do capital especulativo, as privatizações e a polarização social seguiram em frente em um ritmo menos intenso.

Anderson (1995) acredita que na América Latina a primeira experiência neoliberal contemporânea tenha ocorrido no Chile, influenciado pela economia norte-americana e por Milton Friedman, portanto, muito antes de Thatcher na Inglaterra. Assim, começam os primeiros programas de desregulação, expressivo desemprego, repressão sindical, redistribuição de renda em favor dos ricos e privatização de bens públicos. Após a experiência chilena, o neoliberalismo se insere no México com Salinas, em 1988. Na sequência, chega à Argentina com Menem, em 1989, e, logo, no Peru com Fugimori, em 1990. Na Venezuela, a experiência neoliberal ocorreu por um colapso no segundo mandato de Carlos Andrés Pérez. Segundo Paula (2005), no Brasil, coube ao governo Collor de Mello abrir as portas para o neoliberalismo, promovendo ajustes estruturais e seguindo as recomendações do Consenso de Washington para a crise da América Latina.

Na linha do tempo da história brasileira, o presidente Fernando Henrique Cardoso manteve os ideais neoliberais, pois já na década de 1970, afirmara que o país só teria chance de se desenvolver por meio de crescimento associado com a internacionalização dos nossos mercados. Assim, intensificou a internacionalização e a dependência do Estado e da economia. Neste período, foi promovida a abertura da economia, distanciando o Estado do setor produtivo e impulsionando a internacionalização das empresas nacionais. Um dos impactos dessa estratégia foi a estagnação econômica, afetando os índices de desemprego e a capacidade produtiva (FIORI, 1998). No processo de transformação institucional do setor público brasileiro via reforma também preponderou a visão do paradigma neoliberal, cuja preocupação principal era o “ajuste fiscal”, gerando estímulos para promover o desmantelamento do Estado brasileiro (MATIAS-PEREIRA, 2008).

Anderson (1995) conclui que o neoliberalismo é um movimento inacabado, que fracassou economicamente por não alcançar a revitalização básica do capitalismo, cujos avanços foram obtidos à custa da redução do bem-estar social. Foi assim que surgiram, sociedades desiguais e não desestatizadas tal como previa o objetivo inicial, considerando o aumento da dependência social do Estado em razão do desemprego. Sob os aspectos político e

ideológico, disseminou-se a ideia de que não há soluções ou alternativas fora desses princípios.

Não restam dúvidas que o neoliberalismo foi um movimento ideológico, produzido em escala mundial, com uma inserção que nenhum outro movimento do capitalismo jamais alcançou. Um movimento constituído por um corpo de doutrinas coerente, autoconsciente, militante e, lucidamente, decidido a transformar o mundo à sua imagem em sua ambição estrutural com extensão internacional.

## 2.5 A REFORMA GERENCIAL NO BRASIL

Os princípios que regem a estratégia de ação da Nova Gestão Pública e que desencadearam a Reforma Gerencial de 1995 são os de Descentralização<sup>3</sup>, Desregulação<sup>4</sup> e Delegação<sup>5</sup>. A Reforma Gerencial acontece sob os reflexos da crise do estado com destaques para: (a) os ideais teóricos sobre a natureza da crise do Estado destacados por Bresser-Pereira (1997); (b) os ideais sobre desenvolvimento associado e dependente<sup>6</sup>, defendido por Fernando Henrique Cardoso; (c) as influências do movimento neoliberal que ressurgiu na década de 1970; (d) a teoria da escolha pública (*public choices*)<sup>7</sup>; (e) os movimentos gerenciais que ganham destaque na década de 1970, incorporando mecanismos da administração de empresas privadas à gestão pública; e (f) as reformas gerenciais nos países do Reino Unido.

---

<sup>3</sup> Descentralização significa delegar responsabilidades aos níveis inferiores das estruturas burocráticas que são dirigidas de forma centralizada pelas hierarquias das organizações (BRESSER-PEREIRA, 1996).

<sup>4</sup> Desregulação significa romper com as normas e procedimentos próprios das burocracias weberiana e impor esquemas organizacionais orientados à gestão por resultados, flexibilizando os controles burocráticos (BRESSER-PEREIRA, 1996).

<sup>5</sup> Delegação significa outorgar a definição e o desenho de políticas públicas, ou seja, objetivos e metas, a funcionários executivos, separando estas tarefas das tarefas operativas rotineiras, cuja responsabilidade corresponderia aos funcionários de linha (BRESSER-PEREIRA, 1996).

<sup>6</sup> Modelo econômico associado-dependente. Associado porque aceita e estimula a entrada e atuação de empresas estrangeiras no país. Apóia e incentiva a associação de empresas privadas nacionais com empresas estrangeiras, bem como a associação de empresas estatais com multinacionais. Busca estreitar cada vez mais os vínculos do país com os centros de capitalismo internacional. Dependente porque a economia está voltada para o atendimento do consumo da parcela da população com rendimentos mais elevados. Modelo de industrialização sofisticada, com padrões muito acima do poder aquisitivo da média da população do país. Como consequência há a dependência em relação aos países centrais referente ao capital estrangeiro, endividamento externo, tecnologia, mercados para as exportações e dependência política e cultural (BRUM, 1982).

<sup>7</sup> Trata-se da escola de pensamento desenvolvida por economistas neoclássicos da chamada “Escola de Virgínia”, cujo maior expoente intelectual é James Buchanan. Também são incluídos como teóricos da *Escolha Pública* e outros economistas e cientistas políticos que adotam o pressuposto do racionalismo econômico, isto é, de que indivíduos são “maximizadores econômicos”, motivados apenas por auto-interesse não só nas suas interações econômicas, mas também nas suas interações sociais e políticas. Udehn (1996, p.11) considera que os três elementos constitutivos da teoria da *Escolha Pública* são: (1) o pressuposto de auto-interesse, (2) a concepção de interações sociais como trocas no mercado (*exchange*) e (3) o individualismo metodológico.



Segundo Paula (2005), o nacional-desenvolvimentismo aliado ao caráter autoritário do Estado brasileiro foi muito criticado por Bresser-Pereira entre as décadas de 1960 até 1980. Ao ressaltar a crise do nacional-desenvolvimentismo, o autor expressava questões relativas à economia brasileira tais como a crise fiscal, a inflação e a dívida externa. A autora relata ainda que, na década seguinte, Bresser-Pereira direciona sua atenção para a crise do Estado brasileiro e os possíveis rumos para uma reforma administrativa, indicando três principais componentes que afetam a governabilidade<sup>8</sup> e a legitimidade do Estado: a crise fiscal, a crise de seu modo de intervenção e a sua forma burocrática de administração. A possibilidade de colocar em prática seus ideais teóricos ocorre, em 1994, com a posse de Bresser-Pereira no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

A articulação entre capitais privados nacionais e externos era constantemente defendida pelo então presidente, Fernando Henrique Cardoso, segundo conta Fiori (1995; 1998). Os discursos do sociólogo evidenciavam que, por meio do ideário da globalização, seria possível estabelecer um vínculo entre a Teoria do Desenvolvimento Dependente e Associado. Segundo ressalta o autor, o ex-presidente afirmava que o Brasil só tinha espaço para crescimento associado por meio de uma internacionalização dos mercados.

Os pressupostos do ideal neoliberal que prega o Estado mínimo, a não intervenção do Estado na economia e a desregulamentação do trabalho, incorporado à Reforma Gerencial, submeteu o Estado aos desígnios do mercado representando uma reação ao Estado social-democrata. O Estado providência ainda que, sem antecedentes no Brasil, foi responsabilizado pela desordem fiscal e financeira, excesso de interferência e regulamentação na economia, gigantismo e desequilíbrios econômicos, decorrente de estratégias econômicas equivocadas e de adoção de políticas indiscriminadas de bem-estar social.

Os princípios de não intervenção do Estado na sociedade e na economia, fundamentados pelo pensamento liberal, ganharam dimensão no século XVIII, segundo Hunt (1989). Em “A riqueza das nações” (1776), Adam Smith defende a atuação limitada do Estado, consolidando as bases do pensamento liberal clássico. De acordo com esses princípios, as funções precípua do Estado seriam manter a segurança interna e externa, garantir o cumprimento dos contratos e prestar serviços essenciais de utilidade pública. O pensamento liberal dominante defende o *laissez-faire*, ou seja: a não intervenção do Estado e

---

<sup>8</sup> Governabilidade entendida como capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar (BRESSER-PEREIRA, 1997).

confia na existência de uma “mão invisível” do mercado, que se encarrega de equilibrar a alocação de recursos necessários ao desenvolvimento econômico e social.

O movimento neoliberalista surge após a Segunda Guerra Mundial na Europa e na América do Norte, onde imperava o capitalismo, e significa uma reação teórica e política contra o Estado intervencionista, alega Anderson (1995). A obra “O caminho da servidão”, de Friedrich Von Hayek (1944), manifesta a limitação do Estado aos mecanismos de mercado, por se constituir numa ameaça à liberdade política e econômica.

O autor Anderson (1995) discorre ainda que nas décadas de 1950 e 1960, o capitalismo experimentou uma fase de desenvolvimento sem precedentes. Porém, no início da década de 1970, quando as economias capitalistas avançadas passam por uma grande recessão - com baixos índices de crescimento e altos índices de inflação - esse ciclo de desenvolvimento é interrompido. Nesse cenário, os ideais neoliberais ganham espaço, consolidando-se com a vitória da conservadora Margareth Thatcher na Inglaterra, em 1979, e do republicano Ronald Reagan nos Estados Unidos, em 1980.

Segundo Paula (2005), os teóricos da Escolha Pública, diferentemente dos neoliberais, que reforçavam as visões sobre a eficiência do mercado em relação ao Estado, elaboraram análises que sustentariam a crítica da burocracia pública e do papel do Estado. A Teoria da Escolha Pública defende que os princípios econômicos devem ser aplicados para explicar temas políticos como a teoria do Estado, as regras eleitorais, o comportamento dos eleitores, os partidos políticos e a burocracia. É uma teoria que também partilha do postulado comportamental básico da economia neoclássica: o utilitarismo nas interações econômicas, sociais e políticas.

Essa proposta teórica oferece uma justificativa racional para a privatização dos serviços públicos e se junta com a argumentação neoliberal de que o provimento desses pelo mercado é mais eficiente e satisfatório. Esses teóricos tratam também a questão da transferência de serviços públicos para a iniciativa privada. Na abordagem deles, tal transferência geraria a vantagem de estimular a ação racional maximizadora e estimularia a ação reguladora, fiscalizadora e controladora do Estado, garantindo a transparência e a distribuição das informações (PAULA, 2005).

Pode-se considerar o pensamento neoliberal assim como a Teoria da Escolha Pública almejava um modelo de administração pública inovador quanto à forma de conduzir e administrar os assuntos públicos governamentais. Assim, surgem as recomendações de

aproximar o modelo de gestão das organizações públicas às práticas gerenciais utilizadas no setor privado como, por exemplo, a introdução de conceitos de avaliação de desempenho, eficiência e responsabilidade. Surge, então, um novo modelo de administração pública que se torna uma “nova ortodoxia” (POLLIT, 2000).

O Estado deve assumir não só suas funções clássicas de proteção dos contratos e da propriedade privada, “mas também seu papel de garantidor dos direitos sociais e de promotor da competitividade do seu respectivo país” (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 1). Essa responsabilidade demonstra fidelidade a um dos principais dogmas da Escolha Pública: o pressuposto de que o crescimento do Estado é um mal inerente próprio do Estado. Tal dogma é embasado por um dos principais argumentos dos teóricos da Escolha Pública. Eles acreditavam que os servidores públicos agem apenas na busca da satisfação de seus interesses pessoais (*rent-seeking*).

Assim, “Reconstruir o Estado” significa, em suma: diminuir o tamanho do Estado, desregular a economia, aumentando a *governança* e a *governabilidade* (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 11). O primeiro objetivo seria alcançado por meio das privatizações, da terceirização e da transferência de serviços públicos para organizações não governamentais (publicização). A menor intervenção do Estado na economia seria alcançada com a adoção de mecanismos de mercado. Para aumentar a *governança*, ou seja, a capacidade do Estado de tomar decisões efetivas, seria necessário realizar o ajuste fiscal, implantar a administração gerencial e separar a formulação da implementação de políticas públicas. O aumento da *governabilidade*, que corresponde à capacidade política do governo de intermediar interesses, seria realizado pela melhoria da democracia representativa e pela introdução do controle social. Todos estes objetivos, com exceção do aumento da *governabilidade*, estão baseados nos pressupostos teóricos da Escolha Pública.

A incorporação de mecanismos da administração de empresas privadas à gestão pública surge com os movimentos gerenciais da década de 1970, que inspiraram a Reforma Gerencial no Brasil. Entre eles pode-se mencionar: (a) a Administração Pública Gerencial ou, em inglês, a *New Public Management*, constituída por um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública, sustentada nos valores de eficiência, eficácia e competitividade; (b) a Governança Pública composta por um movimento ideológico que não acredita na habilidade estatal em resolver os próprios problemas de forma autônoma, recorrendo às organizações internacionais (Nações Unidas, Fundo Monetário Internacional,

Banco Mundial), às organizações não estatais (mercado e organizações não-governamentais) e às organizações locais (governos locais e agências descentralizadas); e (c) o Governo Empreendedor, que imprime um estilo pragmático de gestão pública (SECCHI, 2009).

Segundo o livro “Reinventando o Governo”, de Osborne e Gaebler (1995), o governo estaria no caminho correto ao promover a redução do tamanho do Estado. Os autores ressaltam ainda a necessidade de utilização de mecanismos competitivos pelo Estado, tanto dentro quanto fora dele. Com uma postura favorável à descentralização e à terceirização dos serviços de saúde, educação, habitação, segurança e assistência prestados pelo Estado, defendem que no momento em que as demandas não são padronizadas, diversificar a oferta de bens e serviços é uma atribuição não só das empresas, mas também dos governos. A oferta de bens e serviços deve ser personalizada e orientada para o mercado e a competição deve ser vista como um dos valores fundamentais de um setor público reconstruído, garantindo à sociedade serviços públicos de qualidade e a preços justos.

Segundo esses autores, emergem na sociedade americana, novos tipos de instituições públicas: flexíveis, adaptáveis e prontas para uma nova realidade. Essas organizações empregam mecanismos não-burocráticos de gerenciamento, visando atuar de forma mais criativa e eficaz. Para Osborne e Gaebler (1995), o modelo burocrático de gestão se desenvolveu numa sociedade de ritmo lento quando as mudanças ocorriam com menor rapidez, característica dos mercados de massa, quando a maioria das pessoas tinha necessidades e desejos semelhantes. Hoje, os consumidores preferem as soluções do mercado em detrimento de soluções burocráticas.

Conhecer a nova administração do Reino Unido, avaliando as experiências europeias e seus desdobramentos do movimento, reinventando o governo na Europa, foi uma das atitudes realizadas por Bresser-Pereira como Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, em 1994. Na sequência, em janeiro de 1995, Bresser-Pereira apresentou o Plano Diretor da Reforma do Estado (MARE, 1995; BRESSER-PEREIRA, 1996b, 1997 e 1998a).

### 2.5.1 ASPIRAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

O Plano Diretor da Reforma do Estado foi elaborado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), tendo como objetivo orientar e instrumentalizar a Reforma do Aparelho do Estado, definida pela Presidência da República, cujos pressupostos

discorridos a seguir sintetizam a natureza da reforma proposta pelo governo em 1995 (MARE, 1995).

O Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, provocando a deterioração dos serviços públicos, agravando a crise fiscal e gerando inflação. A partir desse cenário, o fortalecimento do Estado é necessário para que este seja eficiente na sua ação reguladora em uma economia de mercado, nos serviços básicos que presta e nas políticas sociais que precisa realizar. Desta forma, o plano diretor procura criar condições para que se reconstrua a administração pública, embasada por ideias modernas e racionais, em face da magnitude e da complexidade dos desafios que o País passou a enfrentar diante da globalização econômica.

Avançar no sentido de uma Administração Pública Gerencial, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para chegar ao cidadão, que legitima as instituições numa sociedade democrática, é um dos objetivos da reforma. A partir da segunda metade do século XX, a Administração Pública Gerencial surge em resposta à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial. A Reforma do Aparelho do Estado passa a ser orientada pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações, que prioriza o controle dos resultados em detrimento dos controles nos processos (MARE, 1995).

A partir da década de 1990, a crise do Estado se agrava e apresenta-se como uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa, provocando o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado. Esse processo se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos; a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo; o estatismo nos países comunistas e a superação da forma de administrar o Estado, ou seja, a superação da administração pública burocrática.

Consequentemente é impreterível ao Estado promover: (a) o ajuste fiscal duradouro; (b) as reformas econômicas orientadas para o mercado, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica que possa garantir a concorrência interna e criar as condições para o enfrentamento da competição internacional; (c) a reforma da previdência social; (d) a inovação dos instrumentos de política social ao proporcionar maior abrangência e promover a

qualidade para os serviços sociais; e (e) a Reforma do Aparelho do Estado, visando à melhoria da sua governança<sup>9</sup>.

Esses conceitos permitem estabelecer distinção entre a Reforma do Estado e a Reforma do Aparelho do Estado. A primeira é um projeto mais amplo que diz respeito às várias áreas do governo e ao conjunto da sociedade brasileira. A segunda está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e voltada para a cidadania (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Com a Reforma do Estado, o ajuste fiscal devolve ao Estado a capacidade de definir e realizar políticas públicas. Com a liberalização comercial, o Estado deixa a estratégia protecionista da substituição de importações. Com o programa de privatizações, há a conscientização da gravidade da crise fiscal e da limitação da capacidade do Estado de promover poupança forçada por meio das empresas estatais. Assim, o Estado transfere para o setor privado a tarefa da produção que, em princípio, este realiza de forma mais eficiente. E por último, um programa de publicização<sup>10</sup>, que transfere para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos do Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre o Estado e a sociedade para seu financiamento e controle.

Assim, pretende-se fortalecer a governança em uma transição: a capacidade de governo do Estado, mediante a transição de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, para um tipo de administração pública gerencial, flexível e eficiente, orientada para o atendimento ao cidadão, cliente dos serviços do Estado.

A estratégia na Administração Pública Gerencial se concentra em: (a) definir os objetivos que o administrador público deverá atingir; (b) garantir a autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros colocados à sua disposição para que possa atingir os objetivos contratados; e (c) promover o controle e a cobrança a *posteriori* dos resultados. Ao mesmo tempo, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais à medida que a administração pública deve ser permeável à participação dos agentes privados e das organizações da sociedade civil, bem como deve deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins) (MARE, 1995).

---

<sup>9</sup> Governança nesse contexto está associada à capacidade financeira e administrativa de executar as decisões políticas tomadas pelo governo (BRESSER-PEREIRA, 1997).

<sup>10</sup> Denominação dada no contexto da reforma gerencial ao processo de transferência das atividades dos serviços não-exclusivos do Estado para o setor público não-estatal (MARE, 1995).

Considerando o papel, as atribuições, o tamanho e a eficiência do Estado, o esforço de diagnóstico da Reforma centra sua atenção na política de recursos humanos, nas condições do mercado de trabalho e na distinção de três dimensões dos problemas: a) a dimensão institucional e legal, relacionada aos obstáculos de ordem legal para o alcance de uma maior eficiência do aparelho do Estado; b) a dimensão cultural, definida pela coexistência de valores patrimonialistas e burocráticos, com os novos valores gerenciais e modernos, na administração pública brasileira; e (c) na dimensão gerencial, associada às práticas administrativas. As três dimensões estão inter-relacionadas.

Assim, para dar cumprimento a sua função, o Estado se constitui de quatro<sup>11</sup> setores: o Núcleo Estratégico, as Atividades Exclusivas, os Serviços Não-Exclusivos e a Produção de Bens e Serviços para o Mercado, conforme consta no Quadro 1.

QUADRO 1. FORMAS DE PROPRIEDADE E ADMINISTRAÇÃO E INSTITUIÇÕES DO ESTADO

	FORMA DE PROPRIEDADE			FORMA DE ADMINISTRAÇÃO		INSTITUIÇÕES
	Estatal	Pública não Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial	
<b>ATIVIDADES Exclusivas do Estado</b> <b>NUCLEO ESTRATEGICO</b> Legislativo, Tribunais, Presidência, Cúpula dos Ministérios.	○				○	Secretarias Formadoras de Políticas Públicas
<b>ATIVIDADES EXCLUSIVAS</b> Polícia, Regulamentação, Fiscalização, Subsídios, Seguridade Social Básica.	○				○	Agências Executivas
<b>SERVIÇOS NAO-EXCLUSIVOS</b> Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus.	Publicização →	○			○	Organizações Sociais
<b>PRODUÇÃO PARA O MERCADO</b> Empresas Estatais.	Privatização →		○		○	Empresa Privada

Fonte: MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1995), Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

a) **Núcleo Estratégico** - Corresponde ao governo propriamente dito. Local em que define as

<sup>11</sup> No livro Reforma do Estado para a cidadania são citadas apenas três atividades: as atividades exclusivas, os serviços sociais e científicos não exclusivos ou competitivos e a produção de bens e serviços para o mercado (BRESSER-PEREIRA, 1998a).

leis e as políticas públicas e o contexto em que são tomadas as decisões estratégicas. Corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público. No Poder Executivo, refere-se ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas. No núcleo estratégico, a adoção de melhores decisões e o seu cumprimento efetivo é mais importante que a eficiência.

**b) Atividades Exclusivas** - Atividades e serviços de um setor com atuação exclusiva do Estado. Exercer o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar, cobrar impostos, ofertar saúde pelo Estado, manter o subsídio à educação básica e prestar o serviço de emissão de passaportes são alguns exemplos de atribuições e serviços prestados pelo Estado.

**c) Serviços Não-Exclusivos** - Atividades e serviços em que o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado tais como as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus.

**d) Produção de Bens e Serviços Para o Mercado** - Corresponde à área de atuação das empresas. Caracteriza-se pelas atividades econômicas voltadas para o lucro, que ainda permanecem no Aparelho do Estado, como as do setor de infraestrutura.

No alcance das atividades exclusivas do Estado, dos serviços não-exclusivos e da produção de bens e serviços, o critério eficiência torna-se fundamental, sendo importante atender milhões de cidadãos com boa qualidade a um custo baixo (MARE, 1995).

A forma de propriedade de acordo com a classificação da reforma divide-se em propriedade estatal, pública não-estatal e privada. A propriedade não-estatal é constituída pelas organizações sem fins lucrativos, que não são propriedades de nenhum indivíduo ou grupos e estão orientadas para o atendimento das questões de interesse público.

No núcleo estratégico, a propriedade é necessariamente estatal, porque envolve as atividades exclusivas do Estado. Para o setor não-exclusivo ou competitivo do Estado, a propriedade ideal é a pública não-estatal. No âmbito da produção de bens e serviços para o mercado, a eficiência é o princípio administrativo básico e a administração gerencial é a mais indicada. Em termos de propriedade, dada a possibilidade de coordenação via mercado, a propriedade privada é a regra.

Sendo assim, o objetivo central da Reforma Gerencial é reconstruir o Estado de forma que ele não apenas garanta a propriedade e os contratos, mas também exerça seu papel



complementar ao mercado na coordenação da economia e na busca da redução das desigualdades sociais. E reconstruir o Aparelho do Estado significa garantir a governança, propiciando a capacidade de governar e condições de implementar as leis e as políticas públicas necessárias. Um dos desafios é tornar eficientes as atividades exclusivas do Estado por meio da transformação das autarquias em agências autônomas, convertendo-as em organizações públicas não-estatais, denominadas de Organizações Sociais<sup>12</sup>, fazendo dos serviços sociais ainda mais competitivos e eficientes.

## 2.5.2 AS NOVAS FUNÇÕES DO ESTADO GERENCIAL

As mudanças estruturais necessárias para viabilizar a Reforma Gerencial ocorreram com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19, em abril de 1998. Concomitantemente, Bresser-Pereira (1998a), lança o livro Reforma do Estado para a cidadania, discorrendo sobre a Reforma Gerencial. Ao analisar seus resultados, expondo perspectivas positivas em relação ao futuro da Reforma Gerencial, o autor destaca a mudança constitucional e acrescenta que a reforma em princípio se traduz em uma mudança de instituições, considerando suas dimensões institucional, cultural e de gestão.

A dimensão institucional, que abrangeu a reestruturação do Aparelho do Estado, segmentou as atividades em dois blocos: Atividades Exclusivas do Estado e Atividades Não-Exclusivas do Estado, conforme mostra o Quadro 2.

### QUADRO 2. ESTRUTURA PÓS-REFORMA

Atividades exclusivas do Estado (Núcleo Estratégico)	a) Secretarias dos ministérios (formulação das políticas públicas) b) Agências executivas ou autônomas (autarquias e fundações públicas) c) Agências reguladoras (órgãos reguladores e controladores das atividades desenvolvidas pelas empresas prestadoras de serviços).
Atividades Não-exclusivas do Estado	a) Organizações sociais (prestação de serviços sociais e científicos) b) Terceiros contratados por licitação (prestação de serviços auxiliares de apoio).

Fonte: Bresser-Pereira (1998a).

<sup>12</sup> “Organizações Sociais” foi a denominação dada às entidades de direito privado que, por iniciativa do Poder Executivo, obtêm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com esse poder e assim ter direito à dotação orçamentária (MARE, 1995).

### 2.5.3 ATIVIDADES EXCLUSIVAS DO ESTADO

Trata do fomento e da formulação de políticas públicas, da legislação, da regulação e da fiscalização. Essas atividades vinculam-se ao domínio do núcleo estratégico do Estado, composto pela Presidência da República e pelos ministérios do Poder Executivo, sendo realizadas pelas secretarias formuladoras de políticas públicas, pelas agências executivas e agências reguladoras.

O planejamento, a articulação e o controle das políticas governamentais são realizados pelas secretarias formuladoras de políticas, vinculadas aos ministérios, que são ocupadas por secretários executivos. De acordo com Loureiro e Abrucio (2005), o governo de Fernando Henrique Cardoso atuava por meio de dois grandes colegiados responsáveis por produzir e avaliar as políticas e ações governamentais. O primeiro colegiado, presidido pelo Ministro-Chefe da Casa Civil, constituído pelas câmaras setoriais compostas por ministros concernentes às áreas específicas.

O segundo colegiado é formado pelos comitês executivos, estes são compostos pelos secretários executivos e coordenados pelo Subchefe da Casa Civil. A formação desses colegiados tinha como finalidade manter a coordenação e o controle centralizado das decisões sob a autoridade do Ministro-Chefe da Casa Civil, que representa o Presidente da República, sendo que seu papel é manter a formulação e avaliação das políticas públicas sob o domínio e controle do Poder Executivo.

As agências executivas, na realidade, são as autarquias e fundações públicas que realizam atividades exclusivas de Estado (BRESSER-PEREIRA, 1998a; MARE, 1998). Os órgãos, caso desejassem e houvesse interesse dos ministérios supervisores, poderiam se constituir em agências executivas. Porém, deveriam apresentar um plano estratégico de reestruturação e desenvolvimento institucional mediante um contrato de gestão com o ministério supervisor. Assim, as autarquias e fundações públicas foram responsabilizadas pela inserção das políticas públicas por meio da prestação de serviços e execução de atividades de natureza estatal, formuladas, avaliadas e delegadas pelo núcleo estratégico, fundamentadas nas diretrizes estabelecidas no plano diretor.

A performance das agências administrativas pertinente à consecução dos objetivos operacionais se concretizava nos planos estratégicos, elaborados no nível de cada agência, nos quais se definiam a missão, os objetivos gerais, as funções e, principalmente, os resultados que seriam atingidos (REZENDE, 2004).

A terceira figura da administração indireta brasileira, as empresas públicas, ficaria sob a responsabilidade das agências reguladoras, que realizavam atividades de regulamentação e regulação da prestação de serviços públicos pelo setor privado, segundo Bresser-Pereira (1998a). No governo de Fernando Henrique Cardoso, três agências reguladoras foram instituídas: a Agência Nacional de Petróleo (ANP), a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). Contando com o Banco Central (BC) e com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), o governo passou a contar com cinco agências reguladoras.

#### 2.5.4 ATIVIDADES NÃO-EXCLUSIVAS DO ESTADO

As atividades sociais como saúde, educação, científica, assistência social e cultura, consideradas de caráter competitivo, prestadas tanto pela iniciativa privada quanto pelas organizações sociais, integram o setor público não-estatal e suas atividades auxiliares ou de apoio. As atividades auxiliares e de apoio, necessárias ao funcionamento do Aparelho do Estado, como vigilância, transporte, limpeza, serviços técnicos e manutenção, seriam submetidas à licitação pública e contratadas com terceiros. Para as atividades de caráter competitivo, prestadas pelo setor público ou privado, surgiu um novo modelo de instituição: as organizações sociais.

Entidades públicas não-estatais, as organizações sociais destinam-se a absorver as atividades voltadas à publicização<sup>13</sup>. A Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, possibilita que as associações civis sem fins lucrativos, voltadas para os serviços sociais e científicos, se transformem em organizações sociais, com controle tanto pelo mercado, quanto pelo Estado. Para Bresser-Pereira (1998a), o controle do Estado é precedido e completado pelo controle social direto e dos Conselhos de Administração constituídos, cabendo ao Estado aprovar a conversão da entidade em organização social. Após aprovada, se estabelece um contrato de gestão para a prestação de serviços, cabendo ao Estado a responsabilidade pelo financiamento das atividades públicas da entidade.

---

<sup>13</sup> O conceito de publicização consiste “na transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta”, ou seja, “transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, pública, não-estatal” (BRESSER PEREIRA, 1997, p.7-8). De acordo com o documento do MARE, isso será feito em parceria: transferir-se-á para o setor público não-estatal, por meio do programa de publicização, a “produção de serviços competitivos ou não exclusivos do Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e Sociedade para seu financiamento e controle” (BRASIL, Mare, 1995, p.12).

A Reforma Gerencial, além de ter como objetivo a organização do Aparelho do Estado e fortalecer seu núcleo estratégico, transformaria o modelo de administração pública predominante e as dimensões cultural e de gestão seriam complementares (BRESSER-PEREIRA, 1998a). Com a dimensão cultural, seria promovida a mudança de valores e a transição de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial.

Porém, a reforma concreta do Aparelho do Estado ocorre na dimensão da gestão, tornando a administração pública mais efetiva e eficiente de onde fluem as mudanças culturais necessárias para que as práticas administrativas gerenciais ocorram, de fato. A partir desse momento, definem-se os indicadores de desempenho, treina-se e motiva o pessoal e desenvolvem-se estratégias flexíveis para o alcance das metas estabelecidas. Nesse cenário, a utilização de ferramentas de gestão do setor privado proporcionaria as melhorias imprescindíveis à dimensão gestão.

Com o objetivo de servir como referência para os governos federal, estadual e municipal, o novo modelo de gestão deve privilegiar a descentralização político-administrativa com controle dos resultados; a ampliação da competição no espaço interno do governo; a utilização dos recursos de forma disciplinada e racional; a transparência na utilização de indicadores de desempenho; a profissionalização da administração com autonomia e organização em carreiras; e direcionados pelos modelos e instrumentos do setor privado para a gestão pública (BRESSER-PEREIRA, 1998a).

