

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE
ORGANIZAÇÕES E SISTEMAS PÚBLICOS**

CAMILA LUCHESI SILVEIRA D'ANGELO

**REFLEXOS DA TERCEIRIZAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL:
ANÁLISE DE ELEMENTOS DO CONTRATO DE SERVIÇOS DE
LIMPEZA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS FRENTE
À REFORMA DO ESTADO**

**SÃO CARLOS (SP)
2015**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE
ORGANIZAÇÕES E SISTEMAS PÚBLICOS**

CAMILA LUCHESI SILVEIRA D'ANGELO

**REFLEXOS DA TERCEIRIZAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL:
ANÁLISE DE ELEMENTOS DO CONTRATO DE SERVIÇOS DE
LIMPEZA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS FRENTE
À REFORMA DO ESTADO**

Dissertação apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em
Gestão de Organizações e
Sistemas Públicos para obtenção
do título de mestre.

*Orientação: Profa. Dra. Ana
Claudia Niedhardt Capella.*

**SÃO CARLOS (SP)
2015**

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da
Biblioteca Comunitária da UFSCar**

D182rt

D'Angelo, Camila Luchesi Silveira.

Reflexos da terceirização no serviço público federal :
análise de elementos do contrato de serviços de limpeza da
Universidade Federal de São Carlos frente à reforma do
estado / Camila Luchesi Silveira D'Angelo. -- São Carlos :
UFSCar, 2015.

136 f.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São
Carlos, 2015.

1. Terceirização. 2. Reforma do estado. 3. Contrato
público. 4. Serviços de limpeza. 5. Fiscalização. I. Título.

CDD: 658.402 (20^a)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Pró-Reitoria de Pós-Graduação
Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas
Públicos

Folha de Aprovação

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Dissertação de Mestrado da candidata Camila Luchesi Silveira D'Angelo, realizada em 12/08/2015:

Prof. Dra. Ana Cláudia Niedhardt Capella
UNESP

Prof. Dr. Joelson Gonçalves de Carvalho
UFSCar

Prof. Dr. Marcos Antônio Gigante
UNICEP

*A todos os que trabalham, com as
pocas condições que possuem,
tentando fazer seu amanhã melhor.*

As más leis são a pior espécie de tirania.
Edmund Burke

A nova cultura começa quando o trabalhador e o trabalho são tratados com respeito.
Máximo Gorky

Agradecimentos

Agradeço primeiramente a Deus, pela Luz Maior que me guia, e que finalmente, depois de vários anos me ajudou a realizar o sonho antigo, tantas vezes adiado, de concluir um mestrado.

Agradeço aos meus pais, força e suporte supremo me apoiando e incentivando a prosseguir nos estudos e em todas as conquistas da minha vida. Por sua constante companhia, amparo e amor, obrigada!

Ao meu marido, Tiago, por cuidar da casa e de mim enquanto as ocupações do dia a dia me consomem. Pelos finais de semana, noites e feriados que, de momentos de diversão, descanso e companhia, foram convertidos em longas horas de espera e ausência. Pela paciência, compreensão e auxílio, eu agradeço.

Aos meus colegas de trabalho da UFSCar, um agradecimento especial. Citar nomes poderá me levar ao erro da omissão, porém não citá-los me levaria à injustiça de não deixar claro a minha gratidão. Primeiramente, agradeço à Izaura Alcoforado, pelo grande incentivo ao me conduzir à inscrição do curso. Agradeço aos ex-companheiros dos Departamentos de Contabilidade e Controle Orçamentário, por executarem o trabalho durante minhas ausências. Agradeço ainda a todos os que dispensaram um pouco de seu tempo para me fornecer informações preciosas e indispensáveis para a redação deste trabalho: Silvana, Maria Teresinha, José Luís, Edna – pelos conselhos importantes, Dalila, Lucieny, Sara, José Cláudio, Wilson, Patrícia, Ana Maria, Elisângela, Andréia – amiga e companheira de aventuras acadêmicas de sempre; ao professor Néocles, pelas observações relevantes sobre o texto e, de modo especial, à Sueli Fioramonte, que suportou o volume excessivo de trabalho por muitas tardes durante meus afastamentos.

Agradeço aos colegas de curso, que participaram ao meu lado dessa turma de estreia do PPG-GOSP, enfrentando as mesmas dificuldades e solidarizando-se com as dúvidas e dilemas próprios de um processo de aprendizado, em particular àqueles que estiveram mais próximos: Jônatas, Júnior, Daniele e Thiago Corrêa.

Agradeço por fim aos membros da banca, escolhidos com base na minha admiração de aluna, e à minha orientadora, Prof^a Dra^a Ana Claudia Niedhardt Capella, por ter aceitado a tarefa de me auxiliar na confecção desta dissertação.

Resumo

A terceirização de serviços é uma premissa da flexibilização do trabalho, teoria surgida na segunda metade do século XX, que rapidamente se disseminou. Chegando ao Brasil, em meados da década de 1960, foi incluída na pauta do governo, como forma de promover a diminuição da máquina estatal. Porém, foi com a Reforma Gerencial do Aparelho do Estado ocorrida nos anos 1990, que o modelo de contratação ganhou maiores proporções – embora não tenha sido o mote das mudanças – devido à legislação promulgada, em particular ao Decreto 2.271/97, segundo o qual cargos relativos a atividades acessórias do serviço público federal seriam extintos e substituídos por locação de mão de obra. A partir de então, um número crescente de contratos administrativos vem sendo celebrado entre a Administração e empresas prestadoras de serviços. É nesse cenário que se desenvolve a presente pesquisa. Trata-se de um estudo de caso que objetiva investigar algumas das influências exercidas pela legislação criada durante a última reforma administrativa sobre a execução prática de contratos de terceirização, tomando como exemplo a última experiência de prestação de serviços de limpeza da Universidade Federal de São Carlos. São apresentados os conceitos e o histórico da terceirização geral; o percurso de reformas administrativas por que passou o Estado brasileiro no último século e as mudanças subsequentes; a caracterização da instituição onde foi realizada a pesquisa; a análise crítica do contrato de serviços de limpeza, com destaque para questões concernentes à fiscalização, para a qual, além de um servidor designado, foi formada uma Comissão de monitoramento e um Grupo de Acompanhamento. Por fim, é proposto um modelo de pesquisa de satisfação a ser difundido entre a comunidade universitária no intuito de se revelar a visão do usuário sobre o serviço. Considera-se que os instrumentos legais capazes de permitir a verificação do contrato, na prática, não raras vezes mostram-se onerosos e insuficientes para evitar desfechos danosos ao serviço, à Administração e, em especial, aos funcionários contratados por esse regime de trabalho.

Palavras chave: terceirização, reforma do Estado, contrato administrativo, serviço de limpeza, fiscalização

Abstract

Outsourcing is a premise of flexible work that emerged on second half of 20th century and was quickly spread around the world. Coming to Brazil, it was included in government's guidelines around 1960's, in order to reduce the state apparatus. During the Reform of Brazilian State, in the 1990's, this form of hiring took larger proportions – although it was not the main theme of the changes – due to the issued legislation, specially for decree no. 2.271 of 1997, which determined that ancillary activities in federal service must be extinguished and substituted by located labor. Since then, an increasing number of administrative contracts have been signed between the public authority and service provider companies. This dissertation considers this context. The case study aims to investigate some of the influences exerted by the legislation created during the last Reform of Brazilian State over the contracts execution, taking as example the last experience of cleaning service at Universidade Federal de São Carlos. The text presents some general outsourcing concepts and history; the reforms by which Brazilian State has gone through during the last century and its consequent chances; the characterization of the institution where the search has been developed; a critical analysis of the cleaning service contract, highlighting the points concerning to supervision, for which, not only a public worker, but a monitoring Commission and a accompaniment group were designated. Finally, a sketch of satisfaction survey is proposed, to be answered by the whole academic community, objecting to reveal the user's view about the studied service. The legal instruments which permit practical contract inspection are often considered onerous and insufficient to avoid damaging denouement to the service, the public authority and, especially, to the employees hired by this work regime.

Key words: outsourcing, Reform of the State, administrative contract, cleaning service, supervision

Lista de ilustrações

- Figura 1.** Possibilidade de atuação do administrador público 58
- Figura 2.** Organograma da administração superior da Universidade Federal de São Carlos 65

Lista de Quadros

Quadro 1. Extensão territorial e área construída por campus (1.000 m ²)	64
Quadro 2. Informações sobre áreas e subunidades estratégicas	67
Quadro 3. Centros Acadêmicos por campus	68
Quadro 4. Indicadores Acadêmicos da UFSCar em 2014	68
Quadro 5. Força de trabalho UFSCar (em dezembro de 2014)	71
Quadro 6. Quantitativo de estagiários em exercício	73
Quadro 7. Contratos administrativos UFSCar 2009-2014 – execução indireta (33.90.37 – Locação de mão de obra)	75
Quadro 8: Comparativo de contratos 161/2010 x 98/2014	91
Quadro 9: Versão prévia da Pesquisa de Satisfação	98