### 2.5.5 A FLEXIBILIZAÇÃO DO TRABALHO NO ESTADO GERENCIAL

No decorrer dos tempos, a transformação do trabalho avança, de forma expressiva, ao incorporar novas tecnologias e proporcionar incrementos de produção, passando por Smith, Taylor e Ford até chegar a uma configuração contemporânea de pós-fordismo<sup>14</sup> ou de toyotismo<sup>15</sup>. Para Antunes (2006), a relação de trabalho, característica do padrão fordista de

---

<sup>14</sup> No que diz respeito às relações de trabalho, a referência pós-fordista transformaria a força de trabalho, tanto do ponto de vista hierárquico quanto do ponto de vista espacial, acabando por romper o quadro da contratação coletiva. Com o ritmo da acumulação intensificado, uma perspectiva de longo prazo para um capitalismo politicamente estável e sem opositores seria reinaugurada. O operário pós-fordista [...] aparece como um indivíduo atomizado, flexível, tendencialmente dessindicalizado, mantido com salário baixo e irremediavelmente precarizado no posto de trabalho. O Estado não mais asseguraria a cobertura dos custos materiais da reprodução da força de trabalho, favorecendo a contenção do consumo. As metamorfoses do salariado explicariam, nesse sentido, a crise de transição [entre o fordismo e o pós-fordismo] (Braga, 2003, p.107).

<sup>15</sup> Com a redução da produtividade e a crise do consumo em massa nos países desenvolvidos, sucedida nos anos 60, ocorre uma nova reestruturação produtiva com maior racionalização dos maquinários e aumento do controle sobre o trabalho. Esta reorganização do processo produtivo foi intitulada de Toyotista, tendo sua origem na

produção, foi sendo paulatinamente substituída por formas flexíveis e sem regulamentação, alterando as relações de compra e venda da força de trabalho, ocasionando a privação dos direitos sociais e a degradação das condições de vida dos trabalhadores, considerando que o seu arrimo decorre do seu trabalho.

Esgotado o modelo fordista de produção, período em que Harvey (1992) denomina de Acumulação Flexível, o mercado de trabalho passa por uma profunda reestruturação. Diante da volatilidade do mercado, do aumento da competição e do estreitamento das margens de lucro, os patrões tiraram proveito do enfraquecimento do poder sindical e da oferta de mão de obra excedente para estabelecer regimes e contratos de trabalho flexíveis, tendo como objetivo satisfazer as necessidades das organizações. Assim, verifica-se o aumento da demanda por trabalho em tempo parcial, temporário ou subcontratado, com habilidades disponíveis no mercado de trabalho.

Do início dos anos 1960 até a década de 1980 ocorre uma reestruturação mundial do capitalismo a partir da Terceira Revolução Industrial, denominada de Modernização Conservadora, que se opõe ao paradigma industrial e tecnológico vigente, ao compromisso social e às relações com as instituições econômicas, sociais e políticas, definidas quando da combinação e expansão do padrão de industrialização do pós-guerra (MATTOSO, 1995). Segundo o autor, a terceirização levada a cabo pelas empresas e a utilização da informática e de outras tecnologias que favorecem o trabalho realizado à distância, propiciam novas formas de trabalho e de trabalhadores.

Formas atípicas ou contingenciais de trabalho são ampliadas pelas relações das empresas com o mercado e por estratégias empresariais de flexibilização e redução do custo do trabalho, tendo como intuito fomentar o rompimento da relação de trabalho e de enfrentar a concorrência doméstica e internacional. Britto e Cacciamali (2002) afirmam que as mudanças ocorridas nesse período afetaram o Brasil, fomentando a privatização da força de trabalho orientada pelas mudanças na legislação laboral, efetivadas durante o governo Fernando Henrique Cardoso<sup>16</sup>.

---

fábrica japonesa de automóveis da Toyota, exigindo alta qualificação dos trabalhadores para a execução de funções diversificadas.

<sup>16</sup> Dentre as mudanças na legislação, destacam-se as seguintes: Participação nos Lucros e Resultados (Medida Provisória nº. 794/94 e Lei nº. 10.101/00); Cooperativas Profissionais (Lei nº. 8.949/94); Contrato por Tempo Determinado e Banco de Horas (Lei nº. 9.601/98); Trabalho em Tempo Parcial (MP nº. 1.709/98); Suspensão do Contrato de Trabalho (MPs nºs. 1.726/98 e 1.779/99). Mencionam-se ainda: desindexação salarial para as categorias profissionais (MPs nºs. 1.053 e 1.079, de 1995); desindexação dos benefícios da Seguridade Social do salário mínimo (MP nº. 1906/97); denúncia da Convenção nº. 158 da OIT sobre as dispensas imotivadas

As ações do governo visavam a remoção das possíveis restrições e dos obstáculos frente às novas formas de trabalho, incentivando a competitividade. As bases dessas políticas liberais foram o ajuste estrutural e a flexibilização do trabalho, submetendo a alocação dos recursos e dos resultados econômicos ao mercado, cuja eliminação das regulações protetoras que limitavam o mercado de trabalho e o aumento dos custos de produção e a competitividade eram objetivos perseguidos pelo Estado. Assim, as medidas adotadas permitiam reduzir os custos empresariais, acelerar a flexibilidade do trabalho entre setores e empresas e eliminar a resistência sindical (MATTOSO, 1995).

Com o mercado de trabalho desregulado, os custos sociais e psicológicos aos trabalhadores são expressivos, na medida em que grande parte da força de trabalho deixa de ter a segurança econômica instituída pelo salário-trabalho. A insegurança está presente no emprego de meio expediente, no trabalho temporário e no trabalho por contrato, pois não há uma relação estável com o seu empregador. A redução da influência dos sindicatos no processo produtivo e na negociação salarial coletiva são consequências dessas mudanças (GRAY, 1999).

A flexibilização das formas do trabalho, embora conste da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT como “modalidade especial de contrato de trabalho”, é vista pelos sindicatos como meio de proteger as empresas incapazes de aumentar sua eficiência sem demissões. A prática foi identificada como forma de reduzir salários, remover leis que garantiam os ganhos dos menos qualificados, atenuar a barganha coletiva e intensificar a privatização dos serviços públicos (CHAHAD, 2001).

Várias são as formas de flexibilidade organizacional nas relações de trabalho estabelecidas dentro das empresas que, segundo Chahad (2002), identificam-se como: (a) a flexibilidade da adaptação interna, que se traduz na capacidade das empresas em promover mobilidade vertical e horizontal dos trabalhadores com o uso de banco de horas e a utilização do emprego temporário; (b) a flexibilidade de adaptação externa, que decorre da necessidade de ajustamento e adaptação do sistema organizacional aos eventos externos às empresas; e (c) a flexibilidade para enfrentar rupturas abruptas, caracterizadas por mudanças repentinas.

Segundo o autor, as principais formas flexíveis de trabalho são a flexibilidade numérica da força de trabalho e a flexibilidade da duração do tempo de trabalho.

---

(Decreto nº. 2.100/96); limitação da organização sindical no serviço público e punição dos funcionários em greves (Decreto nº. 2.066/96); ampliação das possibilidades do trabalho temporário (Portaria nº. 2 de 29/6/96); limitação do tempo de validade dos acordos (MP nº. 1620/98) (BRITTO; CACCIAMALI, 2002).

A flexibilidade numérica quanto à força de trabalho compreende:

a) O trabalho temporário: modalidade de trabalho intensificada a partir dos anos 80, inicialmente adotadas para substituir trabalhadores manuais. Hoje, funções das mais diversas qualificações e habilidades são desempenhadas sob a forma de trabalho temporário;

b) Trabalho em tempo parcial: caracteriza-se pela redução da jornada semanal de trabalho ou pela redução diária do número de horas trabalhadas, propiciando a dispensa do uso de horas extras. Esta forma flexível de trabalho pode estar condicionada tanto por imposição da demanda, quanto pela aspiração do trabalhador;

c) Terceirização<sup>17</sup> (subcontratação): esta prática, cada vez mais difundida, implica na subcontratação de empresas que oferecem trabalhadores para que a organização possa levar a cabo o desempenho de atividade-meio ou das atividades periféricas, ficando liberada para concentrar seus esforços produtivos na sua atividade-fim (principal); e

d) Suspensão temporária do contrato de trabalho (*Lay-off*): nesta forma de flexibilização, as flutuações da demanda são facilitadas pelo desligamento parcial do vínculo empregatício. O trabalhador não é dispensado, desligando-se apenas temporariamente (*temporary lay-off*), podendo ser recontratado quando a atividade econômica se recuperar.

Já a flexibilidade quanto à duração do tempo de trabalho apresenta as seguintes formas:

a) Horas extras: forma mais simples de flexibilizar o trabalho e representa o número de horas adicionais à jornada de trabalho permitida por determinação legal. Criada para atuar em situações especiais ou contingenciais, acaba sendo utilizada como uma forma flexível de trabalho na medida em que contribui para aumentar a renda dos trabalhadores, limitando a abertura de novos postos de trabalho;

b) Anualidade das horas trabalhadas (Banco de horas): forma utilizada a partir da oferta e procura de bens e serviços da empresa. A partir desta modalidade, busca-se um ótimo desempenho empresarial com o cômputo anual de horas disponíveis e o volume de horas,

---

<sup>17</sup> Segundo Martins Filho, teríamos basicamente duas *espécies de terceirização*: a) *prestação ou fornecimento de bens e serviços*, em que a empresa prestadora de serviços ou fornecedora de bens realiza em sua sede (ou fora das dependências da tomadora de serviços), com seu equipamento e com seus empregados, determinado serviço ou produz determinado bem, acessório do processo produtivo, entregando o produto acabado para a empresa tomadora dos serviços, como pode ocorrer, v.g., com as atividades de contabilidade, informática ou medição de consumo de água e luz, ou os insumos da indústria automobilística; b) *fornecimento de mão-de-obra*, em que a empresa terceirizada contrata, treina e fornece à empresa principal mão-de-obra especializada que, mesmo sendo dirigida e subordinada à empresa terceirizada, trabalha nas dependências da empresa principal, eventualmente com equipamento da própria empresa beneficiária do labor, como pode ocorrer, v.g., nos casos de copa, cozinha, vigilância, asseio e conservação (MARTINS FILHO, IVES GANDRA DA SILVA, 2012).

realmente, necessárias de acordo com o nível de produção exigido, principalmente, pela demanda.

c) Jornada de trabalho flexível: constitui-se em um determinado quantitativo fixo de horas e de horas flexíveis. A totalidade da força de trabalho da empresa deve-se fazer presente em momentos determinados do dia, seja no início, seja no fim ou no intervalo do almoço. Fica a critério do trabalhador como vai combinar esse tempo para cumprir a jornada de trabalho a que deve contratualmente se submeter;

d) Turnos de trabalho: forma de trabalho considerada normal e que permite as empresas tornarem-se mais flexíveis pela extensão do dia de trabalho e pela substituição periódica dos trabalhadores;

e) Semana reduzida de trabalho: forma flexível que proporciona maior flexibilidade à empresa, possibilitando aos trabalhadores concentrar um número fixo de horas em um período da semana e utilizar o resto para descanso e repouso.

As modalidades mais recentes como o banco de horas e a suspensão temporária de contrato de trabalho são utilizadas com maior frequência pelas empresas. Estas formas de trabalho foram criadas pela Lei nº 9.601/98, que institui o contrato de trabalho por prazo determinado, alterando dispositivos do art. 443 da CLT, que concede às empresas a possibilidade de adotarem esse modelo. A regulamentação da referida lei deu nova interpretação ao § 2º do art. 59 da CLT, permitindo às empresas e aos trabalhadores criar um novo sistema de compensações para as horas extraordinárias.

#### 2.5.6 PROPÓSITOS E AVANÇOS DA REFORMA GERENCIAL

A eleição de Fernando Henrique Cardoso foi decisiva para a implantação da Reforma Gerencial do Estado, condição imprescindível para a consolidação do ajuste fiscal, considerando que a crise do Estado determinava a necessidade de sua reconstrução, enquanto que a globalização exigia redefinir suas funções, afirma Bresser-Pereira (1998a, 1998b). A globalização restringiu a autonomia do Estado na manutenção das políticas sociais, tornando necessário redefinir suas funções. Com a globalização, o mercado ganhou projeção mundial, enfraqueceu as barreiras criadas pelos estados nacionais e transformou a competitividade internacional em condição de sobrevivência para o desenvolvimento econômico e social dos países.



Bresser-Pereira (1996b, 1997) acreditava que com a reforma havia a confiança de que o governo recuperaria a governança e possibilitaria a construção de um serviço público moderno, profissional, eficiente, voltado para o atendimento das necessidades dos cidadãos. Porém, não admitia que o neoliberalismo estivesse associado ao projeto de redução do tamanho do Estado. O autor defende que a gestão burocrática, fundamentada na centralização das decisões e na hierarquia, tornou-se inadequada para atender à dinâmica de um novo Estado, pois em plena transformação tecnológica a influência da administração de empresas começa a se fazer sentir na administração pública. Enquanto a administração gerencial desenvolve estratégias baseadas na ampla delegação de autoridade e na cobrança a *posteriori*, a administração pública burocrática possui um viés centralizador e autoritário. A Administração Pública Gerencial baseia-se numa concepção de Estado e de sociedade democrática e plural.

Com a reforma, o Estado iniciou a exoneração de servidores, cujos cargos extintos não poderiam ser recriados no período de quatro anos, desmotivando a exoneração por motivos políticos. Sua consequência foi a expansão do trabalho precarizado sob a forma da terceirização, realidade marcante nas Instituições Federais de Ensino Superior de vários estados brasileiros. Segundo relata Rezende (2004), entre 1995 e 2000, aproximadamente 60 órgãos federais foram extintos. Enquanto isso, o quadro de servidores civis, ativos e aposentados, foi reduzido de 1,5 milhão para 809 mil.

A reforma dividiu as atividades do Estado em atividades exclusivas e não-exclusivas. Mediante contratos de gestão, o núcleo estratégico definiria os objetivos das entidades executoras do Estado, os respectivos indicadores de desempenho e garantiria a essas entidades os recursos humanos, materiais e financeiros para sua consecução. As entidades executoras seriam, respectivamente, as “agências executivas ou autônomas” no setor das atividades exclusivas do Estado e as “organizações sociais” no setor dos serviços não-exclusivos de Estado. A reforma no setor dos serviços não-exclusivos definia que a propriedade seria, em princípio, pública não-estatal. Pública para justificar os subsídios recebidos do Estado e não-estatal porque não envolveria o uso do poder de Estado. Não poderia ser privada porque pressupõe transferências do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1996b).

Ao criar as organizações sociais mediante o processo de publicização, o governo visualizava a possibilidade de transferir para essas entidades as atividades de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Os Contratos de Gestão disciplinariam a natureza das relações e

o Estado induziria à execução dessas atividades pelo mercado. O objetivo era que as atividades não fossem financiadas pelo Estado, apenas recebessem subsídios. Assim, denota-se que, no âmbito da reforma, ao permitir que essas atividades, agora consideradas não-essenciais, fossem reguladas pelas forças do mercado, o Estado teve seu papel reduzido.

A necessidade de extinguir as entidades existentes e substituí-las por fundações públicas de direito privado era defendida por Bresser-Pereira. As novas entidades receberiam por cessão precária os bens das entidades extintas. Os atuais servidores das entidades ficariam à disposição das novas entidades e seriam lotados em uma categoria em extinção. Porém, o propósito de transformar as universidades em organizações sociais foi repellido pela comunidade universitária e condenado pelos reitores e intelectuais, que se mobilizaram em defesa das instituições e da autonomia universitária.

Bresser-Pereira (1997) ao tratar da supremacia do mercado concorda que a alocação racional dos recursos e o aumento da eficiência da produção prevalecem, enquanto verifica-se uma perda relativa da autonomia do Estado, na medida em que se reduz a sua capacidade de formular políticas macroeconômicas e de blindar sua economia da competição internacional. Porém, considerando que os mercados sempre privilegiam os mais fortes, os mais capazes, aprofundou-se a concentração de renda entre os países, entre os cidadãos. O autor acrescenta que estaria protegendo os cidadãos em decorrência de um Estado mais barato e mais eficiente na realização de suas tarefas, utilizando a efetividade do mercado.

Um Estado Social-Liberal para o século 21 era desejado por Bresser-Pereira (1997). Liberal porque faria uso de controles de mercado em detrimento dos controles administrativos e realizaria seus serviços sociais e científicos por meio das organizações públicas não-estatais competitivas, tornando o mercado de trabalho mais flexível e promovendo a capacitação dos seus recursos humanos e de suas empresas para a inovação e a competição internacional. Social porque possibilitaria proteger os direitos sociais e promover o desenvolvimento econômico.

Analisando a realidade pós-reforma em paralelo à economia mundial nos últimos anos, há dúvidas quanto o que pensa o autor. A globalização da economia e o livre mercado, aliado à livre circulação do capital, provocaram desestabilizações econômicas e causaram danos sociais expressivos às populações. As crises da Ásia e da Rússia na década de 1990, a grande crise econômica que teve início em setembro de 2008 e, mais recentemente, a crise da Europa

que afetou a Grécia, a Irlanda, Portugal e a Espanha, onde as principais medidas impuseram cortes de salários e benefícios sociais, comprovam a deterioração nas relações de trabalho.

Bresser-Pereira (1998b e 2000) queria que a Reforma Administrativa fosse incluída entre as reformas constitucionais já definidas pelo novo governo, como a reforma fiscal, reforma da previdência social e a eliminação dos monopólios estatais, pois após a implantação da reforma e os ajustes estruturais, verificou-se que o governo não alcançou os resultados pretendidos, evidenciando ter havido falha de avaliação. Segundo Abrucio (2007), a reforma continha erros de diagnóstico. Um dos equívocos trata-se do conceito muito restrito de carreiras estratégicas de Estado. Ao delimitar o núcleo estratégico em poucas funções governamentais, principalmente ligadas à diplomacia, às finanças públicas, à área jurídica e à carreira de gestores governamentais, o projeto da reforma deixou de incorporar outros setores essenciais da União, fundamentais para que ela atuasse como reguladora, avaliadora e indutora no plano das relações intergovernamentais.

A administração pública gerencial está orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados, pressupondo que os políticos e os funcionários públicos sejam merecedores de um grau limitado de confiança. É uma estratégia de descentralização com incentivo à criatividade e à inovação. O contrato de gestão é o instrumento por meio do qual se faz o controle sobre os gestores públicos (Bresser-Pereira, 1998b). O autor afirma ainda, que a burocracia concentra-se nos processos sem considerar a ineficiência envolvida, pois, desta maneira, acredita evitar a corrupção e o nepotismo.

A profissionalização e a impessoalidade previstas no modelo burocrático de administração partem do pressuposto que as pessoas não são merecedoras de plena confiança e que é necessário estabelecer controles e separar a propriedade pública da propriedade privada. Vale ressaltar que o Taylorismo<sup>18</sup>, utilizava-se da forma burocrática de gestão ao estabelecer previamente as suas metas de produção e os resultados que os trabalhadores deveriam alcançar. Osborne e Gaebler (1995) ao defenderem os mecanismos de competição e de mercado, partem do pressuposto que os interesses dos políticos e dos burocratas estão distantes dos interesses dos clientes e cidadãos.

Bresser-Pereira (2000) afirma que a reação inicial da implantação da Reforma foi de hostilidade, descrença e perplexidade e até de ignorância pública. Hostilidade da parte

---

<sup>18</sup> O Taylorismo foi implantado por volta de 1875 e era baseado na divisão de trabalho em níveis operacional e gerencial, além de focar na eficiência. Posteriormente, esta concepção foi superada pelo modelo Fordista, que consistia na linha de produção em série e pela compartimentalização.

daqueles que estavam comprometidos com a velha visão burocrática da administração pública tanto por uma questão ideológica, quanto pela ameaça a seus privilégios. Perplexidade daqueles que se viram diante de uma proposta inovadora que mudava a agenda do país e que tiveram pouco tempo para avaliar as novas ideias. Rezende (2004) destaca que falhas sequenciais marcaram a Reforma Gerencial, um erro comum às reformas administrativas, na medida em que ela se torna interrompida, descontínua, ou mesmo, reorganizada. Para ele, a Reforma não propôs nada de inovador, restringindo-se a apresentar uma “nova estratégia modernizante” com ênfase na questão da eficiência e na provisão de serviços públicos para os cidadãos.

Matias-Pereira (2008) ressalta que a maneira como a Reforma foi idealizada e conduzida mostrou-se falha, em especial pela insuficiência de mecanismos de coordenação política, o que contribuiu para manter a fragmentação de ações no campo da gestão pública. Enquanto Gray (1999) afirma que o grande dilema da política pública não é fazer reformas, mas conciliar os imperativos dos mercados desregulamentados com as necessidades humanas permanentes, ou seja, que as necessidades humanas permanentes devem receber a primazia na preocupação da administração pública diante das regras do livre mercado.

A Reforma Gerencial da Administração Pública Brasileira, iniciada em 1995 e promulgada em abril de 1998, pode ser considerada um projeto de sucesso, essencialmente a respeito da definição institucional, na medida em que as principais mudanças legais previstas foram transformadas em leis. O êxito se constata nos três planos da Reforma: institucional, cultural e da gestão. Porém, na dimensão da gestão, a Reforma estaria apenas começando. Devido à sua dinâmica em si, o processo de implantação levará anos, mas, segundo compreende (BRESSER-PEREIRA, 2000), bases sólidas foram lançadas. Porém, com a extinção do MARE, em 1999, a política de Reforma foi transferida para o Ministério do Planejamento e Gestão, sendo que nesse processo perdeu-se muito da sua essência e do entusiasmo para concluí-la.

Ao abordar a Reforma Gerencial com suas funções, aspirações e avanços, verifica-se que a amplitude de seu objetivo perpassa o viés político ideológico e que o processo de terceirização veio a reboque da Reforma. Com a forte inserção da terceirização no setor público, tornou-se imprescindível a necessidade de expandir a revisão da literatura, que auxiliasse na compreensão de alguns aspectos em paralelo à reforma, como seus fundamentos, a teoria dos custos de transação, a especialização pela divisão do trabalho e o referencial legal.

## 2.6 FUNDAMENTOS DA TERCEIRIZAÇÃO

A terceirização é uma tendência mundial que se inicia na atividade privada e se instala na Administração Pública. É uma ferramenta de gestão que possibilita a especialização e a redução de custos, permitindo que o contratante se concentre em suas atividades principais. Para que seja uma ferramenta vantajosa, a terceirização precisa ser encarada como uma parceria, afirma Rezende (1997); Di Pietro (2008). As partes envolvidas precisam ter como objetivo a busca da excelência, visando à mútua satisfação, pois o sucesso de uma refletirá na outra. A análise do instituto da terceirização exige um conhecimento da sua criação e do seu desenvolvimento histórico, propiciando sua compreensão contemporânea. Sua gênese remonta aos paradigmas da produção capitalista, renovados a partir do final do século XIX com o modelo de produção Taylorista<sup>19</sup>, Fordista<sup>20</sup> e Toyotista<sup>21</sup>.

Em um mundo globalizado, a terceirização torna-se expressiva com novas divisões mundiais de trabalho, a partir da ideia de que cada empresa deve se dedicar às suas competências centrais. Os fundamentos da terceirização não são recentes, porém, esta se consolidou a partir de 1990, com a obra de Williamson (1987), texto seminal da chamada Nova Economia Institucional (NEI). Nóbrega (2005) expõe que a organização é vista como um conjunto, formado por contratos internos - tanto verticais, quanto horizontais - ou externos, sustentado pela terceirização. Um dos focos centrais da NEI é o estudo das transações e seus custos numa situação em que o ser humano é entendido como oportunista com racionalidade limitada e com possibilidade de risco moral e seleção adversa.

Atualmente, multiplica-se a prática da terceirização, conceituada como instrumento de gestão através do qual são transferidas determinadas atividades periféricas ao núcleo do empreendimento a terceiros. Na realidade, há uma agregação da atividade-fim de uma empresa com a atividade-meio da tomadora, envolvendo a produção de bens e serviços.

---

<sup>19</sup> O Taylorismo foi implantado por volta de 1875 e foi baseado na divisão de trabalho em níveis operacional e gerencial, além de focar na eficiência.

<sup>20</sup> O modelo Fordista consiste na linha de produção em série e na compartimentalização.

<sup>21</sup> Com a redução da produtividade e a crise do consumo em massa nos países desenvolvidos sucedidas nos anos 60, ocorre uma nova reestruturação produtiva com maior racionalização dos maquinários e aumento do controle sobre o trabalho. Esta reorganização do processo produtivo foi intitulada de Toyotista, tendo sua origem na fábrica japonesa de automóveis da Toyota, exigindo alta qualificação dos trabalhadores para a execução de funções diversificadas.

### 2.6.1 A ECONOMIA DE CUSTO DE TRANSAÇÃO

A Economia dos Custos de Transação (ECT) foi apresentada por Williamson (1987) com base nos trabalhos de Coase (1937) sobre a Teoria da Firma, que define os custos de transação tais como aqueles decorrentes de trocas contratuais de bens e serviços entre firmas. Os custos de transações são a razão pela qual as firmas substituem a organização interna pelo mercado (BANDEIRA, 2009). Os contratos podem ser estudados de várias formas, sendo um deles focalizado no contrato legal (perante as leis), chamado por Williamson (1987) de *contract law*. Outra forma é pela ótica da Nova Economia Institucional, tratado pela Economia dos Custos de Transação.

A Nova Economia Institucional considera a firma e os mercados como alternativas institucionais que utilizam das transações econômicas para sua coordenação. As novas formas de coordenação da produção têm a firma como pólo irradiador de contratos, envolvendo agentes econômicos com interação entre as firmas. É nesse contexto que surge o conceito de estruturas de governança.

Segundo Williamson (1987), as estruturas organizacionais ou estruturas de governança são definidas em três formas: (i) a via mercado que ocorre, basicamente, por meio do sistema de preço que determina menor nível de controle e maior incentivo; (ii) a forma híbrida (contratual) que é baseada no estabelecimento de contratos complexos e arranjos de propriedades parciais de ativos entre firmas localizadas em estágios sucessivos da cadeia produtiva; e (iii) a via hierárquica, que se baseia na propriedade total dos ativos e compreende a internalização das atividades na esfera de uma única firma.

A escolha da forma de governança é dada de acordo com aquela que minimiza não somente os custos de produção, como também os custos de transação. A NEI define como custo de transação o dispêndio de recursos econômicos para planejar, adaptar e monitorar as interações entre os agentes, garantindo que o cumprimento dos termos contratuais se faça de maneira satisfatória para as partes envolvidas e compatíveis com a sua funcionalidade econômica. Trata-se dos custos associados ao estabelecimento dos contratos explícitos ou implícitos que organizam certa atividade. Desta forma, custos de transação elevados significam ineficiência da utilização do mercado, podendo a organização optar pelas formas híbridas ou hierárquicas.

Assim, uma transação entre dois elementos de um sistema econômico não ocorre sem custos. Antes do início da transação (relacionamento), existem os custos da procura: obtenção

da informação, do conhecimento do parceiro, da negociação, dos aspectos operacionais de escrita, consultorias, garantias, entre outros. São os chamados custos de transação ex-ante.

Os custos de transação ex-post (após o início do relacionamento) são custos de mensuração e monitoramento do desempenho, custos advindos do acompanhamento jurídico ou administrativo, decorrido da má-adaptação, custos de renegociações, custos de manutenção das estruturas de controle, custos de compromisso de seguro. Os custos de transação ex-ante e ex-post são interdependentes e são comparativos com outros contratos: alguns mais e outros menos eficientes, sendo que todos decorrem, principalmente, da imperfeição de informação e a consequente assimetria na repartição da informação entre os agentes e pela racionalidade limitada dos indivíduos, cujas características criam condições de incerteza nas transações.

Williamson (1987) afirma que eventuais falhas nos mecanismos de mercado, geralmente, têm origem em custos de transação. Para o autor, a organização econômica é estruturada, em alto grau, em torno de considerações acerca da economia nos custos de transação. Economizar é central para a organização econômica, porém, há importantes diferenças entre o conceito neoclássico de custo de produção e a proposta de orientação para a governança de custos. Organizações têm como propósito principal economizar nos custos de transação. Se as transações são organizadas dentro da firma, de forma hierarquicamente ou entre firmas autônomas, através do mercado é uma decisão que deve ser pautada pela racionalidade econômica, pois a modalidade a ser adotada depende dos custos de transação associados às firmas.

Em relação à dicotomia entre comprar ou fazer, o autor trata esse dilema como uma questão econômica da maior importância ao entender as organizações como feixe de contratos, preferindo transferir a discricionariedade da decisão para os administradores, que deveriam pautar-se pelo critério do custo da transação. A natureza da transação e do objeto envolvido deve ser criteriosamente analisada, optando-se, ao final, pelo menor custo. A abordagem proposta sustenta que qualquer operação que surja ou possa ser tratada como um contrato pode ser proveitosa, se examinada em termos de custo de transação, considerando os pressupostos da racionalidade limitada e oportunista.

O autor adota pressupostos de comportamento pessimista do ser humano como elementos fundamentais de seu modelo. Os pressupostos assumidos no suporte à abordagem utilizada no estudo dos contratos são a racionalidade limitada e o oportunismo. Williamson (1987) define o oportunismo como a busca do interesse próprio com malícia que decorre da

presença de assimetrias de informação, dando origem aos problemas de risco moral<sup>22</sup> e seleção adversa<sup>23</sup>. A emergência potencial de oportunismo *ex-ante* e *ex-post*, isto é, de ações que, através de uma manipulação ou ocultamento de intenções e/ou informações, buscam auferir lucros que alterem a configuração inicial do contrato, pode gerar conflitos no âmbito das relações contratuais que regem as transações entre os agentes econômicos nos mercados.

A racionalidade limitada é demonstrada pelos agentes econômicos, que são incapazes de, antecipadamente, prever e estabelecer medidas corretivas para qualquer evento que possa ocorrer na realização da transação. Deste modo, as partes envolvidas devem levar em conta as dificuldades, derivadas da compatibilização das suas condutas futuras, bem como devem atentar-se para garantir que os compromissos sejam honrados dentro da continuidade da sua interação. Neste contexto, as formas organizacionais adquirem importância na avaliação da eficiência do sistema econômico.

A Economia, baseada em custos de transação entende a empresa e por extensão a organização econômica como uma estrutura de governança em vez de um processo de produção. Desta maneira, é possível inferir que a contratação de serviços terceirizados na organização pública deverá constituir-se em um sistema de governança nos termos conceituados pelo autor, visto que os custos de transação são reduzidos pela submissão, de forma diferenciada, das transações que podem diferir em seus atributos dentro das estruturas de governança. Para Williamson, a governança de relações contratuais é, fundamentalmente, produzida pela instituição de arranjos privados e não por meio do centralismo legal. Ele afirma ainda que a mais importante lição para os propósitos do estudo das organizações econômicas resume-se na preposição de que transações sujeitas a oportunismo *ex-post* serão beneficiadas, se para elas puderem ser delineadas garantias *ex-ante*.

Segundo Williamson (1987), as transações podem ser caracterizadas por três dimensões críticas: a frequência, a incerteza e a especificidade do ativo, que determinam qual a estrutura de governança é a mais adequada. No seu detalhamento, tem-se que a frequência é definida como o nível de recorrência em que a atividade é necessária. A incerteza, dividida em dois tipos: a comportamental, associada às estratégias de não-divulgação, dissimulação ou

---

<sup>22</sup> Risco moral refere-se a ações que uma das partes em uma transação pode vir a adotar *ex-post*, que venham a produzir efeitos negativos sobre o segundo agente, mas que não podem ser perfeitamente monitoradas por este. Essa ação *ex-post* pode ser tanto o emprego de um esforço menor do que o prometido, quanto à escolha de um projeto envolvendo um grau de risco maior do que o informado.

<sup>23</sup> Seleção adversa diz respeito a situações em que uma das partes em uma transação dispõe *ex-ante* de informações superiores a outra parte a respeito de uma ou mais variáveis relevantes.



distorção de informações, e a incerteza ambiental que diz respeito à tecnologia, demanda, disponibilidade dos fornecedores, inflação, entre outros.

Por último, a especificidade do ativo é definida como o grau em que cada ativo consegue dar suporte a alguma atividade essencial de uma organização e pode ser reutilizada em outro tipo de atividade, sem sacrifício do valor produtivo. Essa dimensão pode ser classificada de três formas: por localização geográfica, especificidade física (equipamentos e ferramentas) e recursos humanos (conhecimento e especialização).

A perspectiva da Economia de Custo de Transação (ECT) avalia se as vantagens superam os riscos, ou seja, se a relação benefício-custo é positiva na tomada de decisão de fazer ou comprar. Nos últimos anos, esta é a abordagem teórica predominante para a decisão da terceirização. A referida teoria considera a racionalidade limitada e o oportunismo como pressupostos essenciais sobre os fatores econômicos engajados em transações. Seguindo estes pressupostos, a terceirização contribui para a redução de incerteza, proporcionando a transferência do risco da atividade e ganho em economia de escala, cujos custos de transação e investimentos em especialidades são minimizados (BANDEIRA, 2009).

Entende-se, portanto, que o modelo de contratação de serviços terceirizados na organização pública deve perseguir o objetivo da economia dos custos de transação. O sistema implantado deve ser baseado no disciplinamento *ex-ante* do processo de contratação de serviços. Outro aspecto do trabalho de Williamson (1987), que merece ser analisado em relação à contratação de serviços de terceiros pela Administração Pública são as principais dimensões, segundo as quais as transações se diferenciam: a especificidade do ativo, a incerteza e a frequência. Segundo esses critérios, quanto menos específico o objeto da contratação e mais frequente sua necessidade, maiores as vantagens da terceirização.

## 2.6.2 A RACIONALIDADE ECONÔMICA NA TERCEIRIZAÇÃO

A decisão de fabricar ou comprar (*make-or-buy*), fazer internamente com recursos técnicos e humanos próprios ou contratar serviços de terceiros no mercado é uma antiga questão gerencial (TEIXEIRA, 2010). Nas organizações públicas ou privadas, a decisão de fazer ou contratar deveria pautar-se, preponderantemente, pela racionalidade econômica, que inclui decisões de custos, qualidade e disponibilidade dos bens fabricados e serviços prestados pelo mercado. Havendo disponibilidade de bens ou serviços no mercado em volumes confortáveis, com qualidade igual ou superior ao que a organização é capaz de produzir, e

com preços mais vantajosos que os custos próprios de produção, que elevem os resultados da organização, a opção pela contratação externa é recomendada.

Porém, mesmo o mercado sendo indutor e melhor provedor de determinadas atividades, a terceirização não é uma faculdade discricionária dos gestores, pois vedada é a terceirização da atividade-fim. Contudo, o cumprimento dessa vedação no dia a dia torna-se de difícil aplicação em face da fronteira que define atividade-fim<sup>24</sup> e a atividade-meio<sup>25</sup>. Tal definição não é nada precisa, atualmente, diante da crescente complexidade dos projetos e processos existentes nas organizações públicas e privadas. Todavia, a interpretação literal e aguda do que se pode terceirizar retiraria dos administradores e do mercado a possibilidade de contratar, externamente, uma infinita gama de serviços, interferindo radicalmente na estrutura da cadeia produtiva posta, atualmente, com elevado grau de divisão do trabalho, especialização, eficiência e produtividade.

Ainda que possamos enxergar a racionalidade econômica em busca do lucro como uma obsessão capitalista, o uso da terceirização como meio para obtê-lo não deveria ser de forma automática. O critério decisivo nessas deliberações sobre investimento e produção deveria resultar da equação descrita pelos autores da Nova Economia Institucional (NEI), que conceituam as organizações como feixes de contratos capazes de verticalizar ou horizontalizar a produção, de acordo com a racionalidade econômica e de mercado. Compra-se fora quando mais vantajoso, dentro de uma faixa de risco aceitável. Produz-se, internamente, na escassez de fornecedores ou quando o custo inviabiliza a terceirização (WILLIAMSON, 1987).

Os ganhos de eficiência, advindos da especialização dos processos produtivos mediante a divisão do trabalho, impactam no aumento da produção e promovem a inovação. Assim, mais produtos e serviços passam a ser ofertados com preços mais atrativos, norteando as diretrizes produtivas tanto em mercados competitivos quanto em mercados regulados. Nesse contexto, a terceirização surge como instrumento crucial para esses propósitos, pois oferece uma ferramenta importante na gestão dos recursos de uma empresa, promove a inovação por conta da maior especialização em processos e insere grande contingente no

---

<sup>24</sup> Atividades-fim podem ser conceituadas com as funções e tarefas empresariais e laborais que se ajustam ao núcleo da dinâmica empresarial do tomador dos serviços, compondo a essência dessa dinâmica e contribuindo, inclusive, para a definição de seu posicionamento e classificação no contexto empresarial e econômico. São, portanto, atividades nucleares e definitórias da essência da dinâmica empresarial do tomador dos serviços (DELGADO, 2007).

<sup>25</sup> Atividades-meio são aquelas funções e tarefas empresariais e laborais que não se ajustam ao núcleo da dinâmica empresarial do tomador dos serviços, nem compõem a essência dessa dinâmica ou contribuem para a definição de seu posicionamento no contexto *empresarial e econômico mais amplo*. São, portanto, atividades periféricas à essência da dinâmica empresarial do tomador dos serviços. (*grifo no original*) (DELGADO, 2007).

mercado de trabalho mesmo em regiões que não estão, diretamente, relacionadas aos processos produtivos. A terceirização garante oportunidade de trabalho formal mesmo fora dos grandes centros.

Adam Smith cita em a “Riqueza das Nações” que “o maior aprimoramento das forças produtivas do trabalho, e a maior parte da habilidade, destreza e bom senso com os quais o trabalho é em toda parte dirigido ou executado, parecem ter sido resultados da divisão do trabalho” (SMITH, 1996, p.65).

Ao dividir a atividade de um processo produtivo em etapas menores, reduzindo seu tamanho e sua complexidade, o indivíduo se concentra na execução de uma tarefa, tornando-se um especialista nessa determinada etapa do processo produtivo. Essa nova postura do profissional aumenta a produtividade e promove mais inovações. A divisão do trabalho pode gerar maior eficiência por meio da maior habilidade e destreza que o indivíduo adquire com a especialização. Adam Smith (1996) ao explicar como essa especialização, causada pela divisão técnica do trabalho, gera ganhos de produtividade, utilizou como exemplo o processo produtivo de uma fábrica de alfinetes, na qual o operário pouco capacitado e pouco familiarizado com o uso da máquina poderia fazer um alfinete por dia. Contudo, pelo modo de produção atual verifica-se que esta atividade está dividida em várias etapas, que, na sua maioria, podem resultar em um produto distinto a ser produzido em várias indústrias. As etapas necessárias para a fabricação do alfinete podem ser divididas em várias operações distintas que, em algumas manufaturas, são todas executadas por mãos diferentes. Enquanto em outras fábricas, o mesmo homem, às vezes, pode ser o responsável por duas ou três delas. Com o exemplo de uma fábrica de alfinetes, a divisão do trabalho apontada por Adam Smith tem como consequências principais: a geração de novas atividades específicas, favorecimento da inovação e o aumento da produtividade.

A especialização, advinda da divisão do trabalho, facilita identificar oportunidades para inovação tecnológica em uma determinada etapa do processo. Os indivíduos ligados a esse processo conhecem mais do que ninguém as necessidades e oportunidades de avanço tecnológico. Além disso, são esses profissionais que têm maior incentivo à inovação tecnológica, pois têm interesses diretos relacionados à execução do trabalho para que esse seja executado com o menor esforço. Isso confirma a ideia de que a especialização do trabalho, gerada pela divisão de atividades propicia a inovação tecnológica.

Nessa linha de raciocínio, a terceirização pode ser entendida como uma forma de especialização do trabalho, tratada por Adam Smith, em que as etapas são efetuadas por mais de uma empresa. Nessa situação, tanto a empresa que oferta quanto a que demanda o serviço terceirizado acelera o processo de inovação tecnológica. Conforme Sturgeon (1997), ao externalizar parte do seu processo produtivo, a demandante do serviço terceirizado oferece meios de acelerar o processo de inovação. Com isso, as empresas podem se concentrar na melhoria dos processos, de forma a torná-los mais eficientes.

A empresa prestadora do serviço terceirizado também contribui para dar mais ritmo ao processo de inovação. Na presença da terceirização, a velocidade de difusão de novas tecnologias entre as empresas tende a ocorrer de uma forma mais rápida do que em uma estrutura de atividades internalizada. A empresa terceirizada ao desenvolver ou buscar junto aos fornecedores uma nova tecnologia, rapidamente, a insere nos processos das empresas para as quais presta serviços, fazendo com que a difusão dessa inovação ocorra de maneira acelerada.

Ao desenvolver uma nova técnica, que, possivelmente, irá produzir ganhos de produtividade, a empresa terceirizada tem incentivos de implantação em todas as empresas em que atua. Ao contrário, se essa inovação ocorrer em uma empresa que tem seus processos internalizados, a pulverização da nova tecnologia certamente ocorrerá em uma velocidade menor, pois essa empresa tem incentivos de não tornar público esse conhecimento para que consiga se beneficiar ao máximo dessa inovação. Além disso, a terceirização permite outros resultados positivos, obtidos com a divisão do trabalho como tratada por Adam Smith, dado que a especialização aumenta a produtividade. Um dos veículos mais importantes desse ganho de produtividade é a geração das chamadas economias de escala: atividades econômicas - exercidas em escala mais ampla - tendem a propiciar a diluição dos custos fixos e resultar em um custo médio menor.

Na tentativa de simplificar e reduzir as áreas de atuação, permitindo que a empresa concentre seus esforços na atividade principal, os gestores têm a opção de terceirizar algumas etapas, contratando empresas que possuem *know-how* específico para realizar tais atividades, buscando-se uma estrutura de governança mais eficiente. De acordo com o modelo proposto por Williamson (1996), as estruturas de governança podem ser classificadas em (i) mercado; (ii) hierárquica (integração vertical) e (iii) estruturas híbridas como os contratos de longo prazo.

Havendo integração vertical total, a empresa necessitará de recursos físicos, de esforços gerenciais no planejamento, compra e controle de qualidade dos insumos, e monitoramento da execução das atividades. Nesse caso, as empresas necessitam alocar parte dos funcionários em atividades que não constituem o núcleo do negócio (*core business*), ou seja, em atividades não relativas às competências principais do negócio. Já nas estruturas híbridas, há o estabelecimento de um contrato de longo prazo com uma empresa que assegura a prestação de serviços pautada em níveis de preços, quantidade e qualidade.

Serviços e produtos que envolvam diversas atividades específicas e rápida mudança tecnológica exigem a flexibilidade das estruturas híbridas para que as organizações possam se dedicar ao *core business* sem desviar esforços para atividades que podem ser melhor desempenhadas por empresas especializadas via contratos de prestação de serviços. Dessa forma, verifica-se que a terceirização que tem suas raízes na divisão do trabalho, permeia o tecido econômico há séculos, mantendo-se na atualidade em consonância com a Teoria Econômica com destaque para Adam Smith e Williamson.

A terceirização torna-se imprescindível nos dias de hoje na medida em que se registram ganhos de produtividade, redução de custos, especialização produtiva e aceleração do processo de inovação tecnológica. Com isso, a sociedade se beneficia com produtos de melhor qualidade a preços e tarifas acessíveis, pois as condicionantes de mercado tais como a concorrência e a regulação fazem com que o consumidor seja o principal beneficiado, já que os ganhos de eficiência impactam nos preços finais dos produtos e serviços.

No debate pós-modernismo, discutem-se políticas de modernização e implementação de reformas que instituem como princípio o conjunto formado pela racionalidade econômica, a otimização dos processos internos, a eficácia e eficiência como elementos centrais. Ao definir estes princípios considerando-os como elementos nucleares, os planos de modernização têm tomado como referência principal a atividade econômica, o sistema produtivo e o mercado, trazendo para o interior das instituições públicas a concepção da organização empresarial. Nesse sentido, as instituições públicas são percebidas como meramente instrumentais, passando a serem subordinadas pelos critérios de produtividade, eficácia e eficiência semelhantes às organizações econômicas. Ignoram-se as tensões entre capital e trabalho, entre os profissionais de comando e os comandados, pois pressupõe-se um modelo consensual e racional também na gestão dos conflitos internos e externos (LIMA, 2001, p.122).

## 2.7 O FENÔMENO DA TERCEIRIZAÇÃO

A terceirização não é um fenômeno novo, pois já se fazia presente no próprio processo de constituição do capitalismo na medida em que o sistema de produção passa a se constituir por encomendas. Naquela época, os comerciantes encomendavam aos artesãos a produção de artigos manufaturados leves como: têxteis, vestuário e calçados para, em seguida, vendê-los no mercado. Foi, inclusive, essa intermediação lucrativa que propiciou acumular capital e transformar-se na nascente classe capitalista. No curso da história do capitalismo, a terceirização com diferentes denominações e características é um recurso muito utilizado, de acordo com a natureza do processo produtivo. Os setores automobilísticos e da informática, por exemplo, recorreram à terceirização desde o seu nascimento.

De importância acessória, periférica, complementar na arquitetura produtiva, ela se transforma em elemento central, em condição de flexibilidade, fundamental do ponto de vista da produtividade e da competitividade das empresas. O que diferencia a terceirização atual é o ritmo veloz com que tem sido introduzida, sua abrangência e o fato de estar invadindo a própria cadeia produtiva. A terceirização com esse perfil emerge no bojo das mudanças que se processaram a partir da crise do sistema fordista em meados da década de 70, que revelou a incapacidade em resolver as contradições capitalistas. Em resposta a esta crise, surge a produção flexível que atingiu em cascata o processos e mercados de trabalho, produtos, padrões de consumo, em especial a relação interfirmas (HARVEY, 1992).

Autores como Amato Neto (1995) e Rezende (1997) afirmam que terceirizar consiste em uma estratégia de gestão que permite à empresa concentrar-se naquilo que faz melhor, ou seja, na sua atividade-fim, trabalhando focada em seu objetivo estratégico em busca de competitividade e produtividade.

Amato Neto (1995) conclui que terceirizar é o

“ato de transferir a responsabilidade por um determinado serviço ou operação/fase de um processo de produção ou comercialização, de uma empresa para outra(s), neste caso conhecida(s) como terceira(s). Nesta forma, a empresa contratante deixa de realizar alguma ou várias atividades cumpridas com seus próprios recursos (pessoal, instalação, equipamentos, etc.) e passa-as para empresa(s) contratada(s).” (AMATO NETO, 1995, p.36).

Pode-se inferir, então, que seu principal atributo reside na transferência de funções e atividades da empresa origem para empresas destino e tanto podem ter por objeto, etapas do processo produtivo da empresa origem como apenas atividades e serviços de apoio. Os

autores acrescentam ainda que a terceirização usa formas de flexibilização da mão de obra e de encargos trabalhistas que, muitas vezes, ensejam na precarização das condições e das relações de trabalho, cujas consequências remetem à redução de postos de trabalho e à ampliação de conflitos entre empresas, trabalhadores e sindicatos.

A terceirização traz consigo um conjunto de inovações tecnológicas e organizacionais que se submetem aos imperativos economicistas, cujas suas formas se relacionam a fatores estruturais, conjunturais, históricos, culturais, econômicos, políticos que devem ser considerados individualmente ou conjuntamente. Considerada um fenômeno mundial decorrente da globalização econômica, a terceirização assume feição própria em cada país, cujos efeitos para os trabalhadores são bastante distintos, visto que reduz o número de emprego sem afetar a produtividade (DIEESE, 2007).

Segundo estudos do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE, 2007) nos Estados Unidos o fenômeno da terceirização é preocupante na medida em que trabalhadores procedentes da Índia, da China e do Leste Europeu são admitidos com salários inferiores aos percebidos pelos americanos, mesmo executando tarefas qualificadas e com vínculos trabalhistas indiretos com empresas estrangeiras, eles se submetem devido às condições econômicas e sociais dos países de origem. As aquisições de componentes de outros países por empresas localizadas em solo americano e a realocação de empresas americanas para outros continentes também prejudicam a relação de trabalho dos americanos. Na União Europeia, há pouco atrativo para quem terceiriza devido às pequenas diferenças salariais entre os trabalhadores, porém, isso não tem constituído um impeditivo ao crescimento da terceirização, atraindo vários trabalhadores.

No Brasil, a terceirização fundamenta-se no crescimento do neoliberalismo, na desregulamentação financeira e do mercado de trabalho, na privatização e na abertura comercial realizada pelo Estado, fortemente afetada por fatores de natureza política, social, econômica e cultural que contribuem para agravar o caráter excludente desse processo de gestão da mão de obra. A lógica da terceirização não escapa ainda à lógica do capitalismo, considerando que a produção de bens e serviços é conformada por um grupo pequeno de empresas multinacionais ou transnacionais que orientam as formas e os modos de produção contemporâneos (DIEESE, 2007).

Segundo Amato Neto (1995), as empresas recorrem à terceirização devido ao acirramento das condições de concorrências advindas da nova ordem econômica internacional

como a revolução tecnológica, a reorganização das economias centrais, a formação dos grandes blocos econômicos e as formas flexíveis de organização social do trabalho, impondo profundas transformações às empresas que pretendem continuar sendo competitivas. Para Amato (1995), a forma flexível mais importante da terceirização refere-se à flexibilidade social entre as empresas. Com isso torna-se possível a flexibilidade nos contratos de trabalho com variações no tipo de contratação, na duração da jornada, no local do trabalho e na redução dos encargos sociais e trabalhistas, conferindo às empresas a liberdade na gestão da sua força de trabalho. Em contrapartida, as empresas que terceirizam a força de trabalho argumentam que a eliminação de alguns postos de trabalho são compensados pela criação de novos empregos, decorrentes do surgimento de novas Pequenas e Médias Empresas (PMEs) terceiras.

O autor Faria (1994) argumenta que a terceirização tem a ver com três dimensões fundamentais para a sobrevivência das empresas: a qualidade, a competitividade e a produtividade, na medida em que a empresa passa a concentrar-se nas suas competências centrais, destinando suas tarefas secundárias e auxiliares para as empresas especializadas. A terceirização evoluiu de atividades de apoio como limpeza, segurança, alimentação, manutenção predial, transporte, apoio jurídico, assistência social, recepção e comunicação, em direção às etapas cada vez mais importantes do processo produtivo. Faria (1994) ressalta que na terceirização, “o fabricante tradicional abandona suas linhas industriais em favor de fornecedores mais preparados em termos de custos” (FARIA, 1994, p.43).

Em função disso, a atenção da empresa é redirecionada para funções como a gerência da qualidade da produção de terceiros, do marketing e da distribuição. Entre os objetivos mais comuns que Faria (1994) associa aos processos de terceirização estão: a redução de encargos sociais; a promoção de mudanças organizacionais; a racionalização produtiva (fixar-se no estratégico); a especialização flexível (contratante apenas administra a relação fornecedor, produção e mercado) e a minimização dos movimentos sindicais.

O autor distingue dois modelos de produção vigente: o tradicional ou da verticalização<sup>26</sup> produtiva, no qual a garantia do produto ou serviço é operada, mediante o

---

<sup>26</sup> De acordo com Porter (1996), a integração vertical é a combinação de processos de produção, distribuição, vendas e outros processos econômicos tecnologicamente distintos dentro das fronteiras de uma mesma empresa. A necessidade de capital para aquisição, criação e manutenção dos elos assim como a necessidade de alavancagem operacional podem ser decisivas para a avaliação do processo de verticalização. Os custos são altos e devem ser analisados, minuciosamente, antes de qualquer decisão que possa impactar financeiramente toda a cadeia. A integração vertical é uma decisão da empresa por utilizar transações internas em detrimento de



controle acionário de alguns fornecedores e do próprio mercado numa estrutura verticalizada, e o segundo modelo denominado moderno ou da horizontalização no qual a produção é estabelecida em função do mercado, sendo os fornecedores parceiros no processo produtivo. Nesse caso, o objetivo não é simplesmente fabricar numa ótica Fordista, mas atender ao mercado, envolvendo nesse empreendimento tanto o público interno (mão de obra) como o externo (fornecedores, subcontratadas, etc.).

Nesta forma produtiva, “a empresa trabalha da ponta-final (mercado) para trás, reduzindo o custo de tudo o que é necessário para a produção, até atingir a meta estabelecida. Com isso, empurram-se os custos para baixo e acelera-se o processo de inovação dos produtos” (FARIA, 1994, p. 49).

O autor destaca como efeitos da terceirização o barateamento e a melhoria da qualidade dos serviços e produtos; o aumento da eficiência empresarial (flexibilidade e agilidade decisória e produtiva); a modernização dos fornecedores; a parcerização dos elementos da cadeia produtiva; a economia de escala; a redução de impostos e encargos sociais; a redução de empregados diretos; e o aumento do número de micros e pequenas empresas. Porém, como efeitos danosos se apresentam a degradação das condições de trabalho nas subcontratadas referente aos salários, à segurança e à saúde, bem como a redução do número de associados nos sindicatos.

Amato Neto (1995) assegura que o fundamento da terceirização se encontra no Modelo Japonês, da produção enxuta, da qualidade total e da produção *just-in-time*. Por esse motivo, a introdução da terceirização deveria ocorrer juntamente com os princípios de gestão (promoção por antiguidade e por mérito, estabilidade no emprego, trabalho em grupo) que lhe dão sustentação e sentido. No entanto, no Brasil, a terceirização é implantada, de forma isolada e oportunista, num quadro que em nada se assemelha ao das empresas japonesas.

Na estrutura organizacional da grande empresa Fordista, a estratégia predominante era a da integração vertical através da qual se reunia numa mesma planta industrial o máximo de atividades (produtivas ou de apoio) possíveis. A crise dos anos 70 representou, além do aparecimento de novas formas de organização do trabalho e da revolução na base tecnológica (automação microeletrônica), um novo padrão de relacionamento interfirmas. A prioridade até então dispensada à integração vertical vai gradualmente cedendo terreno aos processos de descentralização produtiva, movimento que leva as empresas a focarem-se, “... em seu

---

transações de mercado ou mistas. Pode ser mais barato, mais fácil e menos arriscado desenvolver atividades administrativas, produtivas, de distribuição ou marketing internamente do que recorrer ao mercado.

negócio central (*core business*) e, em paralelo, a subcontratar uma série de outras empresas (terceiras)...” (AMATO NETO, 1995, p. 37).

Ao analisar o setor automobilístico, Amato Neto (1995) considera que os fornecedores de autopeças encontraram como motivação principal para adoção da terceirização a conquista de maior flexibilidade produtiva, seja na esfera operacional e produtiva, seja na gerencial e administrativa. Entretanto, permanece como a mais importante a flexibilidade da gestão da força de trabalho tais como as já citadas, as formas de contratação, duração da jornada e local de realização do trabalho e a redução dos encargos sociais e trabalhistas.

Diante disto, o autor conclui que a terceirização no Brasil encontra-se em estágio incipiente, apresentando as seguintes tendências: a opção de grandes empresas produtoras de bens duráveis pelo *global sourcing* em detrimento da rede de fornecedores locais; a redução drástica de efetivos das empresas-origem; a terceirização pouco organizada e não negociada e o envolvimento de empresas terceirizadas em irregularidades trabalhistas. Em decorrência dessas características, o autor sugere que as empresas procurem abordar a terceirização como um fator estratégico para que sua implementação ocorra a partir de um planejamento de longo prazo, capaz de potencializar as vantagens e desvantagens desse processo.

Segundo Brasil (1993), uma das vantagens do processo de terceirização é a possibilidade da empresa-destino operar em um padrão satisfatório de utilização da capacidade de produção. Isto significa enxergar a oportunidade de transferir custos fixos para terceiros; facilitar uma eventual saída do negócio, caso o retorno sobre o investimento for baixo ou negativo; eliminar investimentos em atividades de apoio como mão de obra, treinamento e espaço físico; permitir um enxugamento da estrutura organizacional, sobretudo, através da redução de níveis hierárquicos, melhorando a dinâmica decisória e o fluxo de informações; catalisar a transferência de tecnologias de produção e de gestão entre empresas; e auxiliar no processo de implantação do *Just-in-time*. Quanto às desvantagens, o autor identifica as seguintes: incentivar a formação de grandes empresas-destino; aumentar a quantidade de fornecedores a serem controlados, além de gerar problemas e custos adicionais, gerados pelas eventuais mudanças de fornecedores.

O processo de terceirização exige que se tomem alguns cuidados, como, por exemplo: terceirizar apenas atividades sazonais e que não agreguem valor ao produto final; verificar se a empresa-destino suporta as flutuações da demanda da contratante; ao terceirizar atividades produtivas, levar em conta o entrosamento empresa-origem x empresa-destino; selecionar

empresas cujos custos sejam possíveis influenciar através de negociação; estar atento à tecnologia de produção e de gestão da empresa-destino; comparar os preços oferecidos pelas empresas-destino; transferir *know-how* para a empresa-destino; cuidar para que a terceirização não aumente os custos de atividades de outros setores da empresa; e relacionar todos os benefícios e malefícios da terceirização (BRASIL, 1993).

Segundo Rezende (1997), a terceirização é permeada por fatores conjunturais e estruturais. Entre os fatores conjunturais em destaque estão: (i) a crescente burocratização das empresas que propiciou crescimento exorbitante das atividades de apoio; (ii) a redução dos níveis hierárquicos em razão de custos e novos processos de trabalho; (iii) a venda de ativos e descarte de certas atividades integradas em face da necessidade de fluxo de caixa para manter as atividades principais.

Enquanto que os fatores estruturais são (i) o pagamento do bem ou serviço nos casos de efetiva utilização, demandando menor volume de capital de giro, além de transformar salários e encargos sociais em custos variáveis, antes custos fixos; (ii) a convergência para os segmentos rentáveis da cadeia produtiva; (iii) os ganhos de especialização na medida em que as empresas especializadas podem obter ganhos superiores em razão de maior eficiência decorrente do foco nos seus processos básicos; (iv) a exploração das competências centrais que a empresa acredita possuir; (v) a produção flexível que permite alterações variadas na composição de produtos adequando-os às exigências do mercado pela redução de custos e matérias-primas; (vi) a globalização do mercado que orienta as atividades artesanais e áreas pré-capitalistas em atividades integradas ao mercado; (vii) a facilidade de controlar os ativos; (viii) a subutilização de ativos; (ix) a atualização e o aproveitamento do desenvolvimento tecnológico; e (x) o encurtamento do ciclo de vida de produtos e processos com a possibilidade de diferenciação.

Na análise de Rezende (1997), ainda que os processos de terceirização possam ser inibidos pela dificuldade de estabelecer parcerias; pela possibilidade de engendrar novo concorrente; por resistências internas, já que terceirizar significa mexer com pessoas, cargos, salários, espaços de poder e carreiras; pela dependência que pode produzir em relação a fornecedores ou distribuidores; pela dificuldade de gerenciar os contratados, e também por características próprias do processo produtivo ou do mercado.

Costa (1994) ressalva ainda que:

“... a especialização/qualidade, economia de escala/redução de custos apenas serão devidamente alcançados se a empresa interagir solidariamente com seus fornecedores em investimentos compartilhados, seja em transferência de know-how, programas de treinamento, conhecimentos gerenciais, controle de qualidade, aprimoramento tecnológico, entre outros.” (COSTA, 1994, p.08).

E conclui Rezende (1997) que:

“... o movimento de terceirização, quando feito dentro de critérios consistentes, traz os resultados desejáveis: melhoria da competitividade, aumento do lucro, ampliação significativa da flexibilidade técnica e econômica, diminuição sensível da burocracia e a possibilidade concreta de estabelecimento de parcerias.” (REZENDE, 1997, p. 15).

Sob outro enfoque, Repullo (1997); Druck (1999) afirmam que a terceirização contempla na sua essência a maximização de custos pouco impactando na eficiência e produtividade e se mantém, sobretudo, pela exploração das relações precárias de trabalho, da saúde, do emprego e das ações coletivas dos trabalhadores. Os autores concluem que, se no aspecto eficiência e produtividade a terceirização é passível de questionamento, quanto à precarização há dúvidas.

Corroboram com os autores os estudos realizados pelo DIEESE (2007). Nos setores produtivos da economia como o elétrico, o petrolífero, o financeiro e a construção civil, a redução dos postos de trabalho com a ampliação dos processos de terceirização, acompanhados da precarização nas condições e nas relações de trabalho terceirizado é inexorável. A redução dos salários e dos benefícios sociais, a ausência de registro do empregado e de equipamentos de segurança no trabalho, a perda da representação sindical e a baixa qualificação dos profissionais são alguns dos elementos presentes nessas relações de trabalho.

Expõe o estudo que nos períodos de 1994 a 2005, o setor elétrico foi reduzido de 183.380 para, aproximadamente, 94.398 mil trabalhadores. Considerado o índice de crescimento das atividades do setor neste período, a redução do número de trabalhadores demonstra a ampliação do quadro de terceirizado em todas as atividades das empresas do setor. Já as estatísticas do setor petrolífero demonstram que, além do índice de acidentes, 4,5 vezes maior nas terceirizadas, os cortes de pessoal efetivo coincidem com a expansão do trabalho terceirizado, considerando que no período de 1995 a 2005, o setor passou de 29 mil para 143,7 mil trabalhadores terceirizados. Embora o setor tente justificar como consequência

de uma estratégia de negócios, verifica-se que, na maioria dos contratos, isto é, 98 % dos terceirizados do setor têm como parâmetro o menor preço.

Nos serviços financeiros, os bancos passaram por uma profunda reestruturação, acompanhada de incrementos na terceirização, inclusive de áreas consideradas tipicamente do setor financeiro como as atividades operacionais dos bancos. A terceirização na construção civil é expressiva, sendo que o repasse de várias etapas da cadeia produtiva aos terceiros é uma prática comum na maioria dos canteiros de obras. Nos diversos setores é grande a lista das dificuldades enfrentadas pelos trabalhadores como a redução de salários, o aumento de acidentes, a falta de organização no local de trabalho, a exclusão de direitos, a baixa qualificação e a alimentação inadequada (DIEESE, 2007).

Antunes (2006) afirma que a precarização do trabalho faz parte de um processo político e econômico que consiste, primeiramente, na desmontagem do Estado de bem-estar social. Em segundo, na implementação de um projeto econômico, social e político que atinja o mundo do trabalho, reordenando as relações de compra e venda da força de trabalho pelas leis de mercado, reduzindo o trabalhador a um objeto e o trabalho a uma mercadoria.

Nesse contexto, a essência do processo de terceirização traduz-se na redução dos custos do trabalho, decorrentes da flexibilização dos direitos trabalhistas e da volatilidade da mão de obra, relegando a um segundo plano os riscos e as desvantagens pertinentes à adoção dessa estratégia na perspectiva empresarial e também pelo Estado. Este vislumbrava com a Reforma Gerencial, facilitar a inserção da terceirização no setor público federal como um fator preponderantemente econômico, descuidando dos aspectos relacionados à complexidade no gerenciamento dos contratos e dos fatores sociais.

### 2.7.1 A TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

A Administração Pública Brasileira iniciou um processo de reforma, visando reduzir o tamanho do seu aparelhamento administrativo tornando-a mais flexível, eficiente e voltada para o atendimento ao cidadão. Surge assim, o instituto da privatização<sup>27</sup> que, em sentido

---

<sup>27</sup> O termo privatização abrange uma acepção ampla e outra restrita. Genericamente, pode-se englobar no conceito amplo de privatização todo um conjunto de medidas adotadas com o objetivo de diminuir a influência do Estado na economia, ampliando a participação da iniciativa privada em uma série de atividades antes sob controle estatal. Essa concepção ampla abrange a venda de ativos do Estado, notadamente com a transferência do controle acionário de empresas estatais (desnacionalização); a desregulamentação, diminuindo a intervenção do Estado no domínio econômico, inclusive com a flexibilização das relações trabalhistas e a desmonopolização de atividades econômicas; a concessão, permissão ou autorização de serviços públicos e a adoção, cada vez mais frequente, de contratações externas (*contracting out*), com a celebração de ajustes para que a iniciativa privada

amplo, compreendia, entre outros objetivos, a quebra de monopólios de atividades exercidas exclusivamente pelo poder público, a delegação de serviços públicos aos particulares e a terceirização, sendo que por meio dela buscava-se a colaboração de entidades privadas no desempenho de atividades acessórias da Administração (DI PIETRO, 2008, p. 28).

Essa colaboração era vista pelo Estado como uma necessidade, pois a economicidade, com a transferência de atividades, era entendida como a economia de recursos de rendimento pelo capital empregado ao se contratar prestadores de serviços especializados no mercado. Além, claro, da redução de custos com a gestão dos serviços até então executados.

A gestão do serviço público contempla a forma pela qual ele é administrado e ocorre ao nível da gestão estratégica, gestão operacional e execução material. A primeira refere-se à definição das estratégias e macro-objetivos, enquanto que a gestão operacional remete-se à forma como as atividades serão realizadas. Por último, a execução material das atividades está voltada para a terceirização com o ente privado. Na terceirização, o poder público não delega a gestão estratégica nem operacional, apenas repassa a execução material de determinado serviço (RAMOS, 2001).

Conforme Ramos (2001) esclarece, a terceirização e a concessão são institutos completamente diferentes, apesar de sua generalização. Na terceirização, o contratado é mero executor da atividade que lhe foi atribuída pelo gestor operacional, que o remunera por meio de contrato, constituído apenas por elementos ou tarefas, anexas ao serviço público com ausência de laço contratual com os usuários do serviço público. Já na concessão, o concessionário recebe a gestão operacional do serviço público e presta-o em seu próprio nome, sendo que a remuneração por ele recebida é paga pelos usuários dos serviços. Além disso, o objeto da concessão é todo um serviço público, enquanto na terceirização é apenas uma atividade específica.

A extinção do Regime Jurídico Único para os servidores públicos que, na Constituição de 1988, havia transformado todos os celetistas em estatutários foi um dos pontos essenciais da Reforma Gerencial. Com essa medida, a contratação de empregados públicos por meio do regime celetista para as atividades consideradas não-exclusivas de Estado tornava-se uma realidade. A execução das atividades auxiliares ou de apoio passa a ocorrer por trabalhadores contratados por meio de licitação, momento em que se oficializava a precarização do trabalho

---

desempenhe atividades no âmbito do setor público. Essas contratações têm sido, no direito brasileiro, denominadas de terceirização (RAMOS, 2001, p.40).

no setor público federal pela adoção da terceirização. O regime estatutário destinava-se apenas às carreiras de Estado.

A reforma do Estado estava condicionada à delimitação do seu tamanho, sendo que para a sua adequação estariam presentes as ideias de privatização, publicização e terceirização. Bresser-Pereira (1997, 1998a) argumenta que para o Estado cumprir suas novas funções precisa contar com uma gama de atividades ou serviços auxiliares como limpeza, vigilância, transporte, copeiragem, serviços técnicos de informática e processamento de dados, que deveriam ser terceirizados e realizados, de forma competitiva pelo mercado, com economia para o tesouro. Assim, o processo de terceirização de serviços tornou-se uma tendência quando as obras públicas foram terceirizadas em meados do século XX.

A lógica prevalecente deste modelo de gestão evidencia um Estado mínimo que adota a terceirização como estratégia de gestão visando reduzir custos em detrimento de consideráveis danos sociais. No quadro 3, apresenta-se as atividades pós-reforma.

### QUADRO 3. INSTITUIÇÕES RESULTANTES DA REFORMA DO ESTADO

	<b>Atividades Exclusivas de Estado</b>	<b>Serviços Sociais e Científicos</b>	<b>Produção de Bens e Serviços para o Mercado</b>
<b>Atividades Principais (Core)</b>	Estado enquanto Pessoal	Entidades Públicas não Estatais <sup>28</sup>	Empresas Privatizadas
<b>Atividades Auxiliares</b>	Empresas Terceirizadas	Empresas Terceirizadas	Empresas Terceirizadas

**Fonte:** Bresser-Pereira. Reforma do Estado para a Cidadania – A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional, Brasília Enap; Editora 34; 1998; Pag. 96.

A ideia de Estado mínimo é apresentada por Di Pietro (2008) quando afirma que a privatização abrange todas as alternativas pelas quais se busca reduzir o tamanho do Estado. Dentre as mais efetivas estão: (a) a desregulação entendida como a diminuição da intervenção do Estado no domínio econômico; (b) a desmonopolização de atividades econômicas; (c) a privatização de serviços públicos com a transferência de atividades públicas para o setor privada; (d) a concessão de serviços públicos à empresa privada e não mais à empresa estatal, como ocorria; (e) as contratações de terceiros em busca da execução de prestação de serviços e contratos de obras. Conclui-se que a terceirização é uma forma de privatização, instrumento muito utilizado pelo setor público para a realização de suas atividades. O autor Alves (2010)

<sup>28</sup> Entidades públicas não-estatais que no Brasil, quando publicizadas, passam a serem denominadas “organizações sociais”.

corroborar com o argumento ao afirmar que, mesmo em um serviço público, ocorre uma privatização das relações de trabalho na medida em que o Estado transfere sua responsabilidade pela execução concreta das condições do serviço.

Di Pietro (2008) explica que a terceirização se constitui na modalidade tradicional, de risco e de parceria. As duas primeiras, muito similar ao modelo adotado no setor público federal. Enquanto que a última, por ser mais recente, o Estado vem implementando por meio das Parcerias Público-Privadas, porém, com resultados insatisfatórios. O predomínio é pelo modelo tradicional aliado a algumas características do modelo de risco.

No modelo tradicional de terceirização, segundo Di Pietro (2008), o preço é central para a contratação ocasionando desconformidades como: comportamentos simulados com o objetivo de resguardar interesses individuais; mão de obra sem especialização, propiciando resultados técnicos duvidosos; exploração econômica da mão de obra com baixa produtividade, alta rotatividade e reclamações trabalhistas; fonte de lucro advinda da violação das obrigações trabalhistas; taxa de administração incompatível com os custos operacionais, os salários e os encargos sociais; interferências da contratante na administração da atividade terceirizada para obter um mínimo de qualidade.

Na terceirização de risco, está presente a transferência de obrigações trabalhistas, decorrente da contratação de mão de obra ilegal, intermediada por terceiros. As principais distorções ocorrem na: (a) constituição de uma empresa por um ex-empregado para prestar serviços exclusivamente ao seu empregador anterior, situação que se mantém a subordinação hierárquica e jurídica; (b) contratação da mesma mão de obra temporária para finalidades não permitidas e por período superior aos três meses previstos em lei, sem autorização das Delegacias Regionais do Trabalho; (c) contratação de empresa que fornece “mão de obra de aluguel” para funções estranhas àquela para a qual foi constituída, por exemplo, contratar uma telefonista por intermédio de empresa que atua no ramo da limpeza e segurança; (4) contratação de empresas que fornecem mão de obra para quaisquer função e serviços sem a capacitação técnica para administrá-la e supervisioná-la, limitando-se ao simples aluguel do registro trabalhista à contratante.

A partir do enfoque de Di Pietro (2008), é permitido inferir coincidências entre as opções reformistas do governo Fernando Henrique Cardoso e a adoção do serviço terceirizado e precarizado no setor público federal, estadual e municipal. Assim, o Estado empresarial singulariza a exclusão social, acenando e acolhendo medidas de caráter economicista, criando



um cenário onde o trabalho é desqualificado e o domínio sobre o trabalhador é ampliado (ANTUNES LIMA et al., 2009). Nesse cenário, aumentam os problemas relacionados à execução do trabalho com a prática da terceirização, expondo o lado precário das relações e das condições de trabalho, cujas deficiências associadas a esta prática podem ser constatadas por meio de indicativos como insuficiência de escolaridade, predominância do trabalho feminino, elevado índice de rotatividade, baixos salários, ausência de expectativas em relação ao futuro e aparecimento de doenças.

Assim, o Estado neoliberal intensificou a terceirização dos serviços públicos, reduzindo os custos com a contratação de pessoal próprio na administração pública e subordinou a complexidade da prestação dos serviços públicos à lógica mercantilista, potencializando as formas precárias de relações de trabalho dentro das instituições públicas. Essa relação precária de trabalho e sua fragmentação fundamentam o poder do capital sobre o trabalho (ALVES, 2000 e 2010).

## 2.7.2 A TERCEIRIZAÇÃO NO LIMITE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

A utilização e as formas legais da terceirização, praticadas na Administração Pública, salvo excepcionalidades, devem ser precedidas de licitação. As demais formas de terceirização configuram-se em uma ilegalidade de procedimento, cabendo a responsabilização do agente que o praticou (MARTINS, 2005).

O uso da terceirização no setor público limita-se aos princípios da eficiência<sup>29</sup> e da economicidade<sup>30</sup> como afirma Di Pietro (2004). A eficiência se traduz em excelência dos meios utilizados para a consecução dos objetivos. Alguns gestores públicos imaginam que a simples introdução da terceirização pode proporcionar maior eficiência na prestação dos serviços, porém, essa associação pode não ocorrer. O monopólio é um dos exemplos, cujas

---

<sup>29</sup> Segundo Di Pietro (2004), “o princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público”. Sua inserção na Constituição Federal de 1988, art. 37, ocorre mediante a Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98, sob a forte influência do neoliberalismo e da ordem econômica instalada no mundo, cujo objetivo é garantir que a gestão da coisa pública seja cada vez menos burocrática e atinja seus objetivos de forma mais rápida e eficaz, respondendo aos anseios da sociedade, às pressões externas e alcançando o fim ao qual se propõe.

<sup>30</sup> O princípio da economicidade, expressamente previsto no artigo 70 da Constituição Federal de 1988, representa, em síntese, a promoção de resultados esperados com o menor custo possível. É a união da qualidade, celeridade e menor custo na prestação do serviço ou no trato com os bens públicos (BRASIL, CF, 1998).

características propiciam a ineficiência e onerosidade, corrupção, custos adicionais com a fiscalização, além de maior rotatividade e pouco investimento de pessoal na empresa terceirizada, ocasionando perda da qualidade. Diante disso, estudos conscientes deverão ser elaborados, demonstrando evidências que a execução pelo ente privado é a forma que melhor atende o interesse público na terceirização de certa atividade, considerando os princípios norteadores da gestão pública, como o princípio da economicidade (RAMOS, 2001).

A legalidade da terceirização na esfera pública apresenta-se na medida em que a Lei nº 8.666/1993, em seu artigo 6º, traz um rol exemplificativo das atividades terceirizáveis como demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro e trabalhos técnicos profissionais (BRASIL, Lei 8.666, 1993). O Decreto Federal nº 2.271/1997 também expõe uma vedação. A terceirização de atividades inerentes aos cargos pertencentes à organização administrativa do órgão ou entidade pública é proibida, salvo quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal. Porém, é necessário refletir sobre o benefício da terceirização para a instituição pela dificuldade em se estabelecer a parceria, considerada uma das características fundamental dessa ferramenta (BRASIL, DF 2.271, 1997).

Neste sentido, o objetivo da parceria é obstaculizado devido às limitações na escolha do contratado, ou seja, sua vinculação ao processo licitatório que não permite eleição. Com efeito, a Administração se prejudica em relação a fatores utilizados no setor privado para sua contratação como: a qualidade do produto; a capacidade instalada; a tecnologia empregada; o relacionamento com os clientes e concorrentes; a situação econômico-financeira da empresa; os preços praticados pelo mercado; e, principalmente, seu interesse na parceria.

Portanto, no setor público, a contratação da parceira ocorre, essencialmente, pelo preço e não com base nesses fatores, muitas vezes ocorrendo contratação de um mero prestador de serviços ou fornecedor de bens. Diante destes fatores, indaga-se se a terceirização pode apresentar resultados favoráveis à Administração Pública tal como ocorre no setor privado, que tem como uma de suas premissas, a escolha do parceiro adequado, relegando ao segundo plano a obtenção imediata do menor preço (RAMOS, 2001).

### 2.7.3 ANÁLISE DAS VANTAGENS E AMEÇAS DA TERCEIRIZAÇÃO

A aferição da vantagem e risco no processo de terceirização pode ser contabilizada tanto no plano privado quanto no público, a partir da modalidade da contratação. Uma modalidade pode ser identificada como parte da reestruturação produtiva em nível mundial em que o mecanismo de busca da produtividade, da qualidade e da competitividade prevê a transferência de inovações tecnológicas e de políticas de gestão da qualidade a terceiro mais barato, mais preparado ou mais eficiente (FRIEDMAM, 2007). A outra modalidade, predominante entre as organizações brasileiras, inclusive as públicas, é balizada na redução de custos, mais precisamente, na substituição do custo fixo pelo custo variável<sup>31</sup>.

A terceirização no setor público deve envolver, essencialmente, as atividades acessórias, portanto, distante do seu negócio principal (*core-business*). É frequentemente utilizada para suprir as baixas de pessoal administrativo em virtude de aposentadoria, falecimento, extinção de cargos ou ampliação das atividades do órgão. Portanto, a vantagem que se tem ao se utilizar o instituto da terceirização para os casos citados, além de proporcionar mobilidade à gestão administrativa, resulta na redução de custos e responde à orientação reformista neoliberal do Estado enxuto, que limita os gastos com pessoal efetivo para manter o equilíbrio fiscal.

A vantagem ou desvantagem da terceirização merece ponderação quando envolvidos fatores ideológicos, favoráveis ou desfavoráveis a essa estratégia de contratação, em especial na área pública, quando se olha para os movimentos sindicais e objetivos políticos dos gestores públicos, em face da perda ou redução de trabalhadores que poderiam ser articulados para as conquistas de benefícios trabalhistas e utilizados como força de expressão para a manutenção ou condução de um cargo público. Mas, considerando a análise técnico-legal, as vantagens para a Administração Pública refletem na contribuição para a geração de emprego e renda; desenvolvimento da economia; foco na atividade-fim; aumento da qualidade com maior agilidade nas decisões; redução orçamentária em custeio para aplicação em investimentos e na busca da eficiência administrativa e do equilíbrio fiscal.

Entre as desvantagens elencadas, é possível citar os problemas com a imagem do órgão no caso de falha do contratado, aumento da dependência de terceiros, dificuldade de encontrar o parceiro ideal e perda do controle dos custos dos serviços terceirizados. A perda

---

<sup>31</sup> No modelo de terceirização brasileira, o tomador dos serviços paga apenas pela quantidade de bens ou serviços solicitados na contratação e efetivamente recebidos. O custo fixo da atividade de produção, que antes da terceirização ocorria independente do volume efetivamente realizado, converte-se em custo variável (DIEESE, 2003).

da identidade cultural da empresa ou órgão no longo prazo por parte dos funcionários, agravados pela impactante responsabilidade subsidiária pelos direitos trabalhistas dos terceirizados, são consideradas outras desvantagens, que merecem ser analisadas profundamente quando do interesse na terceirização.

A terceirização como qualquer negócio pode apresentar riscos ou desvios. Algumas empresas usam a terceirização com o intuito, puramente voltado para a obtenção de maior lucro, valendo-se para isso de fraude às leis e obrigações trabalhistas. Nesses casos, a ferramenta pode se tornar prejudicial não só para os trabalhadores, mas também onerosa para as tomadoras de serviços (RAMOS, 2001). Quando uma organização contrata uma empresa de terceirização para executar determinado serviço especializado no seu ambiente interno, está buscando vantagens operacionais estratégicas visando à redução de custo. Na esfera pública, o objetivo é semelhante. Terceirizar serviços traduz-se na busca de vantagens operacionais e estratégicas visando à eficiência administrativa capaz de substanciar a melhor paridade na relação benefício-custo, que se traduz em agilidade, eficiência e economicidade.

Porém, na Administração Pública, as empresas são escolhidas mediante procedimento licitatório, na maioria das vezes, vencendo aquela que conseguir ofertar o menor preço. Acontece que, para vencer o certame, parte dessas empresas apresenta propostas aparentemente inexequíveis, com margens de lucro mínimas - algumas chegam próximo de zero, ensejando um futuro quadro de inadimplência. Muitas vezes, essas empresas atrasam salários e até deixam de depositá-los, já que não conseguem arcar com as obrigações ou mesmo por má-fé. Há casos de empresários em que chegam a abandonar os empregados sem deixar vestígios.

Desta forma, é expressivo o risco de se contratar uma empresa inadequada, que não tenha competência ou idoneidade financeira e que poderá causar problemas no futuro, seja de natureza trabalhista, seja econômica. Pois, apesar dos empregados estarem ligados juridicamente à contratada, a tomadora também pode ser responsabilizada pelos prejuízos causados, caso a contratante não proceda à devida fiscalização. Quanto aos problemas econômicos, resta uma análise profunda da exequibilidade de sua proposta de custeio do contrato que são inseridas em planilhas de custos e formação de preços, conforme previsto na Instrução Normativa nº 02, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), de 30 de abril de 2008 (BRASIL, IN nº 02, 2008).

Além disso, corre-se outro risco: não alcançar os objetivos esperados com a terceirização como a redução de custos, a agilidade e melhoria na qualidade de seus produtos ou serviços. Isso pode acontecer devido à falta ou à inadequação na realização de estudo e planejamento prévio para a mudança na estrutura. Sem um bom planejamento, corre-se o risco de terceirizar setores que não possuam os atributos de sua natureza gerando custos com retrabalho. Por isso, a decisão de transferir para terceiros, parte das atividades deve ser tomada somente após estudos de viabilidade dessa transferência. Em outros casos, são constituídas empresas não especializadas que oferecem qualquer tipo de serviço, tornando-se meros intermediadores de mão de obra ou “empresas de fachada”, contribuindo para a precarização das relações de trabalho. A terceirização não deve ser confundida com a intermediação de mão de obra, cujo único caso aceito pela legislação brasileira é o trabalho temporário, previsto na Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, regulamentado pelo Decreto nº 73.841, de 13 de março de 1974 (BRASIL, Lei nº 6.019, 1974; Decreto nº 73.841, 1974).

#### 2.7.4 A RESPONSABILIDADE DO TOMADOR DO SERVIÇO NA TERCEIRIZAÇÃO

A função social do Direito do Trabalho é promover o equilíbrio e a convivência pacífica dos fatores de produção: empresa, capital e trabalho. Para isso, é preciso acompanhar as mudanças, decorrentes da globalização, mas sempre tendo como foco preservar a função social da empresa e observar a importância do trabalhador como fator de produção (RAMOS, 2001).

A Justiça Trabalhista Brasileira tem apresentado posições divergentes acerca da responsabilização do tomador nos casos de descumprimento por parte da empresa terceirizada das obrigações trabalhistas para com seus empregados. Alguns entendem que a responsabilidade deve ser solidária<sup>32</sup> e para outros, apenas subsidiária<sup>33</sup>. Os fundamentos da responsabilidade do tomador do serviço baseiam-se na Teoria da Responsabilidade Subjetiva, Teoria do Abuso de Direito, Teoria Objetiva e função social do contrato (LORA, 2009).

---

<sup>32</sup> O vocábulo solidário originou-se do latim *solidus* (inteiro, consolidado), que deve ser cumprido por inteiro, sem fracionamento. É uma espécie de obrigação múltipla, onde ocorre a presença de mais de um indivíduo em um ou em ambos os pólos da relação obrigacional. Pode ser entendida como a vinculação de vários sujeitos à satisfação de uma obrigação jurídica, permitindo ao credor escolher de qual ou quais deles pretender obter, total ou parcialmente, a prestação a que tem direito. A responsabilidade solidária está assentada no artigo 942, do Código Civil Brasileiro (NERY JUNIOR, N; NERY, R.M. A, 2008).

<sup>33</sup> Oriundo do latim, *subsidiarius* significa reserva ou reforço. A palavra subsidiário designa o que é “secundário, auxiliar ou supletivo”, pressupondo o principal, a que vem suplementar ou reforçar. A responsabilidade subsidiária é a que vem “reforçar a responsabilidade principal, desde que não seja esta suficiente para atender os imperativos da obrigação assumida” (SILVA, 1997).

Diante da necessidade de firmar um entendimento e como forma de disciplinar parte controversa das posições divergentes, surge a Súmula nº 331, de 24 de maio de 2011, do Tribunal Superior do Trabalho (TST).

A responsabilidade subjetiva é inerente à culpa, a qual não deriva do propósito de lesar outrem, mas da infração do dever de cautela para se prevenir um dano, define Lora (2009). A responsabilidade subsidiária explicitada na Súmula nº 331/2011 é entendida com base na teoria da responsabilidade subjetiva, decorrente de dano causado por ato doloso ou culposo, devido à contratação de empresa inidônea e sem a devida fiscalização do contrato. Portanto, a responsabilidade subsidiária ocorre quando inexistente a fiscalização da conduta de um terceiro que está sob a responsabilidade do agente público e que pode causar dano ao empregado, considerando o descumprimento das obrigações trabalhistas pela prestadora. Quando há contratação inapropriada de uma empresa prestadora de serviços que se omitiu e não adimpliu os direitos de seus empregados, cabe a responsabilização subsidiária da contratante. (LORA, 2009).

A Teoria do Abuso do Direito também fundamenta essa responsabilidade na medida em que:

“Embora seja assegurado às empresas, por força dos princípios gerais da atividade econômica, em especial da livre iniciativa e da livre concorrência, conforme previsto na Constituição Federal, art. 170, delegar a terceiros, atividades especializadas ou de mero apoio, afim de concentrar-se na atividade finalística, buscando assim maior eficiência e produtividade, não lhes é dado abusar desse direito, contratando prestadoras de serviços economicamente inidôneas e incapazes de assegurar os direitos dos trabalhadores contratados para execução do contrato interempresarial e, ainda assim, pretender se eximir de qualquer responsabilidade, quando notoriamente beneficiaram-se diretamente da força de trabalho.” (LORA, 2009, p.667).

A Teoria da Responsabilidade Objetiva apresenta-se na interpretação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), art. 2º, como mais um argumento para responsabilização do tomador. Dispõe o artigo que o empregador deve suportar os riscos do negócio, os quais incluem a satisfação dos direitos dos trabalhadores diretamente contratados e ainda, daqueles que lhe prestam serviços por meio de empresas terceirizadas, pois ele é o beneficiário direto da energia pessoal do obreiro (MARTINS, 2010).

Lora (2009, p. 666) afirma que a função social do contrato encontra-se expressa no artigo 421 do Código Civil Brasileiro ao dizer que “é consequência do princípio constitucional previsto no artigo 3º, I, da Constituição Federal, consagrador dos valores da

sociedade livre, justa e solidária”. Desse princípio deriva a concepção de que a análise do contrato não pode se restringir ao prisma formal. Além disso, seus efeitos não devem se circunscrever ao aspecto meramente econômico, devendo, necessariamente, observar também sua função social, onde se insere a justa, adequada e efetiva remuneração da força laboral.

A autora acrescenta que não há dúvidas em relação à responsabilidade do tomador, uma vez que ele se beneficiou da força laboral e deve responder, subsidiariamente, pelos prejuízos causados aos trabalhadores. A responsabilidade subsidiária obedece a uma espécie de benefício de ordem, sendo responsabilizado o devedor secundário, somente após acionado o devedor principal. Assim como a tomadora é beneficiada da prestação dos serviços, o Enunciado 331/2011/TST estabelece que ela deve responder, subsidiariamente, em decorrência da culpa pela inadequação na escolha da empresa que se mostrou inidônea financeiramente e por não fiscalizar o cumprimento das obrigações trabalhistas.

#### 2.7.5 O PLANEJAMENTO, A IMPLANTAÇÃO E A AVALIAÇÃO DA TERCEIRIZAÇÃO.

O processo de terceirizar determinada atividade deve ser devidamente planejado. Com o planejamento, há uma tendência em se alcançar bons resultados, tais como desenvolvimento de novos produtos, diminuição dos riscos de obsolescência de equipamentos, transferência de conhecimentos produtivos e administrativos, processo de decisão mais ágil e flexível, sendo que todos convergem para a contratação de uma boa parceria. As empresas pautam sua ação pelo planejamento e gestão estratégica, enquanto que a Administração Pública age em função de sistemas mais rígidos de planejamento governamental que se orientam por princípios gerais, previstos na Constituição Brasileira e por políticas públicas.

Outro critério que deve ser analisado para o planejamento é quanto à finalidade da Instituição. A empresa privada tem como fim imediato a realização da sua atividade principal, a produção de um bem ou serviço com a finalidade de auferir lucro econômico, enquanto que a organização pública tem como objetivo cumprir a sua missão institucional que é de obter o bem-estar da comunidade e servir ao seu interesse. Daí que o interesse mobilizador da empresa privada seja a lucratividade e o das organizações públicas, a efetividade.

Segundo Teixeira (2010), o processo de terceirização com início na identificação de oportunidades, passa pela contratação de serviços e estende-se pelo acompanhamento da realização do trabalho até o término da vigência do contrato. Neste sentido, a terceirização

possibilita combinar objetivos econômicos com a redução dos custos, com objetivos organizacionais, a partir da gestão flexível, na busca de qualidade e produtividade, com competitividade. Como a terceirização é um investimento de longo prazo e tem um grau de complexidade, a ausência de um planejamento adequado pode interferir, de forma negativa, na sua execução em face de vários fatores: a dificuldade de integração de culturas entre contratante e contratado, o risco na escolha de parceiros, o risco da não-conformidade do produto ou serviço em questões de qualidade e a possibilidade de descumprimento das cláusulas contratuais acordadas.

Os estudos de viabilidade econômica e operacional devem ser realizados na fase inicial da terceirização com o objetivo de verificar a dimensão dos: custos de supervisão administrativa e operacional; custos das instalações para recepção da empresa terceirizada; custos de adaptação do novo pessoal para evitar perdas de produtividade; bem como os possíveis: danos de equipamentos e segurança do trabalho e de ociosidade estrutural capaz de definir seu custo-benefício. Essa análise possibilita ao contratante identificar o parceiro ideal e fazer uma escolha mais segura do terceirizado para o desenvolvimento da prestação de serviços.

Diante da necessidade de se promover um estudo de viabilidade, deve-se considerar ainda (1) a verificação cuidadosa da aplicabilidade do processo de terceirização; (2) a análise criteriosa da sua viabilidade; (3) a sua justificativa e necessidade; (4) as consequências potenciais, e (5) administrar a terceirização individualmente na fase do planejamento e implantação. Entretanto, mais importante do que ter regras e exigências de qualificação é manter um monitoramento efetivo. Considerando a terceirização como uma parceria, as empresas contratantes e contratadas devem trabalhar em aliança, mantendo uma relação baseada na confiança recíproca. A reciprocidade de relacionamentos, a comunicação sadia e o respeito ao trabalho de cada parte é a garantia do alcance dos objetivos da contratante ao negociar com a contratada.

Na Administração Pública, essencialmente, a terceirização deve ser realizada em atividade-meio, e a preparação de projetos de terceirização não deve visar, simplesmente, à redução de níveis hierárquicos ou a eliminação de pessoas juntamente com a redução de custos. Pastore (2006) apresenta estudos realizados pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), constatando que (i) os trabalhadores terceirizados tendem a ser mais jovens e menos treinados do que os trabalhadores da empresa contratante; (ii) que apesar de serem



submetidas às mesmas normas, as empresas contratadas dão menos valor à segurança do que as empresas contratantes; e (iii) que o enfoque de gestão global é muito diferente entre as empresas contratantes e contratadas.

Tanto pelo setor privado, quanto pela Administração Pública, a terceirização tem demonstrado altos níveis de crescimento e, apesar das dificuldades enfrentadas, vem se destacando como uma ferramenta extremamente vantajosa. Porém, a decisão de terceirizar carece de um estudo para verificar se esta ferramenta se aplica à instituição. Ramos (2001) ilustra que para o alcance dos benefícios pretendidos com a terceirização é necessário a adoção dos seguintes procedimentos:

**I.** A terceirização necessita de estudo prévio da necessidade e vantagem do negócio, seguida de planejamento minucioso da contratação;

**II.** A atividade terceirizada deve estar relacionada à atividade-meio da tomadora, sendo vedada a transferência da atividade-fim;

**III.** A parceria deve nortear a relação entre tomador e prestador, buscando a excelência e a mútua satisfação na prestação dos serviços;

**IV.** A mão de obra disponibilizada deve ser especializada e remunerada, de acordo com o mercado e os benefícios determinados pela Convenção Coletiva de Trabalho do sindicato representativo;

**V.** A contratada, legalmente constituída, deve apresentar capacidade técnica, administrativa, idoneidade econômica e assumir a terceirização com os riscos do negócio;

**VI.** A relação de pessoalidade e subordinação entre os empregados da contratada com a contratante não deve existir, evitando, assim, a relação de emprego com o contratante;

**VII.** A prestadora deve ter autonomia na alocação dos empregados e na execução dos serviços contratados, ausentes de qualquer ingerência, pois o importante para a tomadora são os serviços conforme avançados.

Assim, a decisão em terceirizar não deve ser feita de forma precipitada. Ao contrário, ser precedida de estudo e confrontada com a realidade da organização pública, a fim de verificar se a ferramenta se aplica no caso dela, bem como qual o meio poderá ser utilizado para melhor adequação aos fins pretendidos, considerando os riscos envolvidos (MARTINS, 2010).

## 2.7.6 A DIMENSÃO JURÍDICA DA TERCEIRIZAÇÃO

Os princípios legais, que nortearam a terceirização no setor público, foram definidos com a publicação do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. A Administração Pública, a partir deste decreto, ficou autorizada a utilizar, sempre que possível, da execução indireta de algumas atividades, mediante contrato e desde que satisfeitas determinadas condições. O artigo 10, do referido instrumento legal, determina que a execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada e conclui com o parágrafo 7º que:

“Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmensurado 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.” (BRASIL, DL 200, 1967).

O instituto da terceirização teve um desenvolvimento rápido, após a criação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), em 1995, quando foram criadas novas carreiras de nível superior e extintos cargos de nível médio e intermediário, adotando-se a política de contratação desses serviços. Mais adiante, na Constituição Federal de 1988, se consolida o processo de terceirização com a previsão no inciso XXI do artigo 37, permitindo a contratação de serviços de terceiros pela Administração Pública, desde que houvesse lei específica, prevendo licitação e regras para os contratos a serem realizados. Este dispositivo constitucional foi regulamentado pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, denominada Lei de Licitações e Contratos, determinando a proliferação de contratos de terceiros no país.

Posteriormente, em 7 de julho de 1997, foi editado o Decreto nº 2.271, que veio para disciplinar a contratação de serviços na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, estabelecendo um rol de atividades que devem ser, preferencialmente, executadas de forma indireta, como a conservação, a limpeza, a segurança, a vigilância, os transportes, a informática, a copeiragem, a recepção, a reprografia, as telecomunicações e a manutenção de prédios, os equipamentos e as instalações.

No mesmo ano, a Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) expediu a Instrução Normativa nº 18, de 22 de dezembro de 1997, visando disciplinar a contratação de serviços a serem executados, de forma indireta e contínua, celebrados por órgãos ou entidades integrantes do

Sistema de Serviços Gerais (SISG). Tal Instrução foi revogada posteriormente com a publicação da Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008, pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Essa norma veio para suprir a ausência de regras específicas sobre planejamento e acompanhamento das contratações de serviços de terceiros pela Administração Pública, constatadas em diversas deliberações do Tribunal de Contas da União (TCU) como aspectos relevantes, porém, não tratadas na Instrução Normativa nº 18 de 1997 (BRASIL, IN 18, 1997; IN 02, 2008).

Recentemente, afim de disciplinar outros aspectos não presentes na Instrução Normativa nº 2 de 2008, porém, necessários para o disciplinamento das contratações, foram expedidas pela SLTI, as Instruções Normativas nº 3, de 15 de outubro de 2009, a nº 4, de 11 de novembro de 2009 e a nº 5, de 17 de dezembro de 2009. Em 9 de março de 2011, a SLTI/MPOG edita a Portaria Normativa nº 7 que altera a redação do Anexo III da Instrução Normativa nº 2 de 2008, determinando nova conformidade ao Modelo de Planilha de Custos e Formação de Preços. Em maio de 2011, a SLTI/MPOG edita o Manual de orientação para preenchimento da planilha de custos e formação de preços. Em 23 de dezembro de 2013, foi editado a Instrução Normativa de nº 06, consolidando, assim, todo o processo normativo legal da terceirização na Administração Pública Brasileira (BRASIL. In 03, 2009; In 04, 2009; In 05, 2009; Portaria 07, 2011; Manual, 2011; In 06, 2013).

### 2.7.7 A TRANSPARÊNCIA NO PROCESSO DA TERCEIRIZAÇÃO

O princípio da transparência traduz-se na obrigação do governante ou funcionário de prestar contas dos resultados obtidos, bem como controlar e avaliar se os objetivos propostos foram atingidos com a produtividade e a qualidade, pré-estabelecidas em função das responsabilidades que decorrem de uma delegação de poder. Assim, a responsabilidade sobre os atos e as funções do sistema administrativo tem sido equacionada em torno do conceito de transparência, definido também como mecanismo de *Accountability*, cuja interpretação remete à obrigação que tem o gestor de responder pelos resultados esperados pela sociedade em relação à Administração Pública (ARAÚJO, 2000).

Para que ocorra este processo é fundamental o fortalecimento do comportamento transparente dos gestores e a incorporação desse conceito à cultura brasileira. Portanto, espera-se que os gestores públicos prestem contas de suas ações, dando publicidade às

decisões e ações governamentais que interessem à coletividade, proporcionando a divulgação de balanços orçamentários, a publicização das licitações com a indicação dos licitantes selecionados e os preços das propostas vencedoras, detalhadas com os respectivos serviços contratados.

Na contratação de serviços de terceiros é imprescindível que se entenda a licitação como um procedimento administrativo, que permite a Administração Pública buscar e selecionar a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se mediante uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a administração e para os licitantes em que se propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos (MEIRELLES, 2012).

A obrigatoriedade do certame licitatório é a regra geral quando da aquisição de materiais e serviços por órgãos públicos, artigo 2º da Lei nº 8.666/93, enquanto que a inexigibilidade constitui exceção, sendo cabível apenas quando da impossibilidade material de utilizar qualquer forma de licitação, conforme artigo 25º da referida Lei das Licitações. O seu descumprimento afronta diretamente os princípios constitucionais previstos no artigo 3º do mesmo instituto que define o objetivo da licitação:

“A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.” (BRASIL. Lei 8.666, 1993).

A ausência de tais princípios determina por inviabilizar a competição entre virtuais interessados e a seleção de propostas mais vantajosas. Portanto, é fundamental que se utilize de forma transparente do instituto da licitação, sendo este um procedimento administrativo obrigatório para a realização de contratos de obras e serviços entre o setor público e o setor privado, cujo objetivo, além de apreciar a proposta mais vantajosa, é dar chance a todos de oferecerem seus produtos e serviços ao Estado em igualdade de condições.

Assim, é resguardada a proteção da igualdade dos cidadãos e das empresas, impedindo a concessão de privilégios de qualquer natureza no processo de concorrência e não admitindo quaisquer formas de tratamento diferenciado. Este mesmo procedimento é reforçado pela Constituição Federal, no artigo 37, ao afirmar os princípios que devem reger o processo de licitações na Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos

Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL. CF, 1998).

A transparência tão intensificada nos citados Atos Institucionais tem seu marco referencial a partir da criação do modelo de licitação, denominado Pregão Eletrônico, cujo procedimento licitatório determina que a competição será feita mediante a utilização dos meios de comunicação à distância pela rede de computadores. Já no processo tradicional, todas as fases do processo precedem da presença dos concorrentes. Assim, o Pregão Eletrônico apresenta-se como uma das modalidades de licitação, contendo as mesmas regras básicas do Pregão Presencial, porém, acrescidas de procedimentos específicos. Sua característica principal é pela inexistência da presença física do pregoeiro e dos demais licitantes, uma vez que toda interação é feita por meio de sistema eletrônico de comunicação via Internet. Esta modalidade, consolidada como principal forma de contratação do Governo Federal, possui como importantes atributos a agilidade dos processos licitatórios, a minimização de custos e a transparência na Administração Pública.

Neste sentido, embora existam outras modalidades de licitação que possam atingir o ideal da transparência, é no Pregão Eletrônico que esse objetivo torna-se mais evidente. Neste modelo, o acesso via internet propicia que as empresas de qualquer região do país, desde as micro e pequenas empresas até as grandes empresas nacionais e multinacionais, tenham a mesma oportunidade de participar do certame licitatório. No processo licitatório tradicional, a utilização de processos burocráticos, escurecidos pelo modo de proceder do gestor mal intencionado, torna possível a prevalência de interesses escusos que propiciam a contratação de agentes privados inidôneos. Em uma comparação com o modelo eletrônico de licitação, não seria exagero afirmar que o procedimento comum de licitação obscurece os princípios constitucionais, enquanto que o processo eletrônico traz consigo transparência, agilidade, eficiência e efetividade para o processo licitatório.

Prado (2007) destaca que na última geração de reformas, ocorrida a partir de meados dos anos 1990, surgem debates sobre a acessibilidade das informações públicas, concorrendo para o aperfeiçoamento da prestação de contas dos governantes à sociedade. Justifica-se, portanto, a necessidade de inovação em gestão a partir da perspectiva de um administrador público diante de um novo estilo governamental, denominado de governança (DINIZ, 1997). A governança é capaz de desenvolver um novo padrão de gestão pública que redefina a articulação entre Estado e sociedade e as práticas da administração pública.

Por outro lado, é importante a introdução de mecanismos de responsabilização por resultados, sendo um pré-requisito para o sucesso de qualquer implementação de medidas de fiscalização e controle que reflita diretamente na qualidade e transparência da gestão pública. Evidentemente, o aprimoramento da administração pública e dos controles sobre os governos é um objetivo de todos os mecanismos de *accountability*, que têm como objetivo a transparência dos atos públicos. Porém, para a melhoria da gestão das políticas e programas governamentais é essencial o controle por resultados, que deverá servir para aumentar o controle dos cidadãos sobre a burocracia e os governantes (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004).

### **3. O PROCESSO DE TERCEIRIZAÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**

As referências apresentadas no capítulo anterior fundamentam a análise sobre a terceirização na UFPR. Concomitantemente, foram utilizados dados quantitativos como o número de trabalhadores terceirizados, técnico-administrativos, empresas terceiras, dentre outros, gerados a partir de fontes institucionais, entrevistas de gestores e servidores e conhecimentos empíricos adquiridos pelo Autor ao longo da carreira na Instituição.

#### **3.1 A INSTITUIÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ<sup>34</sup>**

Nasce em 19 de dezembro de 1912, a Universidade Federal do Paraná (UFPR). Centenária, surge da ideia introduzida por Rocha Pombo em 1892 e concretizada pela ousadia de intelectuais paranaenses, entre eles Victor Ferreira do Amaral. Consolida-se como instituição pública federal pela Lei nº 1.254, de 4 de dezembro de 1950.

A UFPR, patrimônio da Sociedade, caminha rumo ao seu segundo centenário, promovendo sua expansão em todo o estado paranaense com mais de 11 milhões de metros quadrados de área total. O quadro discente da instituição conta com 34.312 estudantes, incluindo a graduação e pós-graduação; 6.087 servidores, sendo 3.759 técnico-administrativos e 2.328 docentes. Seu orçamento para 2013 foi da ordem de R\$ 1.000.357.000,00, considerado o quinto maior orçamento entre as instituições federais e o terceiro maior do Estado (Relatório de Atividade, UFPR, 2013).

---

<sup>34</sup> Plano de Desenvolvimento Institucional da UFPR (PDI, 2012-2016). Aprovado pela Resolução nº 15/12-COUN, publicado em 19 de setembro de 2012. Disponível em: [http://www.ufpr.br/soc/descarregar\\_arquivo.php?cod=703](http://www.ufpr.br/soc/descarregar_arquivo.php?cod=703). Acesso em: 31 março de 2014.

A expansão física da Universidade inicia-se na década de 1950. Em 1956, ocorre a construção do Complexo da Reitoria e, em 1961, o Centro Politécnico e o Hospital de Clínicas, consolidando a estrutura multicampi na UFPR. Anos depois, a UFPR incorpora o Colégio dos Jesuítas de Paranaguá para transformá-lo no atual Museu de Arqueologia e Etnologia (MAE); inaugura o Setor de Ciências Biológicas, no Centro Politécnico (1979); cria a Fundação para o Desenvolvimento da Ciência, da Tecnologia e da Cultura (FUNPAR), (1980); o Centro de Biologia Marinha em Pontal do Sul (1981); o Campus Palotina (1993); a Escola Técnica (1994); o Campus Jardim Botânico (1997); o Setor Litoral (2007); o Prédio Teixeira Soares – extinta Rede Ferroviária Federal (2008) e o Campus de Jandaia do Sul (2014). Juntam-se aqui os campi avançados como as fazendas experimentais do Canguiri (Quatro Barras), Rio Negro e São João do Triunfo (Rio Negro), Paranavaí (Paranavaí) e Bandeirantes (Bandeirantes) e outros dois hospitais Universitários em Curitiba: Maternidade Victor Ferreira do Amaral e o Hospital do Trabalhador (PDI/UFPR, 2012-2016).

O Hospital de Clínicas, órgão suplementar da Universidade Federal do Paraná, ocupa a terceira posição entre os Hospitais Universitários do MEC, considerando seu tamanho, desempenho e integração ao Sistema Único de Saúde (SUS). A gestão dos Hospitais de Clínicas e da Maternidade Vitor Ferreira do Amaral são próprias, porém, ligadas à UFPR por elementos orçamentários e financeiros e, gerencialmente, pela Coordenadoria dos Hospitais Universitários. Os Hospitais Veterinários de Curitiba e de Palotina são subordinados, respectivamente, ao Setor de Ciências Agrárias e ao Campus de Palotina.

A FUNPAR, pessoa jurídica de direito privado e sem fins lucrativos, sujeita às normas civis das fundações, foi criada com o objetivo de dar apoio a projetos finalísticos da UFPR. O seu relacionamento com a autarquia UFPR pauta-se pela Lei nº 8.958/94, regulamentada pelo Decreto nº 7.423/2010 e pelo art. 2º do seu estatuto, que estabelece a possibilidade de celebrar acordos, convênios, contratos e ajustes entre a FUNPAR e a UFPR, utilizando-se de pessoal e bens materiais. Tais relacionamentos se caracterizam como instrumento jurídico de descentralização de atividades administrativas. Existem, ainda, as relações formais que a FUNPAR mantém com outras entidade ou organizações, com ou sem a interveniência da Universidade, visando atingir objetivos previamente acordados, cujos termos são firmados entre a Fundação e a entidade interessada.

A expansão da UFPR caminha em sintonia com as metas traçadas pelo Plano Nacional de Educação (PNE), que estabelecem os compromissos de matricular 30% da população da

faixa etária entre 18 a 24 anos e de 40% das matrículas em instituições de educação superior públicas. Apesar da forte expansão da educação superior no país, a expectativa é atingir estas metas até 2020 (PDI/UFPR, 2012-2016).

O PDI/UFPR esclarece que a Educação Superior no Brasil passou por duas fases de expansão nos últimos tempos. A primeira, de 1964 a 1980, período militar, em que o número de matrículas no ensino superior aumentou quase dez vezes. Na segunda fase, entre os anos de 1996 a 2007, segundo dados do Censo da Educação Superior 2007, 1.387 novas escolas de nível superior foram criadas. O aumento do número de instituições desencadeou uma elevação do número de matrículas, que chegaram a 4.880.381 alunos matriculados em 2007. Porém, esse crescimento se deu em sua maioria na educação superior privada, apresentando um cenário em que 25,4% das matrículas são em instituições públicas e 74,6% em instituições privadas. Com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em 1996, e com a criação dos Centros Universitários como uma nova forma de organização acadêmica, surge uma nova fase da história da educação superior no Brasil, tendo como indução a expansão do sistema privado de educação. Neste cenário, configura-se um sistema em expansão da educação com 89% das Instituições privadas de pequeno porte, sendo 8% de Universidades e 92% de outras organizações acadêmicas.

Assim, pretendendo tornar exequíveis as metas do PNE, o Governo Federal realiza um importante movimento de recuperação do orçamento das universidades federais. Em 2007, dá início a um expressivo processo de expansão com a criação de novas universidades e a implantação de novas unidades acadêmicas em todo o território nacional, movimento denominado reestruturação das Universidades (REUNI). O programa, calcado em termos orçamentários, possibilitou às universidades um aumento de recursos da ordem de 905%, entre 2002 a 2007. O custeio teve um aumento de 63,5% e um acréscimo de 21,9% para pessoal (PDI/UFPR, 2012-2016).

O PDI, aprovado pelo Conselho Universitário da UFPR, trata, ainda, do programa de dimensionamento das necessidades institucionais de pessoal e de alocação de vagas em que faz uma análise atual dos aspectos quantitativos e qualitativos. Aponta para a necessidade ideal de pessoal nas unidades de trabalho, identificando-se os desvios de função existentes e a realidade da terceirização de algumas atividades na UFPR. Desta forma, será possível a UFPR pensar o remanejamento, a reposição e ampliação do quadro de servidores. O documento ressalta que a composição da força de trabalho, necessária para as atividades institucionais,



deve nortear tanto uma política de ampliação de vagas, quanto deve “prever a substituição gradual dos trabalhadores terceirizados e precários por servidores concursados” (PDI/UFPR, 2012-2016, p.25)

Quanto à capacidade e sustentabilidade financeira, o documento afirma que nos últimos anos o orçamento da UFPR vem apresentando variações positivas com duplicação da receita na fonte do tesouro nacional (TN) no período 2004-2010. Notando-se que no último quinquênio cresceram não apenas as despesas com pessoal (55%) e custeio (157%), mas também os investimentos em capital (250%). Este crescimento deve-se, em grande parte, ao advento do Programa REUNI. No período entre 2006 a 2010, a fonte do TN aumentou 60%, fazendo com que as despesas com pessoal (55%) tenham apresentado participação, progressivamente, menor ao longo dos anos, caindo de 86,31% para 84,00%. Isso possibilitou a elevação nos investimentos de custeio e capital, que passaram a compor no orçamento parcelas, respectivamente, de 12,59% e 2,94%, em 2006, e de 18,60% e 5,93%, em 2010.

### 3.2 OS PRIMÓRDIOS DA TERCEIRIZAÇÃO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

A terceirização na UFPR remonta ao início da década de 1980. Seu primeiro vestígio ocorre mediante o Convênio nº 74, de 1980, entre o Hospital de Clínicas, a UFPR e a FUNPAR, surgindo a partir deste o convênio nº 51, de 9 de novembro de 1982, cujo objeto era dar suporte na execução de programas e projetos na área de saúde desenvolvida no âmbito do Hospital de Clínicas, inclusive com o fornecimento de recursos humanos. Isto demonstra, portanto, que a terceirização nesta instituição antecede a Reforma Gerencial de Bresser-Pereira, que ocorre na década de 1990.

O posicionamento do marco histórico da terceirização na UFPR é corroborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que ao proceder ao exame da prestação de contas da UFPR, exercício de 1994, apontou a:

“utilização da FUNPAR para contratar pessoal administrativo para prestar serviços e atender necessidades de caráter permanente da Universidade Federal do Paraná, segundo verificado na execução dos convênios ns. 74/80 (HC/UFPR/FUNPAR), 96/83 (Fazenda Experimental), 86/85 (Centro de Estudos do Mar), 22/94 (Geologia

e Centro de Computação Eletrônica) e Contrato nº 38/99 (Escritório Modelo da Faculdade de Ciências Jurídicas)” (TCU, 2002)<sup>35</sup>.

A UFPR justifica que utilizou deste “convênio porque é o instrumento jurídico de descentralização da atividade administrativa” e que as circunstâncias político-sociais daquela época, indicavam

“a crescente tendência da Administração Pública em ceder espaço às entidades privadas, sem fins lucrativos, que assumem grandes parcelas de atuação em busca do interesse público, mediante repasses de recursos federais” (TCU, 2002).

Essa posição da UFPR pode refletir os efeitos do movimento neoliberal da época, comandado pela Margareth Thatcher (1979) e Ronald Reagan (1980) em face da crise econômica que afetava os países na década de 1970. Fiori (1998) corrobora ao afirmar que Fernando Henrique Cardoso, como estudioso, já na década de 1970 defendia os ideais neoliberais. Por outro lado, a FUNPAR, desde sua existência, é utilizada pela UFPR como uma forma de gestão ágil e eficiente na consecução de certos objetivos, embora não necessariamente tenha se constituído para tal finalidade.

A terceirização, instalada no Hospital de Clínicas com o apoio da FUNPAR, caminhava sob forte expansão nas décadas seguintes. A reportagem da Gazeta do Povo, edição do dia 01/05/2002, citada pelo TCU, informava que a Universidade Federal do Paraná detinha um déficit mensal de R\$ 600.000,00 em razão da folha de pagamento dos 1.443 funcionários contratados pela FUNPAR. Os recursos provenientes do Sistema Único de Saúde deveriam ser canalizados para a atividade-fim do hospital, ou seja, para a saúde pública ao invés destes serem transferidos para a FUNPAR para custear a terceirização (TCU, 2002).

Outros projetos, mantidos pela instituição, envolvendo a Fazenda Experimental, o Centro de Estudos do Mar, a Geologia, o Centro de Computação Eletrônica e o Escritório Modelo da Faculdade de Ciências Jurídicas, com finalidades diversas da saúde, introduziam a terceirização, agora, especificamente, dentro da própria UFPR, mediante apoio da Fundação, para trabalhar em serviços de manutenção permanente. Estes projetos renovados, sistematicamente, mediante convênios ou contratos, que datam de 1983 a 1994, asseguravam a contínua contratação de pessoal, não obstante a possibilidade dos serviços serem realizados

---

<sup>35</sup> Decisão nº 0404/2002, Ata 33 – Primeira Câmara. Relator: IRAM SARAIVA. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?anoAcordao=2002&numeroAcordao=404&>. Acesso em: 31 março 2014.

por servidores da própria Universidade, no cumprimento das atribuições de seus cargos específicos, configurando uma desconformidade (TCU, 2002).

A manutenção do princípio do convênio nº 74/1980, ou seja, da terceirização e do seu avanço por mais de três décadas é justificada pelos gestores da Instituição. O Hospital de Clínicas sempre foi referência nacional, aliado a uma carência de recursos humanos decorrente do aumento da demanda e da sua inserção no SUS, não bastasse a falta de disponibilidade de vagas para a realização de concursos públicos. Desta forma, especialmente a partir de 1985, a FUNPAR passou a fornecer mão de obra ao Hospital de Clínicas, tornando possível a manutenção do atendimento hospitalar. Porém, em 2002, esta contratação foi objeto de Ação Civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Trabalho (ACPU 0008/2002) em que se tratou da legalidade da contratação e da manutenção dos empregados. Nesta ocasião, a força de trabalho da FUNPAR lotada no Hospital de Clínicas representava cerca de 70% do quadro funcional efetivo do HC-UFPR.

Em 2006, a UFPR assinou um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o Ministério Público do Trabalho (MPT) comprometendo-se a regularizar a situação de seu quadro de servidores até 31 de dezembro de 2010. Até essa data, o HC teria de demitir todos os funcionários contratados pela fundação e aguardar a abertura de concursos públicos. Como a disponibilização das vagas para servidores é de competência da União, o Hospital realizou os concursos e as substituições possíveis dentro da limitação das vagas estabelecidas pelo MEC, inviabilizando o que foi acordado.

A partir de 2010, por meio do Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (REHUF), criado pelo Decreto nº 7.082, de 27 de janeiro de 2010<sup>36</sup>, foram adotadas medidas propiciando a reestruturação física e tecnológica; o aumento progressivo do orçamento às instituições; a melhoria dos processos de gestão; a recuperação do quadro de recursos humanos dos hospitais e o aprimoramento das atividades hospitalares vinculadas ao ensino, pesquisa e extensão.

A continuidade do processo de recuperação dos hospitais universitários federais segue adiante com a criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), por meio

---

<sup>36</sup> Decreto nº 7.082/2010 institui o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais-REHUF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7082.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7082.htm). Acesso em: 31 março de 2014.

da Lei nº 12.550, de quinze de dezembro de 2011<sup>37</sup>. Empresa pública, vinculada ao Ministério da Educação, é responsável pela gestão do programa de reestruturação e modernização dos hospitais universitários federais, que tem como papel estratégico a formação de profissionais na área da saúde e de prestação de assistência à saúde da população no âmbito do SUS. A atuação desta empresa é mediante contrato de gestão, firmado por opção, com as universidades federais. Como é opcional, a UFPR é uma das Instituições que não aderiram ao processo de reestruturação do aparelho do Estado na área de saúde que, segundo Bresser-Pereira (1995), significaria garantir a governança por meio da transformação das autarquias em agências autônomas, convertendo-as em organizações públicas não-estatais, com personalidade jurídica de direito privado.

Assim, o convênio com a FUNPAR, existente desde 1982, foi renovado em 2009 através do Termo de Cooperação nº 45/2009<sup>38</sup>, este substituído pelo contrato nº 067, assinado em 9 de dezembro de 2013, em atenção a Lei nº 8.958/94, regulamentada pelo Decreto nº 7.423/2010, que estabelece a relação entre as Instituições Federais de Ensino Superior e as Fundações de Apoio. Este contrato foi assinado, tendo como objetivo garantir a conformidade processual da terceirização no Hospital das Clínicas, hoje, com aproximadamente 35% da força de trabalho, ou seja, 916 funcionários que, segundo determinação judicial<sup>39</sup>, terão que serem demitidos no prazo de 90 dias.

Analisando o processo de contratação de funcionários pela FUNPAR para atuar tanto na UFPR, quanto no HC chega-se a conclusão de que houve uma terceirização desprovida dos procedimentos formais e dos princípios fundamentais que caracteriza tal modelo de gestão. Considerando que na Administração Pública, salvo exceções, que não é o caso, a terceirização deve ser precedida de licitação para a contratação de bens e serviços (MARTINS, 2005). Neste caso, a terceirização se confunde com a intermediação de mão de obra, prevista na literatura. Segundo autores como Ramos (2001), Delgado (2009) e Martins Filho (2012) a intermediação caracteriza-se como uma forma ilegal de contratação, cujo único

---

<sup>37</sup> Lei nº 12.550/2011 autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares–EBSERH. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Lei/L12550.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12550.htm). Acesso em: 31 março 2014.

<sup>38</sup> Universidade Federal do Paraná. Sistema Integrado de Gestão de Acordos - SIGeA. Disponível em: <https://www.intranet.ufpr.br/sigea/public/acordo!view?acordo.id=318>. Acesso em: 31 março 2014.

<sup>39</sup> Notificação da Justiça do Trabalho, determinando cumprimento de sentença em 90 dias, cumprindo a obrigação de “substituir os trabalhadores que prestam serviços no HC, contratados pela FUNPAR, por servidores devidamente concursados”. Disponível em: <http://www.ufpr.br/portalufpr/noticias/comunicado-sobre-hospital-de-clinicas/>. Acesso em: 1º Abril de 2014.

caso aceito pela legislação brasileira é o trabalho temporário, previsto na Lei nº 6.019/1974 (DI PIETRO, 2008).

A contratação de funcionários nos termos utilizados demonstra claramente que a finalidade precípua do convênio não era a prestação de serviços e sim a alocação da força de trabalho. A Funpar não dispunha de conhecimento especializado da atividade hospitalar para que pudesse promover ganhos de especialização e redução de custo para o HC, premissas fundamentais da terceirização, conforme afirma (REZENDE, 1997).

Portanto, ficou claro que a real finalidade do convênio era o fornecimento de mão de obra com o agravante de que cargos semelhantes existiam na Instituição. Configurando-se, portanto, um procedimento inconveniente, pois os funcionários contratados não passaram por concurso público, instituto fundamental para a garantia da moralidade e da impessoalidade da Administração Pública (TCU, 2002; DI PIETRO, 2008).

Considerando o valor, as especialidades dos profissionais, os termos e as formas pelos quais foram efetivados, ou seja, por termo de convênios, de cooperação e de contrato, sem o devido processo licitatório, é necessário considerar os ensinamentos de Di Pietro:

“Enquanto os contratos abrangidos pela Lei n. 8.666 são necessariamente precedidos de licitação - com as ressalvas legais - no convênio não se cogita de licitação, pois não há viabilidade de competição quando se trata de mútua colaboração, sob variadas formas, como repasse de verbas, uso de equipamentos, de recursos humanos, de imóveis, de *Know-how*. Não se cogita de preços ou de remuneração que admita competição.” (DI PIETRO, 1995, p. 216).

A legislação permite a contratação de fundações de apoio somente para projetos de pesquisa, ensino e extensão, hipóteses na qual não se enquadra a terceirização de serviços, tão pouco a alocação de mão de obra para atender às necessidades de caráter permanente no Hospital de Clínicas da UFPR, portanto, há dúvidas quanto à pluralidade deste tipo de contratação em outras instituições.

Na sequência, será abordada a terceirização na UFPR, considerando a contratação de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, sob a égide da Lei nº 8.666/93 em conjunto com as Instruções Normativas do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão.

### 3.3 A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA NA UFPR

No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, os serviços continuados que podem ser contratados de terceiros são aqueles que apoiam a realização das atividades essenciais ao cumprimento da missão institucional da UFPR. Neste caso, são as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal da Instituição. Consideram-se, então, atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada para atender à demanda (BRASIL, DL 200, 1967).

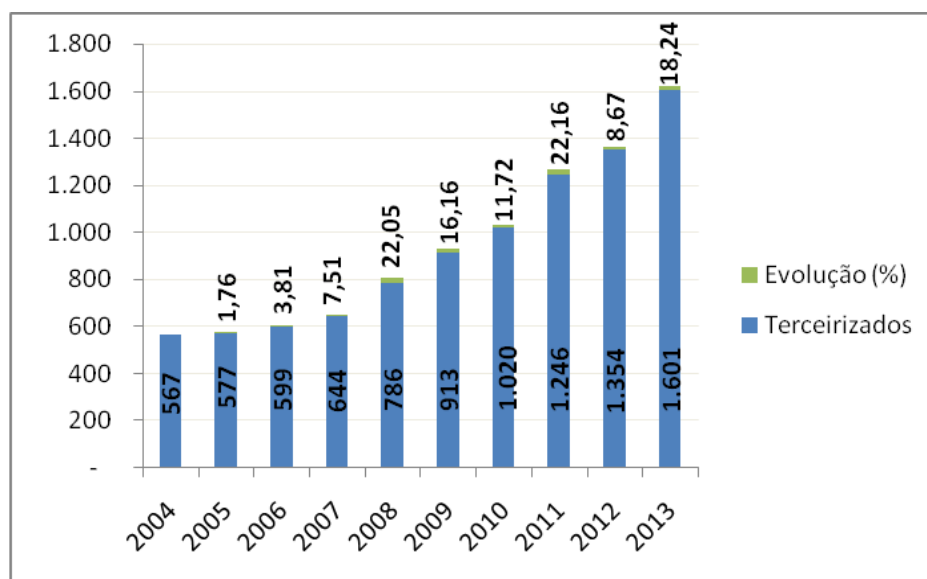
Com base nesta premissa, a UFPR inseriu a terceirização em sua estrutura, cujo contingente se aproxima de 3.306 funcionários<sup>40</sup>, com a contratação dos mais variados cargos, inclusive, semelhantes àqueles abrangidos pelo plano de cargos da Instituição (Relatório de Gestão, 2013, p. 151). Devido à peculiaridade, à precariedade e à indisponibilidade adequada de dados institucionais, não será possível desenvolver um estudo completo da terceirização em toda a estrutura da UFPR, incluindo o Hospital de Clínicas e a Maternidade Vitor Ferreira do Amaral. Assim, o estudo toma como objeto apenas os campi e fazendas que integram a UFPR, no período de 2004 a 2013.

Na UFPR, limitado ao seu campo de estudo, existiam em dezembro de 2013, 1.601 funcionários terceirizados devidamente licitados. O Gráfico 1, demonstra que em 2004, a UFPR possuía em sua organização 567 funcionários, quando a partir de 2008 até 2011, houve um crescimento acelerado na casa de dois dígitos, que recuou em 2012 e voltou a acelerar em 2013. Comparando todo o período estudado, verifica-se que o crescimento se deu na ordem de 182,36%, evidenciando uma tendência de crescimento intenso que consolida o processo de terceirização na Instituição.

---

<sup>40</sup> Quantitativo consolidado pelo autor a partir das informações extraídas do Departamento de Serviços Gerais da Pró-Reitoria de Administração da UFPR e do Relatório de Gestão, 2013, p. 151.

GRÁFICO 1. NÚMERO DE TRABALHADORES TERCEIRIZADOS NA UFPR – ANO DE 2004 A 2013



**Fonte:** Pesquisa elaborada pelo autor junto ao Departamento de Serviços Gerais (DSG) da Pró-Reitoria de Administração (PRA) e Relatório de Gestão da UFPR/2009.

A terceirização se inicia com a contratação de funcionários para os serviços de vigilância, limpeza, portaria e cozinha, conforme determina a legislação, orientada pela Reforma Administrativa de 1967, promovida pelos militares (ABRUCIO, 2007), e potencializada pela reforma da década de 1990, tratada por Bresser-Pereira (1998a) como a Reforma Gerencial, sob a influência da crise do Estado.

Como se verifica na Tabela 1, até 2004 a UFPR terceirizava somente atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares, sendo que os serviços prestados concentravam-se em três empresas que detinham a posse de sete contratos. De lá pra cá, a terceirização se intensificou e muito. Em 2013, como consta na Tabela 2, 12 empresas atuavam na UFPR, sob a assinatura de 18 contratos. A justificativa para o crescimento dos contratos de terceirização sustenta-se na Reforma Gerencial e também no crescimento e na diversificação de atividades presentes na Instituição. Entre as atividades tradicionais, algumas se identificam com as do plano de cargos da instituição, como àquelas que se referem aos serviços de informática, importação, almoxarifado, portaria e imprensa universitária.

TABELA 1. NÚMERO DE EMPRESAS TERCEIRAS - ANO DE 2004

	EMPRESA	CONTRATOS	ATIVIDADE
1	CDN - Limpeza, Conservação e Construção Ltda.	4	Limpeza, manutenção e portaria
2	CENTRONIC Segurança e Vigilância Ltda.	1	Vigilância
3	VIGO Central de Serviços Ltda.	2	Limpeza e cozinha
	<b>TOTAL</b>	<b>7</b>	

**Fonte:** Pesquisa elaborada pelo autor junto a Seção de Contratos e a Divisão de Avaliação e Acompanhamento de Serviços Terceirizados (DAAST) do DSG, da Pró-Reitoria de Administração.

TABELA 2. NÚMERO DE EMPRESAS TERCEIRAS - ANO DE 2013

	EMPRESA	CONTRATOS	ATIVIDADE
1	A3 Gestão de Pessoas Ltda.	3	Biotério, teleatendimento, serviço hospitalar e serviços de manutenção (fazenda experimental do Canguiri)
2	CDN-Limpeza, Conservação e Construção Ltda.	2	Manutenção predial e serviços gráficos
3	Habitual Gestão de Mão de Obra Ltda.	1	Motoristas
4	Liderança Limpeza e Conservação Ltda.	1	Técnico em informática
5	Moro Comunicação Eireli-Me	1	Telecomunicações e TV
6	Nossa Serviço Temporário e Gestão de Pessoas Ltda.	2	Contínuos, Almoxarifado e patrimônio, Costura
7	Poliservice Sistemas de Higienização e Serviços Ltda.	2	Portaria e vigilância
8	Recrutare Administração e Serviços Ltda.	1	Analistas fiscais
9	Soluções Serviços Terceirizados	1	Serviços de cozinha
10	SR Serviços Terceirizados Ltda.	1	Importação
11	Work & House Serviços Administrativos Ltda.	2	Serviços de Manutenção da fazenda Canguiri, Marinheiro
12	WW Serv - Serviços e Obras Ltda.	1	Limpeza e conservação
	<b>TOTAL</b>	<b>18</b>	

**Fonte:** Pesquisa elaborada pelo autor junto a Seção de Contratos e da Divisão de Avaliação e Acompanhamento de Serviços Terceirizados do DSG, da Pró-Reitoria de Administração.



A contratação desses serviços, na UFPR, ocorre na forma prevista na legislação, ou seja, precedida de licitação<sup>41</sup> pela modalidade de pregão eletrônico<sup>42</sup>, conforme orienta Martins (2005). O objeto da contratação é definido de forma expressa em edital de licitação e no contrato, como prestação de serviços, porém, em alguns casos se confundem com a intermediação de mão de obra, condição vedada pela Constituição<sup>43</sup>.

Embora exista determinação legal, exigindo que as contratações precedam de planejamento, em harmonia com o planejamento estratégico da Instituição, verifica-se que tal procedimento é incipiente na UFPR. As terceirizações ocorrem mais por um processo mimético dentro e sustentado pelo Estado Gerencial do que por uma ação voluntária e estratégica da UFPR. Consequentemente há uma perda relativa da eficiência nas contratações, pois planejar é essencial na terceirização de uma atividade. Assim, um estudo prévio deverá identificar as oportunidades, a contratação do serviço, o acompanhamento da sua execução e o término da vigência do contrato, garantindo o sucesso da contratação, conforme recomenda Teixeira (2010).

Permitida somente na atividade-meio na Administração Pública, embora possa coincidir com a atividade-fim na iniciativa privada, a terceirização não deve visar basicamente a redução de níveis hierárquicos, a eliminação de postos de trabalho e a minimização de custos. Para o alcance dos benefícios pretendidos, a terceirização necessita de um estudo prévio da sua conveniência e vantagem, seguida de um planejamento minucioso da contratação do objeto. A concretização da terceirização deve se configurar em uma parceria, que tenha como objetivo a busca da excelência e a mútua satisfação na prestação dos serviços entre os contratantes, a partir da utilização de recursos humanos especializados e adequadamente remunerados, de acordo com o mercado e seus benefícios, amparados pela Convenção Coletiva de Trabalho (CCT) do sindicato representativo. É contratar uma empresa

---

<sup>41</sup> Lei nº 8.666/93, art. 3º - A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

<sup>42</sup> Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação, denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns e dá outras providências.

<sup>43</sup> Constituição Federal, 1988 - Art. 37. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e também ao seguinte: (...) Inciso II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego na forma prevista em lei, ressalvada as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

legalmente constituída, com capacidade técnica e administrativa, com idoneidade econômica e, principalmente, assumir a terceirização com os riscos do seu negócio. Rezende (1997) acrescenta que a terceirização, mediante uma parceria, diminui, sensivelmente, a burocracia e amplia a flexibilidade técnica e econômica.

Neste sentido, o projeto básico ou termo de referência<sup>44</sup>, ambos elaborados pelos servidores da UFPR, que se juntam aos autos de licitação para a contratação de terceiros, pouco se comparam ao planejamento e a elaboração de um projeto de terceirização, mas, sim, a um documento que norteia a execução operacional do contrato, que deveria decorrer de um planejamento estruturado e adequado.

A terceirização consiste, sobretudo, em uma estratégia de gestão que permite a contratação de serviços especializados, de forma sistêmica e intensiva, para serem integrados na condição de atividade-meio à atividade-fim da empresa, possibilitando que a contratante possa focar na sua principal vocação, potencializando ganhos em eficiência, qualidade e competitividade, conforme afirmam Amaro Neto (1995); Rezende (1997). A maioria dos contratos na UFPR não se configura como um projeto de terceirização. São contratos de intermediação de mão de obra que se inserem na Instituição, onde a UFPR repassa as atividades para os funcionários terceirizados que os executam de forma semelhante aos servidores ocupantes do plano de cargos da Instituição. Com isso, há perda dos benefícios inerentes aos princípios da terceirização como a eficiência pela especialização, o menor custo e a possibilidade da transferência de tecnologia.

Vislumbrando a terceirização como um projeto estruturado em que se objetiva a transferência para a iniciativa privada de uma atividade, seja ela executada internamente ou externamente, de forma completamente autônoma, é possível inferir que na UFPR somente os contratos de vigilância e limpeza estão de acordo com os princípios e fundamentos da terceirização. Os demais contratos identificam-se mais como uma alocação de mão de obra pela via da terceirização, desprovida de nenhuma forma técnica de produção, com o único objetivo de garantir a flexibilidade operacional e a redução de custos. Chega-se a esta conclusão em face da permanente e forte ingerência que a UFPR exerce sobre a força de trabalho instalada nos outros contratos.

---

<sup>44</sup> Instrução Normativa nº 2/2008/SLTI/MPOG. Anexo I, item III – Projeto Básico ou Termo de Referência é o documento que deverá conter os elementos técnicos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, com a contratação e os elementos técnicos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para caracterizar o serviço a ser contratado e orientar a execução e fiscalização contratual.

A UFPR possuía, em 2013, 1.798 servidores técnico-administrativos. A Tabela 3 demonstra que a evolução do seu contingente variou entre taxas positivas e negativas de 2004 a 2013. Enquanto que o contingente de trabalhadores terceirizados aumentou sistematicamente.

TABELA 3. EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS (TAEs) E DE FUNCIONÁRIOS TERCEIRIZADOS NA UFPR – 2004 A 2013

ANO	UFPR		TERCEIRIZADOS		Proporção Terc/TAEs (%)
	TADM	Variação (%)	Terceiros	Variação (%)	
2004	1.305		567		43,45
2005	1.445	10,73	577	1,76	39,93
2006	1.481	2,49	599	3,81	40,45
2007	1.454	-1,82	644	7,51	44,29
2008	1.529	5,16	786	22,05	51,41
2009	1.542	0,85	913	16,16	59,21
2010	1.634	5,97	1.020	11,72	62,42
2011	1.668	2,08	1.246	22,16	74,70
2012	1.813	8,69	1.354	8,67	74,68
2013	1.828	0,83	1.601	18,24	87,58
Acumulado		40,08		182,36	

**Fonte:** Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEPE), elaborado pelo Centro e Computação Eletrônica (CCE).

Quando comparado o crescimento do total dos trabalhadores terceirizados em relação ao número de técnico-administrativos no mesmo período, este aumento é ainda mais significativo, já que o número de servidores públicos na UFPR teve uma variação de 40,08%. Em contrapartida, os terceirizados cresceram 182,36%. Outro dado importante verifica-se na proporção que os trabalhadores terceirizados atingiram em relação ao contingente dos Técnico-administrativos. Em 2004, a participação dos terceirizados, embora significativa, era de apenas 43,45%, quando em 2013 passa a ser de 87,58%. A baixa variação do número de técnico-administrativos pode ser justificada pelo reduzido número de concursos públicos realizados no período, atendendo aos ditames da Reforma Gerencial. O crescimento expressivo de trabalhadores terceirizados demonstra a tentativa de reduzir o tamanho do Estado em termos de pessoal pelo movimento neoliberal.

### 3.4 A DECISÃO DA UFPR DE TERCEIRIZAR SUA ATIVIDADE-MEIO

Efetivamente, dentro dos princípios que norteiam a terceirização, a redução de custos é o fator motivador para contratar terceiros. Porém, para a UFPR um dos fatores que parecem motivar a contratação é a utilização da terceirização como uma tecnologia de gestão, que propicia a disponibilidade da força de trabalho e da agilidade na execução de determinados serviços em face de sua expansão e da limitação de novas contratações próprias. Apesar disso, a Instituição corrobora com a orientação reformista neoliberal do Estado enxuto, que limita os gastos com pessoal efetivo para manter o equilíbrio fiscal, introduzida no Brasil a partir do governo Collor (PAULA, 2005).

A decisão de fazer internamente ou contratar serviços de terceiros no mercado, conforme orienta Teixeira (2010), é tomada pela UFPR como uma questão gerencial oportunista de realizar suas atividades, considerando a impossibilidade de novas contratações, mediante concurso público, tendo como externalidade positiva a redução de custo. Porém, segundo Williamson (1987), sua determinação de fazer ou contratar deveria pautar-se pela racionalidade econômica, considerando que há no mercado, empresas, suficientemente, desenvolvidas que podem prestar os serviços com qualidade igual ou superior ao que a organização é capaz de produzir e pelo menor custo.

A redução de custos, advinda do processo de terceirização, embora não dimensionada objetivamente pela UFPR, é potencializada tendo em vista os procedimentos adotados para a contratação que ocorre por meio do pregão eletrônico. O pregão é uma modalidade de licitação, que tem como critério principal o menor preço, destinada à aquisição de bens e serviços comuns, aplicável à compra de qualquer valor, em que a disputa é feita por meio de propostas iniciais e lances sucessivos no formato de um leilão reverso em sessão pública. Nesse tipo de licitação, os fornecedores concorrentes, a partir de propostas iniciais, começam um processo de lances alternados e sucessivos de redução de preços até a proclamação do vencedor.

Criada pelo Governo Federal, em 2002, essa modalidade de licitação inaugurou um procedimento de compras mais ágil e mais vigoroso, principalmente, se levado em conta a possibilidade de negociação, eliminando excessos e alterando o rito da lei geral de licitações. Esse processo de contratação, realizado pela internet, oferece à sociedade a transparência desejável dos processos de contratação, proporcionando publicidade as decisões e as ações governamentais. Com o pregão eletrônico se dá igual oportunidade aos licitantes em contratar

com a administração pública, assegurando a eficiência e a moralidade dos contratos (MEIRELLES, 2012).

A principal vantagem do pregão em relação às outras modalidades é a competitividade, proporcionada pela etapa de lances e pela possibilidade de negociação do preço na sessão pública, com o detentor da melhor oferta, mesmo depois de encerrada a etapa de lances. Essa possibilidade pode ser otimizada, principalmente, se existir um cadastro de preços informatizados ou um conhecimento atualizado do preço de mercado. Assim, diante de uma proposta vencedora no leilão, um pregoeiro habilitado e treinado poderá negociar reduções adicionais, fazendo ver ao fornecedor que o mesmo já fornece a outros órgãos públicos o mesmo produto ou serviço em condições semelhantes e por preço menor. Essencialmente, esse processo se ajusta à concepção de transparência e de utilização dos mecanismos de *Accountability* na medida em que o governo e seus gestores são chamados a responder pelos anseios da sociedade, propiciando a publicização e a eficiência de seus atos na consecução dos objetivos propostos (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004).

Superada a fase licitatória, na qual a princípio há possíveis ganhos em economicidade, a contratação é eminente, cujos valores despendidos refletem a Tabela 4.

TABELA 4. DISPÊNDIO COM A FORÇA DE TRABALHO NA UFPR

ANO	DESpesas com a Terceirização na UFPR*				Despesas com Servidores (UFPR) *	
	Hora Extra	Variação (%)	Principal	Variação (%)	Remuneração	Variação (%)
2004	35.941,80		11.961.727,96		509.263.527,45	
2005	153.160,98	326,14	12.924.944,07	8,05	578.426.124,36	13,58
2006	72.928,51	-52,38	14.986.815,71	15,95	585.210.405,55	1,17
2007	256.240,72	251,36	16.599.309,84	10,76	709.285.906,38	21,20
2008	764.075,70	198,19	19.077.678,61	14,93	664.528.348,38	-6,31
2009	556.674,50	-27,14	22.982.424,42	20,47	744.789.671,49	12,08
2010	868.387,04	56,00	27.861.800,80	21,23	744.201.712,36	-0,08
2011	1.306.935,70	50,50	39.433.166,46	41,53	770.513.996,07	3,54
2012	2.720.206,18	108,14	46.644.615,26	18,29	763.907.648,00	-0,86
2013	1.621.765,70	-40,38	54.784.880,03	17,45	713.842.000,00	-6,55
	Acumulado	4.412,20		358,00		40,17

**Fonte:** Pesquisa elaborada pelo autor junto ao Gabinete do Reitor e ao Departamento de Serviços Gerais da Pró-Reitoria de Administração e Relatório de Atividades, ano 2012/2013. \* Valores deflacionados pelo IPCA<sup>45</sup>.

<sup>45</sup> IBGE - Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor IPCA, março de 2014. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc\\_ipca/ipca-inpc\\_201403caderno.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/ipca-inpc_201403caderno.pdf). Acesso em: 30 de abril de 2014.

A partir da análise dos dados, verifica-se uma evolução substancial dos gastos com a terceirização em relação ao aumento das despesas com a folha de pagamentos dos servidores<sup>46</sup> concursados. Tal circunstância que corrobora com a teoria de que a terceirização contribui para a redução de despesas com a contratação própria na Instituição, conforme pretendia o PDRAE (MARE, 1995).

Nota-se que no período de 2004 a 2013, o orçamento global da UFPR passou de R\$ 325.574.000,00 para R\$ 1.000.357.000,00 (Relatório de Atividade, 2012; 2013). Isso representa um crescimento de 207,26%, enquanto que para o gasto com os servidores da UFPR, o acumulado ficou em apenas 40,17%, percentual bem abaixo do índice inflacionário, medido no período pelo IPCA, que foi de 59,04%. A análise desse cenário permite inferir que houve, de fato, uma redução no dispêndio com a folha de pagamento da Instituição em termos reais de 11,86%.

Quanto à despesa com a terceirização, os dados da tabela demonstram que no mesmo período houve um crescimento de 358%. Dessa forma, percebe-se que a terceirização avançou vertiginosamente dentro da Instituição, incorporando os mecanismos da administração de empresas privadas à gestão pública, que inspiraram a Reforma Gerencial no Brasil, a partir da década de 1990, acompanhando as políticas neoliberais em que apenas governos de direita as colocavam em prática para, em seguida, governos de esquerda aderirem ao ideário neoliberal (ANDERSON, 1995), que se confirma com a perpetuação destas políticas no governo do Presidente Luis Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff.

O aumento dos gastos com a contratação de serviços terceirizados pode ser explicado com a transferência dos custos com a contratação de novos técnico-administrativos, necessárias para substituir a vacância de cargos em função de exonerações, falecimentos e aposentadorias. Em decorrência disso, a terceirização teve sua expansão para atender essas demandas e suprir outras deficiências, ocasionadas em detrimento do próprio crescimento estrutural da Instituição. Vale ressaltar que o ajuste neoliberal não tem uma natureza apenas econômica, mas faz parte de uma redefinição global do campo político-institucional e das relações sociais, centradas na desregulamentação dos mercados, na abertura comercial e financeira, na privatização do setor público e na redução do Estado.

---

<sup>46</sup> No orçamento global da UFPR, período 2004 a 2013, o relatório de atividade da UFPR não contempla a separação entre servidores docentes e técnicos administrativos.

### 3.5 O CONTRADITÓRIO DO PRINCÍPIO DA ECONOMICIDADE DA TERCEIRIZAÇÃO NA UFPR

Ao instituir a terceirização, a empresa privada procura no mercado uma parceira que a subsidie no cumprimento de sua missão. A escolha decorre da liberdade que o empresário possui ao buscar a empresa melhor posicionada no mercado, especializada, qualificada, com tecnologia e situação financeira desejável. O mesmo não ocorre com o setor público e, por conseguinte, com a UFPR. Em face das limitações na escolha do contratado, devido a sua vinculação ao processo licitatório, que não permite a eleição, a contratação com empresas parceiras é prejudicada. Desta forma, a contratação tem como critério, principalmente, o “menor preço” e não o “melhor preço”. Assim, muitas vezes, ocorre a contratação de um mero prestador de serviços ou fornecedor de mão de obra, que não dispõe das condições necessárias para a execução do objeto licitado.

Isto acontece porque para vencer o certame, algumas empresas oferecem propostas presumivelmente inexequíveis, com indicadores de gestão mínimos tais como taxa de lucro e despesas administrativas próximas de zero, ensejando uma futura situação de inadimplência. Como consequência, essas empresas atrasam salários e deixam de conceder os benefícios proporcionados pela CCT, tendo em vista as dificuldades de arcar com as obrigações ou mesmo por má-fé, ocasião em que abandonam os empregados sem deixar vestígios para, posteriormente, abrirem novas empresas e concorrerem às próximas licitações. Ramos (2001) corrobora com a situação descrita que foi devidamente comprovada quando na condição de Assessor Econômico da Pró-Reitoria de Administração, o autor realizava a análise econômico-financeira das licitantes. Assim, a experiência pessoal na área atesta que o trabalho da Assessoria é necessário para a adjudicação do licitante que antecede a contratação e de forma a minimizar estas ocorrências em busca da melhor contratação.

O princípio da economicidade se constitui como limitador do uso da terceirização no setor público. Porém, imaginar que apenas a introdução da terceirização pode proporcionar economia de recursos é um equívoco, conforme afirma Ramos (2001). Iniciada a contratação, restam ações como a fiscalização, capaz de evidenciar que a contratação com o ente privado é a forma que melhor atende o interesse público na terceirização das atividades.

Considerando a experiência profissional nesta área e a expansão da terceirização na UFPR, principalmente com relação aos serviços de manutenção predial, o autor sugeriu, em 1999, a criação da Divisão de Avaliação e Acompanhamento de Serviços Terceirizados

(DAAST), subordinada a Pró-Reitoria de Administração, que tinha como finalidade promover estudos sobre a terceirização, seu dimensionamento, sua demanda e a gestão dos contratos.

Assim, entre 1999 e 2000, o autor deu continuidade às atividades da nova área como Diretor da Divisão de Avaliação e Acompanhamento de Serviços Terceirizados. Após uma década, sugere-se, a criação da Assessoria Econômica<sup>47</sup> da Pró-Reitoria de Administração. Então, de 2009 a 2013, o autor ocupou o cargo de Assessor Econômico da área. A Assessoria Econômica tem como escopo a análise econômico-financeira dos processos licitatórios de contratação de obras, serviços e fornecimentos de produtos para a UFPR. No âmbito dos contratos de terceirização de mão de obra, a Assessoria Econômica desenvolve a análise de planilhas de custos e formação de preços, certificando a viabilidade socioeconômica das empresas para contratar com a UFPR e, posteriormente, durante a vigência do contrato procede a análise dos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro, modalidade de repactuação e revisão contratual.

Recentemente, em 2011, foi instituída pela Pró-Reitoria de Administração a terceirização de serviços de auxiliar de fiscalização, tendo como objetivo assistir e subsidiar os fiscais de contratos que, por determinação legal devem ser constituídos de servidores da própria Instituição. São 10 Assistentes Fiscais terceirizados, responsáveis pela verificação da regularidade fiscal, tributária, trabalhista e previdenciária dos contratos terceirizados, enquanto outros vão a campo verificar a correta execução dos contratos. As ações e vistorias resultam em diversas anotações de ocorrências, que subsidiam os fiscais na gestão dos contratos com as empresas terceiras.

Os relatórios emitidos pelos assistentes fiscais e as constatações do autor em vários anos de atuação nesta área, seja direta ou indiretamente, demonstram que a terceirização pode não estar contribuindo efetivamente com a redução de custos na UFPR. Várias empresas, por serem selecionadas pelo menor preço, não estão devidamente habilitadas para executar os serviços pelo qual foram contratadas. Verifica-se que a mão de obra não é qualificada, o material empregado não tem sua qualidade certificada. Assim, há alta rotatividade de funcionários (*turnover*) nos contratos de serviços básicos como, por exemplo, limpeza, provavelmente em decorrência dos baixos salários aportados nas planilhas de custos e

---

<sup>47</sup> Assessoria Econômica da Pró-Reitoria de Administração da UFPR. Disponível em: <http://www.pra.ufpr.br/portal/assessoria/luiz-carlos-da-silva/>. Acesso em: 09 de maio de 2014.



formação de preços apresentadas no momento da licitação e que, mais tarde, não encontra paralelo no mercado de trabalho.

Para conter a rotatividade e as ausências no trabalho, algumas das empresas utilizam da estratégia de repor em dobro a força de trabalho no dia seguinte, porém, a necessidade do serviço em um dia é improdutiva, se reposta no dia seguinte. Outras empresas usam do subterfúgio de colocar à disposição da UFPR postos excedentes para contemplar faltas, férias e reposição da mão de obra. Essa prática, além de ser ilegal, pode trazer consequências trabalhistas, pois estes funcionários não estão amparados pelo contrato com a UFPR, embora façam parte da força de trabalho. Em termos de eficiência, essa prática é danosa, considerando que na utilização de determinado funcionário para cobrir férias, sua especialidade, geralmente, não coincide com a expertise do funcionário ausente, causando perda da qualidade e ineficiência na execução dos serviços contratados.

As ocorrências de atrasos e ausências de funcionários concorrem para a ineficiência contratual. Então, mesmo havendo o respectivo desconto, a Instituição amargou um prejuízo, pois ela contratou certa quantidade de serviços porque era necessário. Não havendo reposição da força de trabalho, o serviço deixou de ser prestado naquele momento, produzindo suas consequências.

A tecnologia, segundo a literatura pesquisada, é outro fator determinante na terceirização. A empresa terceirizada ao desenvolver ou adquirir uma nova tecnologia a insere nos processos das empresas para as quais prestam serviços, fazendo com que a sua difusão aconteça rapidamente, aumentando os ganhos de produtividade, constata Sturgeon (1997). O retorno desse investimento em termos de eficiência produtiva, lucratividade e redução da força de trabalho, incentiva a empresa terceirizada a implantar sua inovação em todas as empresas que atua. Ao contrário, se essa inovação ou aquisição ocorresse dentro de uma empresa verticalizada, seus benefícios poderiam ser localizados, ou seja, sem os ganhos de escala produzidos em uma empresa terceirizada, que tem a possibilidade de internalizar esses benefícios em todos os seus contratos.

Porém, a transferência ou aplicação de novas tecnologias na execução dos serviços contratados, considerada como uma das vantagens da terceirização, não é visível na UFPR. Verifica-se, sim, que muitas das máquinas, equipamentos, ferramentas, bens de consumo semiduráveis, EPIs e processos operacionais, utilizados na execução dos serviços contratados, estão defasados tecnologicamente ou não existem, deixando de produzir a eficiência e a

produtividade que precede a economicidade. A partir de depoimentos coletados em pesquisa, foi possível constatar que funcionários qualificados nas áreas de serviços elétricos, que atuam no mercado de serviços temporários para além do seu contrato principal de trabalho, possuíam ferramentas com tecnologia mais atual do que àqueles fornecidas pelas empresas terceirizadas. Os funcionários afirmavam que preferiam utilizar as próprias ferramentas a utilizar as concedidas pelas empresas devido ao seu distanciamento da realidade tecnológica.

Outra questão importante, inserida na terceirização na UFPR, que prejudica o viés econômico, trata-se da configuração e das características que determinam a contratação da força de trabalho nos contratos com a UFPR, ou seja, o nepotismo. O nepotismo ocorre quando uma pessoa não-concursada é promovida por ter relações de parentesco até o terceiro grau, com aquele que promove o concurso público, havendo outras mais qualificadas e, portanto, merecedoras da promoção. Sua vedação está disciplinada em lei<sup>48</sup> que proíbe a contratação de familiares de agentes públicos por empresa prestadora de serviços terceirizados e que tais vedações façam constar nos editais de licitação. O nepotismo, presente de longa data na política nacional, denota ofensa aos princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade, eficiência e isonomia, revelando-se incompatível com o ordenamento jurídico, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Prática perniciosa e milenar, o nepotismo já era combatido por Woodrow Wilson, professor de ciência política da Universidade de Princeton e, posteriormente, presidente dos Estados Unidos. Em meados da década de 1880, ele defendia a criação de uma classe administrativa apartidária, selecionada na base do mérito, para assim neutralizar o nepotismo e o favoritismo que dominavam a administração pública norte-americana do século XIX (WILSON, 1885, p. 290). Em data contemporânea, ao discorrer sobre a terceirização na Administração Pública Direta e Indireta, Di Pietro (2008), afirma que muitos contratos “têm sido celebrados sob a fórmula de *prestação de serviços especializados*, de tal modo a assegurar uma aparência de legalidade”. Mas, na realidade,

“a terceirização, nesses casos, normalmente se enquadra nas referidas modalidades de terceirização *tradicional* ou *com risco*, porque mascara a relação de emprego que seria própria da Administração Pública; não protege o interesse público, mas, ao contrário, favorece o apadrinhamento político” (DI PIETRO, 2008, p. 217-218).

---

<sup>48</sup> Decreto nº 7.203/2010 – Dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito da administração pública federal.

O nepotismo nos contratos terceirizados da UFPR é frequente. Embora ilegal, em alguns casos os contratados corroboram com os princípios da terceirização ao executarem a prestação de serviços com eficiência e qualidade. Porém, em sua maioria, a indicação de parentes ou conhecidos traz uma forte ingerência nos contratos com terceiros na medida em que a condição política não permite que a empresa tenha a liberdade gerencial sobre os seus próprios funcionários, concorrendo para uma ineficiência operacional e de responsabilidade.

Em relação aos funcionários, os efeitos são ainda mais agudos, uma vez que eles se sentem amparados pelas relações de poder e praticam ações incompatíveis com seu contrato de trabalho tais como a falta de assiduidade, improdutividade e eficiência limitada. De acordo com depoimentos de gestores de contratos terceirizados e de servidores da UFPR, a interferência alcança os vários níveis hierárquicos, desqualificando as atitudes gerenciais na medida em que uma determinação de realocação ou substituição de funcionários é impugnada, concorrendo para a permanência do profissional no mesmo local de trabalho.

As empresas terceiras, convenientemente, assimilam e não contradizem essa prática. Tomadas pela visão do lucro fácil, aceitam as indicações parentais, considerando a minimização dos seus custos com a seleção de pessoal no mercado de trabalho e com a sua capacitação profissional, uma vez que o funcionário já está ambientado ao seu trabalho pela contratação anterior. Outra motivação revela-se com o compartilhamento da responsabilidade, na medida em que os funcionários indicados foram chancelados pela Instituição no momento em que seus gestores produziram seus atos.

Diante desta prática, permite-se imaginar uma contradição com os objetivos da Reforma Gerencial, que visava o combate do nepotismo no Estado. Ao defender a redução do tamanho do Estado, Bresser-Pereira (1997a) relata que o Estado cresceu em termos de pessoal, de receita e de despesas. Ele afirmava ainda que no Estado desenvolvimentista brasileiro, os direitos civis e sociais continuavam quase sempre sem proteção; o nepotismo e a corrupção conviviam com a burocracia, que era beneficiária de privilégios e convivia com excesso de quadros.

Os atributos advindos da terceirização como, por exemplo, a eficiência, resultante da especialização de atividades produtivas, geradas pela divisão do trabalho, defendida por Adam Smith (1996), permitiram que estas atividades fossem efetuadas por mais de uma empresa. Tudo isso gerou tanto inovações tecnológicas, quanto inovações de processos, sendo estes alguns dos grandes legados da terceirização. Porém, considerando as impropriedades

presentes na terceirização de determinados serviços, na UFPR permanece a dúvida se a terceirização, efetivamente, apresenta resultados favoráveis à Administração Pública, conforme afirma Ramos (2001).

### 3.6 A EVOLUÇÃO DOS GASTOS COM A TERCEIRIZAÇÃO NA UFPR PÓS-REFORMA GERENCIAL

Com o início do seu mandato, em 1990, Fernando Collor de Mello introduz o neoliberalismo no Brasil com a promoção de ajustes estruturais. Em 1995, assume Fernando Henrique Cardoso, que no seu governo mantém os ideais neoliberais (PAULA, 2005; MATIAS-PEREIRA, 2008).

Durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), prevaleceu o discurso das reformas tributária, previdenciária e administrativa, sendo esta última a que se obteve o maior êxito. Com o redirecionamento das funções estatais, foi sendo difundida a perspectiva de reduzir o tamanho da máquina administrativa, visando torná-la mais ágil, eficaz, moderna e eficiente. A terceirização da força de trabalho foi uma estratégia eficaz para alcançar essa redução, bem como garantir os sucessivos ajustes na política de educação das Instituições de Ensino Superior, cujos gastos com pessoal são demonstrados a seguir, considerando o período sucessivo a Reforma Gerencial, ou seja, de 1996 a 2013.

TABELA 5. COMPARAÇÃO ENTRE A DESPESA COM A TERCEIRIZAÇÃO E O ORÇAMENTO COM PESSOAL DO QUADRO PRÓPRIO DA UFPR

ANO*	Terceirização **	Variação (%)	Quadro Próprio **	Variação (%)
1996	10.236.563,93		486.043.451,37	
1997	13.463.223,03	31,52	607.342.602,08	24,96
1998	15.266.611,06	13,39	506.636.327,35	-16,58
1999	13.211.820,15	-13,46	519.910.496,07	2,62
2000	11.818.226,12	-10,55	533.882.567,24	2,69
2001	11.169.158,32	-5,49	495.907.639,22	-7,11
2002	11.116.875,86	-0,47	477.201.710,37	-3,77
2003	11.224.169,34	0,97	490.219.029,94	2,73
2004	11.961.727,96	6,57	509.263.527,45	3,88
2005	12.924.944,07	8,05	578.426.124,36	13,58
2006	14.986.815,71	15,95	585.210.405,55	1,17
2007	16.599.309,84	10,76	709.285.906,38	21,20
2008	19.077.678,61	14,93	664.528.348,38	-6,31
2009	22.982.424,42	20,47	744.789.671,49	12,08

2010	27.861.800,80	21,23	744.201.712,36	-0,08
2011	39.433.166,46	41,53	770.513.996,07	3,54
2012	46.644.615,26	18,29	763.907.648,00	-0,86
2013	54.784.880,03	17,45	713.842.000,00	-6,55
	Acumulado	435,19		46,87

**Fonte:** Pesquisa elaborada pelo autor junto ao Gabinete do Reitor e ao Departamento de Serviços Gerais da Pró-Reitoria de Administração e Relatório de Atividades, ano 2012/2013. \* A partir de 1996 por ausência de informações dos contratos terceirizados na UFPR. \*\* Valores deflacionados pelo IPCA.

Os dados constantes da Tabela 5 demonstram os efeitos neoliberais da Reforma que ocorre a partir de 1995, promulgada em 1998. Durante o período de 1996 a 2013, os dados confirmam que a Reforma Gerencial cumpriu seu objetivo de reduzir os gastos com pessoal do quadro da UFPR, especialmente, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1996 - 2002). Durante o governo Lula (2003 – 2010), notam-se acréscimos de despesas com pessoal ocorridas nos anos de 2004<sup>49</sup> (3,88%), 2005<sup>50</sup> (13,58%), 2007<sup>51</sup> (21,20%) e 2009<sup>52</sup> (12,08%). Os percentuais a princípio não refletem uma posição contrária ao neoliberalismo, mas, sim, decorrente da reestruturação das carreiras no Poder Executivo, como a implantação de gratificações e incentivos à capacitação. No governo de Dilma Rousseff, que teve início em 2011, a tendência à limitação de despesas com pessoal permanece. Desta forma, é possível inferir que nos últimos três governos, embora apenas um tenha assumido tendência neoliberal, todos de uma forma ou de outra, seguiram as políticas neoliberais de redução dos gastos públicos.

Em paralelo com a redução dos gastos com a folha de pessoal da UFPR, ocorre um aumento significativo das despesas com a terceirização da ordem de 435,19%. A exceção fica por conta do período de 1999 a 2002, que apresenta uma redução sistemática e, a partir de 2003, evolui vertiginosamente para percentuais substanciais. Curiosamente, a redução dos gastos com a terceirização ocorre justamente no governo de Fernando Henrique Cardoso, marcado pela tendência neoliberal. Enquanto que a partir do ano de 2003 até 2013, período de

<sup>49</sup> Lei nº 10.908/2004. Institui Gratificação Específica de Apoio Técnico-Administrativo e Técnico-Marítimo às Instituições Federais de Ensino - GEAT e dá outras providências.

<sup>50</sup> Lei nº 11.091/2005. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências.

<sup>51</sup> Decreto nº 5.824/2006. Estabelece os procedimentos para a concessão do Incentivo à Qualificação e para a efetivação do enquadramento por nível de capacitação dos servidores integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, instituído pela Lei no 11.091, de 12 de janeiro de 2005.

<sup>52</sup> Lei nº 11.784/2008. Dispõe sobre a reestruturação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – PGPE em que concede incentivo à qualificação para os servidores.

governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva e da Dilma Rousseff, o gasto com a terceirização mais que triplicou, alcançando o percentual de 388,10%, evidenciando uma tendência crescente. Em contrapartida, no período de governo de Fernando Henrique, os gastos com a contratação de força de trabalho terceirizada chegaram a 8,60%.

Neste cenário em que se evidencia a redução dos gastos com pessoal do quadro próprio em relação ao aumento das despesas com a terceirização, a estratégia da terceirização na UFPR, apresenta uma realidade contraditória inerente ao neoliberalismo e à Reforma Gerencial. Se de um lado as instituições públicas federais, que realizam atividades não-exclusivas do Estado como, por exemplo, na área da educação, sofrem com a retração de verbas e com a diminuição da possibilidade de realização de novos concursos públicos para a contratação de pessoal; de outro lado existem mecanismos capazes de propiciar acesso a recursos financeiros para contratação de força de trabalho terceirizada. Essas ponderações permitem compreender que a Reforma Gerencial propiciou o reenquadramento de uma despesa que, antes era de pessoal para a de custeio, considerando que a despesa com a terceirização está inserida nesta.

### 3.7 A PREPONDERÂNCIA DO NÚCLEO ESTRATÉGICO PROMOVIDO PELA REFORMA GERENCIAL

Os cargos e funções decorrentes das atividades terceirizadas na UFPR são os mais diversos possíveis. Considerando as várias especialidades, tem-se um total de 58 profissões. Na UFPR, são terceirizados desde os cargos de serventes de serviços gerais, passando por uma posição intermediária - técnico em informática, até chegar a cargos de alta especialização pertinentes à área de telecomunicação - jornalista, conforme consta da Tabela 6.

TABELA 6. NÚMERO DE TRABALHADORES TERCEIRIZADOS POR CARGO OU FUNÇÃO NA UFPR – ANO DE 2013

CARGOS TERCEIRIZADOS NA UFPR - ANO 2013					
Item	Cargo/Função	Quant.	Item	Cargo/Função	Quant.
1	Açougueiro	8	30	Jornalista	1
2	Almoxarife	29	31	Lavador de roupa hospitalar	3
3	Assistente de importação	4	32	Marceneiro	6
4	Assistente fiscal	10	33	Marinheiro	5
5	Auxiliar de biotério	1	34	Mecânico	2
6	Auxiliar de cozinha	209	35	Motorista	78

7	Auxiliar de manut. Predial	68	36	Oficial de manutenção	15
8	Auxiliar de marceneiro	2	37	Operador de caixa	6
9	Auxiliar de serviços gerais	16	38	Operador de guilhotina	2
10	Auxiliar veterinário	7	39	Operador de malote	7
11	Bioterista	2	40	Operador de máquina	25
12	Bloquista	2	41	Operador patrimonial	2
13	Cameraman	4	42	Operador de switcher	1
14	Carpinteiro	6	43	Orçamentista gráfico	45
15	Chefe de cozinha	2	44	Pedreiro	13
16	Contínuo	23	45	Pintor	14
17	Copeiro	5	46	Porteiro	165
18	Cortador	1	47	Preparador de peças cadavéricas	4
19	Cozinheiro	35	48	Repórter fotográfico – Jornalista	1
20	Designer gráfico	7	49	Repórter jornalista	4
21	Editor chefe	2	50	Serralheiro	3
22	Editor jornalista	1	51	Servente	406
23	Editor de imagens	1	52	Supervisor operacional e Adm.	1
24	Eletricista	20	53	Técnico de laboratório	1
25	Eletroeletrônico	8	54	Técnico em microscopia eletrônica	2
26	Encanador	11	55	Teleadentente	28
27	Encarregado	33	56	Tratador de animais	33
28	Hialotécnico	1	57	Tratorista	2
29	Impressor industrial	4	58	Vigilante	204
<b>TOTAL</b>					<b>1.601</b>

**Fonte:** Divisão de acompanhamento e avaliação de serviços terceirizados do Departamento de Serviços Gerais da Pró-Reitoria de Administração.

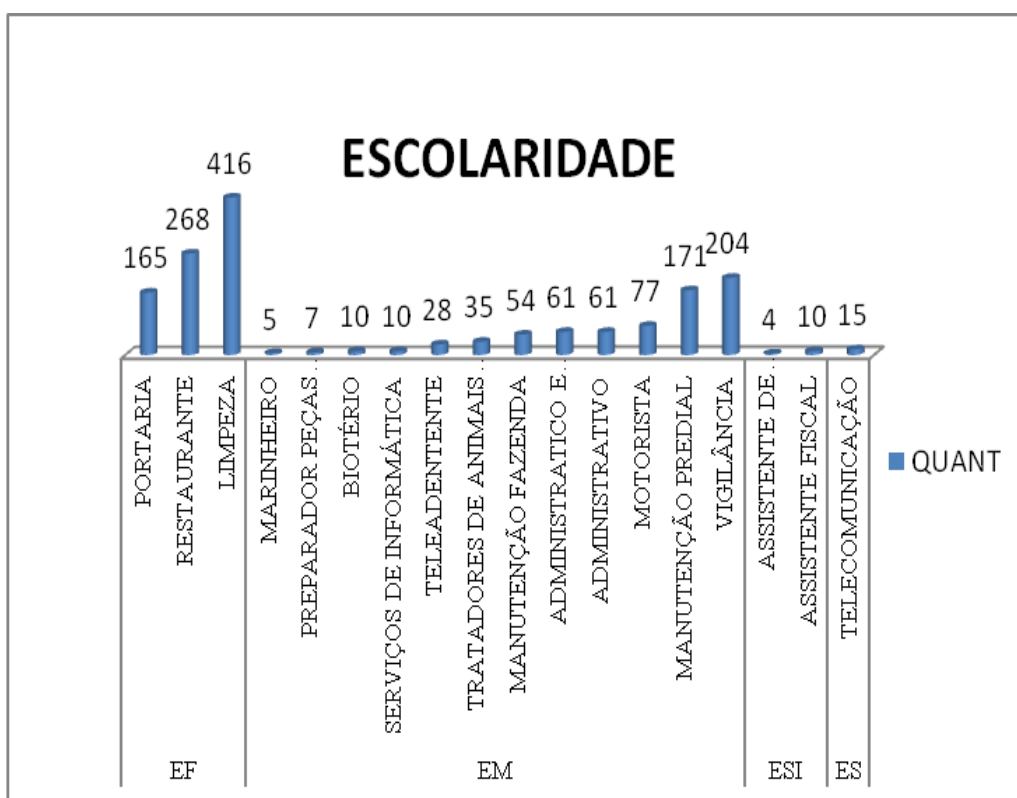
As funções acima mencionadas, na sua maioria, são desenvolvidas por trabalhadores que dispensam grau de escolaridade elevado, demonstrando a baixa escolarização dos trabalhadores terceirizados. Segundo Pochmann (2007), no âmbito do setor privado, este cenário está mudando. O autor afirma que, em 1985, 72% dos trabalhadores terceirizados tinham até quatro anos de estudo, enquanto, em 2005, eles representavam 11%. No mesmo ano, os profissionais com nove anos ou mais de estudos passaram a representar de 11% da força de trabalho terceirizada para 55%. Ao mesmo tempo em que se verifica a redução relativa dos trabalhadores de menor escolaridade, houve a expansão dos trabalhadores com escolaridade do Ensino Médio. Entre 1985 e 2010, Pochmann (2011)<sup>53</sup> relata que a

<sup>53</sup> Marcio Pochmann, Presidente do IPEIA. Sindeepres, Trajetórias da Terceirização Pesquisa inédita, 2011. Disponível em: <http://sindeepres.org.br/images/stories/pdf/pesquisa/trajetorias1.pdf>. Acesso em: 13 de maio de 2014.

participação dos empregados com o Ensino Médio passou de 5% para 59% do total da ocupação terceirizada no estado de São Paulo. Em relação à presença de trabalhadores com o ensino superior, nota-se expansão significativa, havendo em 2010 9% dos empregados terceirizado com nível superior, enquanto, em 1985, estes não chegavam a 2% do total dos ocupados.

A construção de uma analogia da realidade do setor privado em relação ao setor público, especificamente na UFPR, seria interessante, porém, a falta de dados de anos anteriores a 2013, limita o estudo à análise do cenário atual, conforme dados apresentados no Gráfico 2, a seguir.

GRÁFICO 2. NÚMERO DE TRABALHADORES TERCEIRIZADOS ESTRATIFICADO PELO NÍVEL DE ESCOLARIDADE – 2004 A 2013



**Legenda:** Ensino fundamental (EF); Ensino Médio (EM); Ensino superior incompleto (ESI) e Ensino Superior (ES).

A partir dos dados apresentados no gráfico, constata-se a presença de 849 funcionários com o Ensino Fundamental, 723 com Ensino Médio, 14 com o Superior Incompleto e 15 com o Superior Completo. É possível notar, portanto, a incidência maior de empregados com



Ensino Fundamental, que se concentram, principalmente, nas atividades de portaria, limpeza e restaurante universitário e representam 53,03% da força total de trabalho. O Ensino Médio vem em seguida com 45,16%, o Ensino Superior Incompleto com 0,87% e o Ensino Superior com 0,94%.

A evolução do grau de instrução na terceirização dos serviços da UFPR, supostamente, segue a lógica instalada no setor privado na medida em que a UFPR é apenas tomadora dos recursos disponíveis no mercado sem exercer alguma influência, internamente, na sua escolarização. Por outro lado, apesar da ausência de estudos sobre o assunto na UFPR, a evolução da escolaridade se dá a partir da inclusão de outras atividades terceirizadas que não existiam até 2004. Neste ano, a UFPR terceirizava apenas atividades periféricas ou acessórias, enquanto que, atualmente, há uma gama maior de atividades, incluindo atividades administrativas e de alta especialização, que necessitam de uma escolarização adequada para o exercício da profissão.

Para além do que já foi explanado, no setor público, a predominância por trabalhadores terceirizados com baixa escolarização também é explicada pelo fortalecimento do núcleo estratégico do Estado e da extinção de cargos, cuja força de trabalho não precisava ser especializada. Essa mesma força de trabalho, considerada acessória, tinha salários acima do mercado. Bresser-Pereira (1997) afirma que

“a estrutura remuneratória da administração federal apresentava desequilíbrios paradoxais: os cargos executivos de alta gerência eram sub-remunerados em relação ao setor privado, enquanto os cargos de natureza operacional percebiam remuneração muito acima do mercado.” (MARE, 1998, p. 13 e 14).

Assim, Bresser-Pereira sustenta que as atividades exercidas pelos profissionais dos cargos extintos, de natureza operacional, possuíam remuneração menor no setor privado em relação ao setor público, sendo mais econômico buscá-las no mercado. A Reforma Gerencial idealizava que o estado deveria realizar concursos públicos apenas para preencher vagas para as atividades inerentes ao núcleo estratégico. Desta forma, foi promovido o reagrupamento e a extinção de diversos cargos<sup>54</sup>, considerados desnecessários de forma permanente. Portanto, "procurou-se restringir o preenchimento de vagas para atividades de menor qualificação e para áreas de apoio administrativo" (BRASIL, 1998, 94). Segundo Bresser-Pereira (1997), tais atividades deveriam ser assumidas pelo setor privado, principalmente, através das

---

<sup>54</sup> Lei nº 9.632/98. Dispõe sobre a extinção de cargos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências.

terceirizações, cenário que se apresenta na UFPR. O panorama da Tabela 7 constitui um conjunto de elementos que embasa a análise dessa realidade.

TABELA 7. EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE SERVIDORES TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS DO QUADRO DE PESSOAL PERMANENTE DA UFPR – ANO DE 2004 A 2013

QUANTITATIVO DE TÉCNICO-ADMINISTRATIVO POR NÍVEL*								
ANO	NA	Var %	NM	Var %	NS	Var %	UFPR	Var %
2004	136		832		337		1305	
2005	135	-0,74	944	13,46	366	8,61	1445	10,73
2006	130	-3,70	925	-2,01	426	16,39	1481	2,49
2007	125	-3,85	911	-1,51	418	-1,88	1454	-1,82
2008	123	-1,60	963	5,71	443	5,98	1529	5,16
2009	118	-4,07	960	-0,31	464	4,74	1542	0,85
2010	112	-5,08	1.040	8,33	482	3,88	1634	5,97
2011	111	-0,89	1.065	2,40	492	2,07	1668	2,08
2012	103	-7,21	1.193	12,02	517	5,08	1813	8,69
2013	102	-0,97	1.214	1,76	512	-0,97	1828	0,83
Acumulado		-25,00		45,91		51,93		40,08

**Fonte:** Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas – PROGEPE e Centro de Computação Eletrônica \* Nível de Apoio (NA), Nível Médio (NM) e Nível Superior (NS).

A tabela 7 demonstra uma ampliação de 40,08% no quadro geral do corpo técnico-administrativo da UFPR no período de 2004-2013. Analisando a evolução do número de contratações por níveis, verifica-se que no mesmo período, os técnicos de nível de apoio sofreram uma redução de 25%. Essa situação, provavelmente, se justifica pelo redimensionamento do quadro, em decorrência das leis nº 9.632/1998 e nº 12.677/2012<sup>55</sup>. Ambas tratam da extinção de cargos, sendo que a primeira no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e a segunda somente nas Universidades Federais. É importante destacar que a instituição destas leis é consequência das políticas da Reforma Gerencial, idealizada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, de tendência neoliberal. Tais políticas tiveram continuidade no governo não liberal de Dilma Rousseff.

Quanto à evolução das contratações dos técnicos de nível Médio e Superior, a realidade é bem diferente, já que a contratação dos profissionais de Ensino Médio apresentou

<sup>55</sup> Lei nº 12.677, de 25 de junho de 2012. Cargos extintos nas Universidades Federais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/L12677.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12677.htm). Acesso em: 07 de maio de 2014.

um crescimento de 45,91%, enquanto que a contratação dos profissionais de Ensino Superior avançou em 51,93%. Em todo o período estudado há três momentos em destaque. O primeiro ocorre com a criação do Campus do Litoral da UFPR<sup>56</sup>, em 2004, hoje, Setor Litoral, que fomenta a contratação de um grande efetivo de técnico-administrativo, que pode justificar parte do aumento percentual de 10,73%, em 2005. O segundo ocorre com a efetivação do Reuni<sup>57</sup>, em 2008, momento que marca o início de uma curva ascendente na contratação dos técnico-administrativos em 5,16%, seguida de uma profunda queda na reposição da força de trabalho. O terceiro momento, a partir de 2010, marca o crescimento significativo neste ano e, em 2012, em decorrência da publicação do Quadro de Referência do Servidor Técnico-Administrativo (QRSTA), que permitiu às universidades a reposição automática das vagas originárias de vacâncias (aposentadorias, óbitos, exonerações, dentre outros). Além disso, também foram autorizadas novas vagas para concursos públicos<sup>58</sup>. Frisa-se que, caso não houvesse os acréscimos na contratação de técnico-administrativos, seja pelos eventos citados, seja pela significativa expansão física e acadêmica da UFPR, os efeitos da Reforma seriam potencializados.

A preponderância da contratação de Técnico-Administrativos de nível Superior e nível Médio em detrimento da drástica redução do contingente de nível de apoio está aliada aos objetivos da Reforma Gerencial, que focava nas carreiras estratégicas em detrimento da extinção dos cargos pertinente às atividades operacionais e acessórias. Segundo Bresser-Pereira (1997b), havia a necessidade de um alto nível de qualificação técnica para o núcleo estratégico, voltada para formulação, acompanhamento e regulação de políticas públicas. O autor enfatiza que, com a Reforma, seriam tomadas medidas que favorecessem a profissionalização do servidor público através de qualificações constantes e avaliação da satisfação dos usuários.

Bresser-Pereira (1997) afirmava ainda que o crescimento do número de servidores do Estado deveria estar atrelado ao aumento da receita. Nota-se que na UFPR, essa assertiva não se confirmou, pois na lógica da Reforma do Estado dos anos 90, independente do aumento da

---

<sup>56</sup> Em 1º de junho de 2004, através da Resolução nº 39/04 – COUN, o Conselho Universitário da Universidade Federal do Paraná cria o *Campus* do Litoral, mediante as providências que especifica. Esta resolução define que o *Campus* encontra-se vinculado ao Gabinete do Reitor.

<sup>57</sup> REUNI, criado pelo Decreto nº 6.096/2007, que instituiu o programa de apoio a Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) com o objetivo de ampliar o acesso e a permanência na educação superior e integra o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), concluído em 2012.

<sup>58</sup> Análise sobre a expansão das Universidades Federais 2003 a 2012. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=12386&Itemid=](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=12386&Itemid=). Acesso em: 07 de maio de 2014.

receita, estas atividades ou serviços auxiliares<sup>59</sup> deveriam, em princípio, serem terceirizados, ou seja, serem submetidos à licitação pública e contratados com terceiros. Dessa forma, esses serviços, que estão disponíveis no mercado, passam a ser realizados competitivamente, com substancial economia para o tesouro (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 29).

### 3.8 A PRECARIZAÇÃO DA TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

A universalização do capital e as transformações sociais e econômicas provocaram mudanças sucessivas nas estruturas do sistema produtivo. Com o objetivo de compensar a diminuição dos lucros, surge a flexibilização e a desregulamentação do trabalho, que promovem a precarização do emprego e das relações do trabalho. No Brasil, a terceirização é visualizada como a mais notável forma de flexibilização e precarização da organização do trabalho, conforme Repullo (1997); Druck (1999); Antunes (2006) e DIEESE (2007).

A terceirização, fenômeno potencializado com o movimento neoliberal a partir do final da década de 1980, ganhou importância nos anos 1990, coincidindo com o movimento de abertura comercial e da desregulação dos contratos de trabalho. Segundo Druck (1999) e Pochmann (2008), suas formas de precarização contemplam a flexibilização dos direitos trabalhistas, a volatilidade da mão de obra, a flexibilidade na gestão da força de trabalho, a redução de gastos com encargos sociais, trabalhistas e previdenciários, a regulação insuficiente sobre a terceirização pelo Estado e a aplicação duvidosa da responsabilidade subsidiária e solidária.

Na UFPR, as formas de precarização presentes nos contratos terceirizados são minimizadas, preponderando àquelas intrínsecas ao próprio processo de terceirização. São as resultantes da regulação insuficiente, dos direitos trabalhistas flexíveis e dos reflexos negativos da sujeição ao livre mercado. A questão salarial é a mais grave precarização, considerando que o próprio governo contribui para isso, na medida em que a contratação tem como critério o menor preço, utilizando o piso salarial da categoria constante da CCT, que, em nenhum momento, reflete o salário médio de mercado.

---

<sup>59</sup> Atividades ou serviços auxiliares: limpeza, vigilância, transporte, coperagem, serviços técnicos de informática e processamento de dados etc. (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 29).

Em momento singular, tivemos a oportunidade de colocar esta questão junto à Controladoria Geral da União - CGU, quando esta apontou em relatório de auditoria<sup>60</sup>, que a formação do preço de referência para o processo de contratação de tele-atendente “não guardou coerência com os valores da convenção coletiva da categoria profissional”. Em resposta ao apontamento, justificou-se que “todo e quaisquer preços para que não sejam inexequíveis ou superfaturados terão que, obrigatoriamente, serem extraídos do seu “locus” que é o mercado”. Discorreu-se ainda que, “o piso salarial instituído em convenção coletiva resulta, necessariamente, de uma negociação entre o Sindicato Laboral e o Sindicato Patronal, que, por obviedade, o segundo prepondera sobre o primeiro” (CGU, 2011).

Argumentou-se que, supostamente, o piso salarial é o valor mínimo que o mercado está disposto a remunerar, principalmente, para os ingressos no mercado de trabalho sem o devido amadurecimento profissional.

Foi dito que ao “fazer uso do piso da categoria ou muito próximo dele, sem a necessária sujeição ao mercado, pode levar as consequências graves ao erário público como a licitação com poucos concorrentes diante da presunção de preços inexequíveis” (CGU, 2011).  
E que a

“contratação ao nível destes preços resta apresentar problemas na sua operacionalização com a subtração de encargos e tributos, aplicação de insumos de duvidosa qualidade e mão-de-obra pouco qualificada que, diante de uma fiscalização adequada por parte da UFPR, poderá levar a rescisão contratual. Fatos estes, com precedentes na Instituição” (CGU, 2011).

Assim, o apropriado é o modelo de pesquisa de preços adotado pela UFPR para a formação do teto licitatório, que se traduz na tomada de três orçamentos, sendo dois via mercado e um pelo piso da categoria profissional.

Neste contexto, informou a CGU que a adoção do piso da categoria para a formação do preço de referência é o padrão praticado em contratos de terceirização de mão de obra, sendo o procedimento recomendado pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU, Acórdão nº 614/2008, item 9.3.3.1 – Plenário, que assim disciplina:

“para modelos de execução indireta de serviços, inclusive os baseados na alocação de postos de trabalho, se a categoria profissional requerida se encontra amparada por convenção coletiva de trabalho, ou outra norma coletiva aplicável a toda a categoria, determinando o respectivo valor salarial mínimo, esse pacto laboral deve ser

---

<sup>60</sup> Relatório de Auditoria Anual de Contas da UFPR, nº. 201203111, exercício de 2011. Controladoria Regional da União no Estado do Paraná. Disponível em: <http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/RA201203111.pdf>. Acesso em: 28 abril 2014.

rigorosamente observado nas licitações efetivadas pela Administração Pública e nas contratações delas decorrentes.” (CGU, 2011).

E concluiu que, embora havendo certa razoabilidade quanto ao argumento de que o piso salarial redundaria no recrutamento de mão de obra pouco qualificada, recomendou aos gestores da UFPR que utilizassem o piso da categoria para orçar os preços de referência das futuras licitações para contratação de serviços baseados em postos de trabalho. Exceto os casos em que existam razões objetivas, demonstradas no processo, capazes de atestar que a adoção do piso impossibilitará a contratação satisfatória do objeto pretendido. Desta forma, presencia-se uma forte ingerência do próprio Estado na determinação e da limitação da remuneração da força de trabalho contratada.

Não bastasse a intervenção do Estado dentro dos limites do mercado de salários, a precarização salarial é intensificada nos contratos de atividades que requerem profissionais com baixa escolaridade como, por exemplo, nos contratos dos serviços de limpeza em que a progressão salarial ocorre somente pela via da negociação sindical, portanto, desconsiderando motivações como a produtividade e a meritocracia, citadas por Amato Neto (1995). Nesse cenário, o salário de ingresso aportado nas planilhas de custos e formação de preços, condicionado ao piso da categoria, faz com que o funcionário ao longo do seu tempo de trabalho perceba apenas o piso estabelecido na CCT, pois a contratada não terá incentivo algum para aumentar os salários. Considerando que seu lucro já foi definido nas planilhas de custos apresentadas na licitação, qualquer acréscimo salarial além dos percentuais proporcionados na CCT ocasionaria uma redução dos seus ganhos. Assim, a terceirização caminha, alimentada e incentivada, de forma ampla e irrestrita, pelo neoliberalismo, concebido pelo Estado Mínimo, utilizando-se do próprio Estado como agente precarizador ao fomentar a redução dos salários da sua força de trabalho terceirizada.

Outras formas de precarização tais como o descumprimento dos direitos trabalhistas e previdenciários, conforme afirmam Amato Neto (1995); Di Pietro (2008) e Ramos (2001), e os direitos e benefícios sociais previstos na CCT, que também são ignorados pelas empresas, estão mais para uma ação fiscalizatória do próprio Estado do que para uma culpa velada do processo de terceirização, pois cabe ao Estado moderno promover as ações que possam garantir o equilíbrio entre capital e trabalho e garantir as conquistas obtidas pelos trabalhadores (BRESSER-PEREIRA, 1997). A UFPR, mediante seu processo de contratação que envolve a análise e a fiscalização tanto na contratação, quanto na gestão, tem coibido as

práticas ilegais, atenuando a possibilidade da responsabilidade solidária e subsidiária ao restringir a contratação de empresas inidôneas, incapazes de assegurar os direitos fundamentais do trabalhador, conforme esclarece Lora (2009).

Verifica-se que muitas das empresas que contratam com a UFPR utilizam a terceirização com o objetivo único de obter lucro a qualquer preço, valendo-se de fraude às leis e obrigações trabalhistas, ignorando os riscos do seu negócio, principalmente, com relação à manutenção dos direitos trabalhistas e sua capacidade de liquidez empresarial, percepção corroborada por Ramos (2001) e Martins (2010). Esta conduta se agrava na Administração Pública em decorrência do processo da contratação que acontece pela via da licitação. A empresa, motivada pelo desejo de ser contratada, apresenta proposta supostamente inexequível, com taxa de lucro e administrativa insignificantes, provavelmente, imaginando a possibilidade de fraudar a legislação.

Neste sentido, a Justiça Trabalhista Brasileira responsabiliza aos contratantes as condicionantes da Súmula nº 331/2011, do Tribunal Superior do Trabalho e da Lei nº 8.666/93, que tratam da responsabilidade solidária<sup>61</sup> em que a Administração Pública responde com o contratado pelos encargos previdenciários e a subsidiária, quando pela falta de fiscalização do agente público, neste caso a UFPR. Em ambas as responsabilidades, seja pela fiscalização do Departamento de Contabilidade e Finanças, seja pela ação fiscalizatória da DAAST, a UFPR tem minimizado os efeitos da precarização.

A precarização do trabalho como a flexibilização dos direitos trabalhistas, da gestão da força de trabalho (admissão/demissão) e da volatilidade do emprego (precariedade ou instabilidade), segundo Antunes (2006), faz parte de um processo político e econômico que consiste na desmontagem do Estado de bem-estar social, que compromete as relações de compra e venda da força de trabalho pelas leis de mercado. No entanto, todo esse conjunto de precarização do trabalho não é exclusivo do processo de terceirização, mas, sim, pertinente a todo e qualquer processo produtivo em que se submete aos fatores como o nível de escolaridade, o tamanho das empresas, a região e o ramo de atividade, o momento econômico, que podem explicar diferentes padrões de comportamento das taxas de criação e destruição de emprego formal e suas decomposições nos mercados de trabalho público e privado brasileiro. Nesse contexto, assume especial importância a legislação de proteção ao emprego e a ação da UFPR quanto ao seu cumprimento.

---

<sup>61</sup> Lei nº 8.666/93 - Art. 71, § 2º - A Administração Pública responde solidariamente com o contratado pelos encargos previdenciários resultantes da execução do contrato, nos termos do art. 31 da Lei nº 8.212/91.

Alheio à flexibilização dos direitos trabalhista por resultar de uma ação estatal, as outras formas de precarização estão presentes nos serviços terceirizados da UFPR, de forma incisiva na execução de atividades de limitada complexidade e baixa escolaridade como, por exemplo, nos contratos de limpeza e algumas funções elementares dos demais contratos. Verifica-se que a flexibilidade da força de trabalho decorre tanto da vontade do trabalhador, quanto do empregador. Em face da ausência de uma especialidade e, conseqüentemente, pelo recebimento de baixos salários, esses funcionários transitam entre as empresas, inclusive, ocupando outras funções, quando, posteriormente, alguns desses retornam à UFPR, solicitando seu reingresso ao antigo emprego, conforme relatam os gestores de contratos nos depoimentos desse estudo. O reingresso só é permitido nos casos em que o funcionário solicitou sua demissão.

Diferentemente do que ocorre no setor privado, na maioria dos contratos com a UFPR, as principais formas de precarização são atenuadas, tendo em vista a distinção do objetivo dos agentes. Segundo Ramos (2001), a maximização do lucro não é a principal motivação no mercado de trabalho do setor público, mas é considerada a mais importante para os agentes no setor privado. Nesse sentido, a relação agressiva entre capital e trabalho é minimizada. Para dimensionar a redução da precariedade nas relações de trabalho na UFPR, são apresentadas a seguir algumas constatações, decorrentes de pesquisas pontuais, que demonstram a existência de funcionários com permanência duradoura e ativos nos contratos com terceiros, quais sejam:

a) Funcionário A (Serviço Administrativo) - Ingressou no contrato em 1995. Transitou pelas funções de Office Girl, Auxiliar Administrativo, Orçamentista e Assistente Fiscal. Foram cinco contratos no período de 19 anos;

b) Funcionário B (Serviço de Limpeza) – Ingressou no contrato em 1993. Transitou pelas funções de Servente, Auxiliar de Serviços Gerais e retornou à função de Servente. Foram oito contratos de trabalho no período de 21 anos;

c) Funcionário C (Serviço de Manutenção) – Ingressou no contrato em 1999. Transitou pelas funções de Serviços Gerais e Encanador. Foram três contratos assinados no período de 15 anos;

d) Funcionário D (Serviço de Manutenção) – Ingressou no contrato em 1997. Transitou pelas funções de Serviços Gerais, Auxiliar Administrativo e Oficial de Manutenção. Foram três contratos assinados ao longo de 17 anos;



e) Funcionário E (Serviço de Manutenção) – Ingressou no contrato em 1985 e se afastou do contrato com a UFPR de 05 de dezembro de 1986 a 2 de fevereiro de 1993. Retornou ao contrato com a UFPR em 03 de fevereiro de 1993 e continua ativo. Transitou pelas funções de Vigia, Serviços Gerais e Eletricista. Foram cinco contratos no período de 22 anos;

f) Funcionário F (Serviço de Vigilância) – Ingressou no contrato em 1998, permanecendo na função de Vigilante, no decorrer de seis contratos no período de 16 anos;

g) Funcionário G (Serviço de Portaria) – Ingressou no contrato em 1993. Permaneceu na função de Porteiro, no decorrer de seis contratos no período de 21 anos.

A permanência desses funcionários por um longo tempo, em média 18 anos, prestando serviços, demonstra que a flexibilização da gestão da força de trabalho, a volatilidade ou a instabilidade do emprego, ocasionada pela terceirização não é absoluta nos contratos com a UFPR. Essa longevidade ocorre em face das características do setor público que acolhe e trata o funcionário como um “quase servidor público”, criando laços sentimentais e de dependência que, mediante as relações de poder, o mantém perene no seu contrato de trabalho. Verifica-se ainda que devido à influência do gestor público sobre a empresa contratada, os funcionários progredem na carreira profissional, durante e no início de cada contrato no decorrer do tempo. Tal oportunidade, talvez, não seria dada pela iniciativa e avaliação da empresa terceirizada. Por outro lado, são justamente estas características que distinguem uma contratação de intermediação de mão de obra, neste caso, da terceirização, sendo essa “... aquela em que ocorre a transferência da execução de atividades a parceiros com especialização na que foi contratada, estabelecendo parceria mútua entre as contratantes” (DI PIETRO, 2008. p.212).

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Crises contínuas de origens econômicas, sociais e institucionais obrigaram o Estado Social Desenvolvimentista da Pós-Segunda Guerra a se contrair, concorrendo para transformações do seu papel quanto às suas atividades. Como parte da solução, os países desenvolvidos idealizaram uma administração pública gerencial que caminhasse em paralelo com o funcionamento das organizações privadas. Modelos como a *New Public Management (NPM)* serviram como uma espécie de lastro onde repousaram a grande maioria das economias capitalistas, inclusive no Brasil.

Apesar das dificuldades da agenda governamental e da descontinuidade política, no Brasil ainda permanece em processo de discussão a reforma administrativa. Os preceitos da nova Administração Pública, instituídos desde os anos 1990, ainda que em menores proporções, continuam vivos mesmo nos governos de políticas ideológicas não liberais, a exemplo da criação recente da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), empresa pública de direito privado para incorporar os hospitais públicos federais e das organizações sociais, alvo de severas críticas por parte de Di Pietro (2010). Desta forma, a terceirização se apresenta na Administração Pública como estratégia útil aos propósitos de transformação do Estado, no processo de desestatização das atividades não nucleares e para a manutenção do equilíbrio fiscal e da racionalização dos recursos públicos.

Apesar do debate sobre a terceirização estar sendo conduzido de forma tecnicamente pobre e com grande carga ideológica, sua utilização na Administração Pública, apresenta-se em franca expansão. Além de evitar o aumento demasiado da máquina administrativa, a terceirização permite a concentração da capacidade produtiva do Estado na realização de suas competências fundamentais e consiste em uma forma de modernização das relações trabalhistas, proporcionando às empresas redução dos custos operacionais e maior competitividade por meio da flexibilização dos direitos trabalhistas (MARTINS, 2005, p.171-174). Em audiência pública no Tribunal Superior do Trabalho, Martins Filho (2012), afirma que “... o fenômeno da terceirização é uma *realidade econômica*, de *caráter universal e irreversível*, cuja *face perversa* deve ser *transformada*, quer pela via legislativa, quer pela via judicial”.

Apesar dos avanços recentes, a terceirização na Administração Pública ainda é um tema desafiador, estimulante e complexo e perfeitamente viável se utilizada dentro dos padrões de sua concepção. Desta forma, a Administração Pública, antes de contratar, deve tomar uma série de cuidados no sentido de garantir a realização de um procedimento lícito, oportuno e parceiro. Porém, na UFPR, sua trajetória mostra que o comportamento das partes no processo carece de uma relação de uma parceria responsável, em que se destacam a autonomia e independência dos tomadores e prestadores de serviços e a conjugação de todos os benefícios que dela decorrem, sem potencializar os efeitos precários intrínsecos ao próprio fenômeno da terceirização.

Princípios da administração gerencial apontam para o processo de transferência de serviços do setor público para o setor privado, mediante a utilização de instrumentos jurídicos

que garantam uma boa parceria. Neste viés, a Teoria dos Custos de Transação se insere adequadamente e demonstra a importância de um planejamento minucioso, consolidado por um ato formal que reflita esse planejamento como forma de mitigar as dificuldades identificadas nas parcerias em que fazem parte os conflitos de interesses, a assimetria de informações e as incertezas geradoras de custos. Porém, considerando que, em princípio, a UFPR usa a terceirização apenas como forma de flexibilização de sua força de trabalho, todo esse cabedal teórico passa despercebido.

O presente trabalho abordou o contexto do surgimento da terceirização em nível mundial, passando pelo Brasil até chegar à Administração Pública, especificamente dentro da UFPR, permitindo um entendimento suscitado pela visão geral do fenômeno. Elencou a legislação aplicável no âmbito público-privado, trouxe as principais características e problemas relacionados ao tema e discorreu sobre a racionalidade econômica e a Teoria de Custos de Transação como referencial teórico, alinhando ao fenômeno da terceirização na Administração Pública. Neste percurso, tomando como foco empírico, constata-se que a UFPR necessita de uma estratégia institucional urgente, que permita investigar, de maneira minuciosa, toda a teoria sobre os custos de transação, proposta por Williamson (1987), evitando decisões baseadas somente no reducionismo normativo da racionalização orçamentária.

Tomando como foco empírico, constata-se que na UFPR, os primeiros vestígios da terceirização da força de trabalho ocorreram a partir da década de 1980 e avançaram com as primeiras medidas neoliberais, que culminaram com a Reforma Gerencial, em meados da década de 1990. Porém, diante das ações refratárias da sociedade universitária em relação às medidas reformistas, como a publicização das universidades federais defendida por Bresser-Pereira (MARE, 1995), seus reflexos não foram sentidos, de forma imediata, em relação ao avanço da terceirização, conforme demonstram os dados sobre o crescimento das contratações no período do governo Fernando Henrique Cardoso, na UFPR.

Curiosamente, os efeitos agudos da Reforma Gerencial como o crescimento expressivo do número de trabalhadores terceirizados, o aumento dos contratos das empresas terceiras e a estabilização da contratação dos Técnico-administrativos em educação na UFPR, são sentidos durante os governos de linhagem não-liberal. Parte desse avanço pode ser considerado normal, tendo em vista o crescimento estrutural da UFPR, mas a outra parte, um pouco mais expressiva, não decorre de uma escolha isolada da Instituição, mas, sim, de um

processo que vem ocorrendo em âmbito nacional, resultante de um movimento político imposto pela ideologia neoliberal do Estado Mínimo, com a qual os governos de esquerda não conseguiram romper. Ao transferir serviços considerados periféricos a empresas privadas, ocorre não só a diminuição do tamanho do Estado, mas também a precarização das relações de trabalho e o enfraquecimento da organização dos trabalhadores no âmbito público e privado.

Porém, a terceirização que se instala na UFPR, que se acredita guardar certa semelhança com os demais órgãos da administração pública federal, evidencia um cenário mais ameno, embora difuso em todas as suas formas de precarização, considerando que estudos empíricos demonstram que a UFPR, com sua limitada governança na área de terceirização, atua, de certa forma, para minimizar os efeitos perniciosos do fenômeno da terceirização, cabendo aos desvios inerentes ao processo, uma ação mais efetiva do Estado. Afinal, a

*“terceirização não é um mal em si mesmo, mas um fenômeno econômico generalizado que deve ser compreendido em sua essência e corrigido, pela intervenção estatal no domínio econômico, naquilo que atenta contra os direitos humanos fundamentais, entre os quais o do trabalho” (MARTINS FILHO, 2010).*

A partir do arcabouço teórico, abre-se extenso campo de pesquisa para a terceirização de serviços no âmbito da UFPR, procurando observar, além dos seus princípios, a utilização dessa ferramenta de gestão quanto a sua eficiência, eficácia e efetividade.

## **5. RECOMENDAÇÕES**

As aquisições de bens e serviços públicos têm sido objeto de análise pelo Tribunal de Contas da União (TCU) que aponta, rotineiramente, as incoerências nas contratações de serviços terceirizados. É possível reverter esta situação e melhorar a qualidade do gasto público, mediante uma combinação entre planejamento estratégico institucional, corpo técnico altamente capacitado e contratações adequadas (terceirizações).

Em face da proporção dos terceirizados em relação aos Técnico-administrativos, que atinge 87% aproximadamente, sugere-se que a UFPR institua, urgentemente, um Departamento de Serviços Terceirizados, responsável por agregar conhecimentos nas áreas das ciências econômicas, contratações públicas e legislação trabalhista, previdenciária e tributária, possibilitando atender às demandas atuais e àquelas que estão por vir. A instituição da conta vinculada, a partir da Instrução Normativa nº 02/2008 e, definitivamente, exigida pela Instrução Normativa nº 06/2013, do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, é

apenas uma parte desta demanda. Suas atribuições estariam concentradas nas seguintes proposições:

**a) Demandas institucionais:** promover um estudo completo do ciclo de provisionamento de atividades e serviços terceirizados demandados pela Instituição, conjugando as ações para a melhoria das contratações centradas na eficiência, legalidade, moralidade e transparência;

**b) Competências funcionais e estruturais:** definição de políticas de meios (recursos humanos, materiais, financeiros e informacionais), tendo como objetivo desenvolver a capacidade de gerir com qualidade os processos de contratações de serviços de terceiros;

**c) Formulação de políticas específicas:** implementação de ações dirigidas ao aprimoramento do modelo de gestão e da governança dos serviços terceirizados;

**d) Gestão da informação:** criação de sistemas informatizados, que possibilitem apresentar relatórios gerenciais e estabelecer uma correlação entre os contratos celebrados sejam eles internos ou externos, quanto ao tipo de serviços, preço de referência, especificações padrão, dimensionamento e minutas de editais. São correlações imprescindíveis para a elaboração de novos projetos de terceirização;

**e) Gestão do conhecimento:** seleção e implementação de ferramentas informatizadas de apoio à gestão do conhecimento que facilite a constituição de ambientes colaborativos (fóruns, seminários, portais), fortalecendo a constituição de comunidades de técnicos relacionados ao processo de contratação e gestão de serviços terceirizados, no qual o conhecimento dos diversos atores possa ser explicitado e compartilhado.

**f) Gestão de cenários econômicos:** desenvolver competências necessárias para a elaboração de Projeto Básico, de Termo de Referência, de planilha de custos e formação de preços e de pesquisa de mercado para estabelecer o valor máximo da licitação a ser contratado. Conjunto de elementos necessários para a análise das condições econômicas e financeiras das licitantes na fase que antecede a contratação. Posteriormente, para analisar as situações de desequilíbrio econômico-financeiro no decorrer da execução dos contratos, em face de fatos imprevisíveis ou se previsíveis, porém, de consequências incalculáveis, que podem gerar direitos constitucionais contemplados pelo processo de repactuação ou revisão contratual.

**g) Gestão de contratos:** elaboração e acompanhamento dos termos contratuais, administrando as situações de prorrogação, rescisão e penalização, segundo a legislação que rege a matéria;

**h) Fiscalização dos contratos:** desenvolver a cultura de monitoramento dos serviços contratados que deve ser exercida por um representante da Instituição, especialmente designado, na forma dos arts. 67 e 73 da Lei nº 8.666/93 e do art. 6º do Decreto nº 2.271/97, para acompanhar e fiscalizar a execução contratual, no que se refere aos eventuais vícios, irregularidades ou baixa qualidade dos serviços prestados pela contratada, propondo as soluções e as sanções cabíveis, conforme o disposto na Instrução Normativa nº 02/2008;

**i) Aprimoramento dos métodos atuais:** (a) instituir uma padronização mínima dos serviços e procedimentos internos, com a construção de uma base de dados para o gerenciamento de preços da mão de obra e insumos; (b) elaborar estudos sobre os serviços terceirizados, proporcionando a padronização das especificações e o estabelecimento de preços de referência com base em estudos de caso e pesquisa de mercado; (c) implementar ações de educação à distância com outros órgãos como forma de desenvolver competências e formação de uma comunidade técnica; (d) criar cadernos educativos que contemplem todos os tipos de serviços contratados; (e) desenvolver mecanismos de integração entre a unidade requisitante e o setor responsável pela avaliação e implementação dos serviços terceirizados; (f) instituir e operacionalizar o manual de fiscalização dos contratos terceirizados; (g) aprimorar os parâmetros para avaliação e medição dos serviços, considerando os Acordos de Níveis de Serviços (ANS); e (i) participar, de forma mais incisiva, na elaboração dos editais com a Comissão de Licitação nos temas que foquem as cláusulas de reajuste, repactuação, revisão e das penalidades.

As experiências apreendidas pelo autor no exercício das atividades terceirizadas nas últimas décadas evidenciam o grande potencial de ganhos de governança, de redução de apontamentos dos órgãos de Controle da União e da garantia de rápido retorno dos investimentos realizados.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Cadernos Enap, n. 10, 1997.

ABRUCIO, F. L. **Trajatória recente da gestão pública brasileira**: um balanço crítico e a renovação da agenda de reforma. Revista de Administração Pública: Edição Especial Comemorativa. Rio de Janeiro, 2007.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e *accountability*. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro. **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2004.

ALVES, G. **O novo (e precário) mundo do trabalho**: reestruturação produtiva e crise do sindicalismo. São Paulo: Boitempo, 2000.

ALVES, G. **Terceirização e Precarização do Trabalho na USP**. Revista Adusp, jan/2010.

AMATO NETO, J. Reestruturação industrial, terceirização e redes de subcontratação. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 33-42, mar./abr. 1995.

ANDERSON, P. **Balanço do neoliberalismo**. In: \_\_\_\_SADER, E. & GENTILI, P. (Org.). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, cap. 1, p. 9-23.

ANTUNES LIMA; F. P.; MOTTA, G. M.V.; MURTA, E. P.; SANTOS, M. C. O. **Desregulamentação do trabalho e desregulação da atividade**: o caso da terceirização da limpeza urbana e o trabalho dos garis. Produção, v. 19, n. 1, p. 202-213, Jan./Abr. 2009.

ANTUNES, R. **Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. 11. ed. São Paulo: Cortes, 2006.

ARAÚJO, F. **Contraction out and the challenges for accountability**. Revista Portuguesa de Administração Pública, 2000.

BANDEIRA, R. A. M. **Fatores de Decisão de Terceirização Logística: Análise baseada na percepção dos executivos**. Tese (Doutorado em Administração) - Faculdade de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009.

BRASIL, Haroldo G., 1993. A empresa e a estratégia da terceirização. Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v. 33, 2:6-11.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5/10/1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2012.

BRASIL. **Decreto nº 2.271, de 07 de junho de 1997.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm)>. Acesso em: 01 maio 2012.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm)>. Acesso em: 21 jun. 2012.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 03, de 15 de outubro de 2009.** Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/legislacaoDetalhe.asp?ctdCod=273>>. Acesso em: 13 mar. 2011.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 06, de 23 de dezembro de 2013.** Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br>. Acesso em: 18 mar. 2013.

BRASIL. Lei nº 12.677, de 25 de junho de 2012. Cargos extintos nas Universidades Federais. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/L12677.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12677.htm).

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 21 mar. 2012.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). **Instrução Normativa nº 18, de 22 de dezembro de 1997.** Disponível em: <[http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in18\\_97.htm](http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in18_97.htm)>. Acesso em: 15 jul. 2012.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE).** Brasília: Imprensa Nacional, novembro 1995. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB\\_Seges\\_Mare\\_caderno01.PDF](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_Mare_caderno01.PDF)>. Acesso em: 20 maio 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008.** Disponível em: <[http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in02\\_30042008.htm](http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in02_30042008.htm)>. Acesso em: 13 mar. 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Instrução Normativa nº 04, de 11 de novembro de 2009 - DOU de 12/11/2009.** Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/38/MPOG/2009/4.htm>>. Acesso em: 14 ago. 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Instrução Normativa nº 05, de 17 de dezembro de 2009 - DOU de 18/12/2009.** Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/38/MPOG/2009/5.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Manual de orientação para preenchimento da planilha de custo e formação de preços.** Versão 1.0 – Maio/2011. Disponível em:



<[http://www.comprasnet.gov.br/publicacoes/manuais/Manual\\_preenchimento\\_planilha\\_de\\_custo\\_-\\_27-05-2011.pdf](http://www.comprasnet.gov.br/publicacoes/manuais/Manual_preenchimento_planilha_de_custo_-_27-05-2011.pdf)>. Acesso em: 10 maio 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Portaria nº 07, de 09 de março de 2011 - DOU de 10/03/2011.** Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/63/MOG/2011/7.htm>>. Acesso em: 05 ago. 2012.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 73.841, de 13 de março de 1974.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D73841.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D73841.htm)>. Acesso em: 16 ago. 2012.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974 - DOU de 04/01/1974.** Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1974/6019.htm>>. Acesso em: 20 ago. 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), 1997.

\_\_\_\_\_. A organização burocrática. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; MOTTA, F.C.P. (Org.). **Introdução à organização burocrática.** 7. Ed. São Paulo: Brasiliense, 1991, cap. 1, p. 15-55.

\_\_\_\_\_. **A reforma gerencial do Estado de 1995.** Revista de Administração Pública, v. 34, n. 4, p. 7-26, 2000.

\_\_\_\_\_. **As três interpretações da dependência.** Perspectivas, São Paulo, v. 38, p. 17-48, jul./dez. 2010.

\_\_\_\_\_. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil.** Para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Editora 34, 1996 a.

\_\_\_\_\_. **Da administração pública burocrática à gerencial.** Revista do Serviço Público, n. 47, Jan/Abr, 1996 b.

\_\_\_\_\_. **Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado.** In: \_\_\_\_\_ SPINK, P. (Orgs). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1998 b, p. 21-38.

\_\_\_\_\_. **O modelo estrutural de gerência pública.** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 42, n.2, p. 391-410, Mar/Abr, 2008.

\_\_\_\_\_. **Reforma do Estado para a cidadania.** A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília, Enap/Editora 34, 1998 a.

\_\_\_\_\_. **Gestão do setor público e estrutura para um novo Estado.** In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Orgs.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

BRITTO, A.; CACCIAMALI, M. C. **A flexibilização restrita e descentralizada das relações de trabalho no Brasil**. Revista Brasileira de Estudos do Trabalho. São Paulo. v. 2. n.2, p. 91-120, 2002.

BRUM, Argemiro J. O desenvolvimento Econômico Brasileiro. Editora Vozes/ Fundação de Integração, Desenvolvimento e Educação do Noroeste do Estado (Ijuí, RS). 1982

CARVALHO NETO, A. M. de. **O Estado concorrencial e as mudanças na natureza do trabalho no setor público**. Revista de Administração Contemporânea, v. 1, n.2, p. 24-35, Maio/Ago. 1997.

CHAHAD, J. P. Z. **Trabalho flexível e modalidades especiais de contrato de trabalho: evidências empíricas no caso brasileiro**. Relatório de Pesquisa FIPE/MTE, São Paulo, setembro/2001. 9 \_\_\_\_\_. **Emprego flexível e mercado de trabalho no Brasil**. Revista da Abet, São Paulo, v. II, p. 37-70, 2002.

COASE, R. H. (1937). **The Nature of the Firm**. *Economica*, News Series, Vol. 4, nº 16, November, pp. 386-405.

COSTA, Márcia S., 1994. Terceirização/parceria e suas implicações no âmbito jurídico-sindical. Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v. 34, 1:6-11.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 8 ed. São Paulo: LTr, 2009. P.418.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

\_\_\_\_\_. **“Direito Administrativo”**. 23ª edição. São Paulo: Atlas, 2010.

\_\_\_\_\_. **Convênio. Distinção entre convênio e contrato**. Inexigência de licitação. In.: \_\_\_\_\_. et. al. Temas polêmicos sobre licitações e contratos. 2. Ed. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 216.

DIEESE. **O Processo de terceirização e seus efeitos sobre os trabalhadores no Brasil**. 2007. Relatório técnico. Disponível em: <[http://www.mte.gov.br/observatorio/Prod03\\_2007.pdf](http://www.mte.gov.br/observatorio/Prod03_2007.pdf)>. Acesso em: 15 set. 2010.

\_\_\_\_\_. **O processo de terceirização e seus efeitos sobre os trabalhadores do Brasil**, Relatório Técnico, Convênio SE/MTE nº 04/2003. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/projetos/MTE/SACC/METALII/terceirizacao.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2012.

DINIZ, E. **Crise, reforma do Estado e governabilidade no Brasil**. Brasil 1985-1995. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

\_\_\_\_\_. **Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea**. São Paulo em Perspectiva, vol. 15, n. 4. São Paulo, Out/Dez, 2001.

\_\_\_\_\_. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais.** Rio de Janeiro: FGV, 2000.

DRUCK, M. G. **Terceirização: (des)fordizando a fábrica.** Bahia: Edufba, 1999.

FARIA, Aparecido, 1994. **Terceirização: Um desafio para o movimento sindical.** In: Terceirização: diversidade e negociação no mundo do trabalho (H. S. Ramalho, J. R. Ramalho, orgs.), pp. 41-61. São Paulo: Hucitec-CEDI/NETS.

FIORI, J.L. A globalização e a novíssima dependência. In: \_\_\_\_\_. **Em busca do dissenso perdido.** Ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight, 1995. v. 1, p. 215-230.

\_\_\_\_\_. O capitalismo e suas vias de desenvolvimento. In: HADDAD, F. (Org.). **Desorganizando o consenso:** nove entrevistas com intelectuais à esquerda. Petrópolis: Vozes, 1998, p. 67-85.

FRIEDMAM, Thomas L. **O mundo plano: uma breve história do século XXI.** 2. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2007.

GRAY, J. **Falso amanhecer.** Os equívocos do capitalismo global. Rio de Janeiro: Record, 1999.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna.** São Paulo: Edições Loyola, 1992.

HOOD, Christopher. **The new public management. In: the 1980s: Variations on a Theme. Accounting Organizations and Society,** v. 20, n. 2/3, p. 93-109, 1995.

HUNT, E.K. **História do pensamento econômico.** 7. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

LAFER, C. **O sistema político brasileiro: estrutura e processo.** São Paulo: Perspectiva, 1975.

LORA, Ilse Marcelina Bernardi. **Terceirização e responsabilidade do tomador dos serviços.** Repertório IOB de jurisprudência: trabalhista e previdenciário, n.21, p. 666-667, 1ª quinzena nov. 2009.

LOUREIRO, M.R.; ABRÚCIO, F.L. **Burocracia e política na nova ordem democrática no Brasil.** EAESP/FGV/NPP. Relatório de Pesquisa nº 9/1998. FGV, 2005.

MARE. Os avanços da reforma na Administração Pública. In: Cadernos MARE da Reforma do Estado. In: *Cadernos MARE da Reforma do Estado.* v. 15. Brasília, 1998.

\_\_\_\_\_. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado.** Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, nov. 1995.

MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. O Fenômeno da Terceirização e Suas Implicações Jurídicas. 2012 – ASSUNTO ESPECIAL – DOCTRINA  
<http://www.direitopublico.idp.edu.br/index.php/direitopublico/article/view/1229/799>

MARTINS, Sérgio Pinto. **A terceirização e o direito do trabalho**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

\_\_\_\_\_, Sérgio Pinto. **Comentários à Consolidação das Leis do Trabalho – CLT**. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MATIAS-PEREIRA, J. **Administração pública comparada**: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, n. 42, p. 61-82, Jan/Fev, 2008.

MATTOSO, J. **A desordem do trabalho**. São Paulo: Página Aberta, 1995.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MOTTA, F. C. P. **O que é burocracia**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

NERY JUNIOR, N; NERY, R. M. A. **Código Civil Brasileiro (Comentado)**. 10ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

NOBREGA, M. **O futuro chegou: Instituições e desenvolvimento no Brasil**. São Paulo: Globo, 2005.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventado o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Tradução de Sérgio Fernando Guarischi Bath e Ewandro Magalhães Jr. 6. ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.

PATORE, J. **Artigo: A desproteção do trabalho (2006)**. Reunião realizada na Organização Internacional do Trabalho (OIT). Genebra, Suíça. Disponível em: <[http://www.josepastore.com.br/artigos/rt/rt\\_114.htm](http://www.josepastore.com.br/artigos/rt/rt_114.htm)>. Acesso em: 10 maio 2012.

PAULA, A. P. Paes. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

POCHMANN, M. **A Transnacionalização da Terceirização na Contratação do Trabalho**. Campinas: Ideias, 2007.

\_\_\_\_\_. **A superterceirização do trabalho**. São Paulo: LTr, 2008.

POLLIT, Christopher. **Is the emperor in his underwear? An analysis of the impacts of public management reform**. *Public Management*, v. 2, n. 2, p. 181-199, 2000.

PORTER, Michael E. **Estratégia Competitiva: técnicas para análise de indústrias e da concorrência**. 15. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

PRADO, Otávio. **Discursos, prestação de contas e responsabilização democrática nas reformas da gestão pública**. Rio de Janeiro. Anais, 2007.

RAMOS, Dora Maria de Oliveira. **Terceirização na Administração Pública**. São Paulo: LTr, 2001.

REZENDE, F. da C. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

REZENDE, W. **Terceirização: a integração acabou?** Revista de Administração de Empresa. São Paulo, v. 37, n.4 -. 6-15, Out/Dez, 1997.  
S/A, 2004.

SANTOS, Rodrigo Coimbra. **Relações Terceirizadas de Trabalho**. Curitiba: Juruá, 2006. PP. 132-133.

SCHWARTZMAN, S. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 1982.

SECCHI, L. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Revista de Administração Pública, nº 43 (2), Mar/Abr, 347-369. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

SILVA, Ciro. **A Terceirização Responsável: modernidade e modismo**. São Paulo: LTr, 1997.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações: investigação sobre a sua natureza e suas causas, com a introdução de Edwin Cannan**. Volume I. Apresentação de Winston Fritsh. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1996. (Coleção os Economistas).

SOUTO MAIOR, J. L. **Terceirização na administração pública é prática inconstitucional**. São Paulo. Revista Adusp, Jan/2010.

STURGEON, T. **Does manufacturing still matter? The organizational delinking of production from innovation**. BRIE Working paper 92B. Berkeley: BRIE. 1997

TEIXEIRA, H. J., Salomão, S. M.; Teixeira, C. J. **Fundamentos de administração: a busca do essencial**. São Paulo: Elsevier, 2010.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. **Terceirização na administração pública: presidente do TST esclarece mudanças**. Disponível em: <[http://ext02.tst.gov.br/pls/no01/NO\\_NOTICIASNOVO.Exibe\\_Noticia\\_Raiz?p\\_cod\\_area\\_noticia=ASCS&p\\_cod\\_noticia=12334](http://ext02.tst.gov.br/pls/no01/NO_NOTICIASNOVO.Exibe_Noticia_Raiz?p_cod_area_noticia=ASCS&p_cod_noticia=12334)>. Acesso em: 24 maio 2012.

UDEHN, L. (1996), *The Limits of Public Choice: A Sociological Critique of the Economic Theory of Politics*, Routledge, London.

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 4. ed. São Paulo: Editora da UNB, V. 1, 2004.

WILLIAMSON, O. E. **The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting**. New York: The Free Press. 1987.

WILSON, W. **Congressional government**. Nova York: Houghton Mifflin, 1885