Lista de abreviaturas e siglas

AGU	Advocacia-Geral da União
AudIn	Unidade de Auditoria Interna
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCAP	Pró-Reitoria Adjunta de Compras, Contratos, Abastecimento e Patrimônio
CGU	Controladoria Geral da União
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CoAd	Conselho de Administração
COF	Pró-Reitoria Adjunta de Contabilidade, Orçamento e Finanças
ConsUni	Conselho Universitário
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
DeCont	Departamento de Contabilidade
DeFin	Departamento de Financeiro
DiAP	Divisão de Abastecimento e Patrimônio
DiAPE	Divisão de Administração de Pessoal
DiCEG	Divisão de Contratos, Expedição e Gráfica
DOU	Diário Oficial da União
EaD	Educação a Distância
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FUFSCar	Fundação Universidade Federal de São Carlos
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PF	Procuradoria Federal
PLR	Participação nos Lucros e Resultados
PNAES	Programa Nacional de Assistência Estudantil
PNAP	Programa Nacional de Formação em Administração Pública
PPG-GOSP	Programa de Pós Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos
ProACE	Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários e Estudantis
ProAd	Pró-Reitoria de Administração
ProEx	Pró-Reitoria de Extensão
ProGPe	Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas
ProGrad	Pró-Reitoria de Graduação
ProPG	Pró-Reitoria de Pós-Graduação
ProPq	Pró-Reitoria de Pesquisa
RJU	Regime Jurídico Único
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SIASG	Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
SICAF	Sistema Unificado de Fornecedores Credenciamentos e Renovações
SIEMACO	Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Prestação de Serviços de Asseio e Conservação e Limpeza Urbana de São Paulo
SinTUFSCar	Sindicato dos Trabalhadores Técnico-Administrativos da Universidade Federal de São Carlos
UAC	Unidade de Atendimento a Criança
UGR	Unidade de Gestão de Resíduos

Sumário

1	Introdução	14
1.1	Elementos da pesquisa	16
2	Referencial Teórico	21
2.1	Terceirização de mão de obra: de que se trata?	21
2.2	As Reformas do Estado Brasileiro	37
2.3	A regulamentação da terceirização no serviço público federal	58
3	A terceirização na prática: estudo de caso do contrato de serviço de limpeza da UFSCar	63
3.1	Caracterização da Universidade Federal de São Carlos.....	63
3.2	Vivenciando a Terceirização: experiências recentes da UFSCar.....	74
3.3	Estudo de caso: O Contrato Administrativo 98/2014.....	83
3.4	Contrato 161/2010 x Contrato 98/2014: uma comparação.....	87
3.5	Monitorar para controlar: Comissão de Fiscalização e Grupo de Acompanhamento – uma análise crítica	94
3.6	Análise e proposta de intervenção/Recomendação: Construção do questionário de satisfação quanto ao serviço de limpeza da UFSCar	96
3.7	Desfecho do contrato 98/2014: interrupção precoce.....	102
4	Considerações Finais	107
5	Referências	114
6	APÊNDICES	120
7	ANEXOS	123

1 Introdução

A terceirização é uma prática administrativa amplamente difundida no mundo todo. Ponto crucial na modernização organizacional, e na procura por maior competitividade, a terceirização é considerada uma importante estratégia da reestruturação produtiva e pode ser conceituada, de modo abrangente, como “todo processo de contratação de trabalhadores por empresa interposta. Ou seja, é a relação onde o trabalho é realizado para uma empresa, mas contratado de maneira imediata por outra” (Marcelino, 2007, p. 57).

Fruto do modelo toyotista de administração, criado na década de 1940, e adotado primeiramente pelos países desenvolvidos, a terceirização chegou ao Brasil em meados da década de 1970, e sua adoção não se restringiu apenas ao setor privado. A gestão estatal, que já havia sido alvo de uma reforma administrativa durante o primeiro governo Vargas, passaria por novas modificações a partir do Decreto-Lei nº 200 de 1967, o qual estabelecia maior flexibilidade à administração que

poderia se desincumbir de determinadas tarefas executivas através da execução indireta. Tudo já inserido numa proposta que há três décadas não apenas dava o grande passo em direção à modernização e reforma do Estado, como também, de algum modo, antecipava uma realidade muito presente nos dias atuais (Marcelino, 2007).

O conceito de terceirização veio ao encontro das determinações do Decreto, originando alterações que, décadas mais tarde,

culminaram na Reforma do Aparelho do Estado, que visava ao mesmo tempo dar maior agilidade ao aparato público federal (com desdobramentos para as esferas sub-nacionais) e recuperar a capacidade de formulação de políticas e de controle sobre sua implementação (Pacheco, 1997).

Essas funções seriam deliberadas e implantadas logo após a instituição – pelo presidente Itamar Franco – do Plano Real, durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, quando foi criado o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE. Com o desencadeamento da Reforma, “a terceirização se constituiu na principal forma de flexibilização da contratação, a partir dos anos 90, no Brasil” (Marcelino, 2007, p. 12).

O estudo da administração revela a busca permanente das organizações por eficiência e redução de custos. A terceirização é um elemento que

propicia redução da estrutura organizacional ao permitir que as instituições se foquem em seu *core business*, evitando, no caso do setor público o inchaço da máquina, o que justifica a adoção do modelo, sob a ótica da eficiência. Contudo, em uma instituição pública, ela comumente gera a demanda por uma microestrutura a ser formada dentro da estrutura burocrática principal para dar conta da fiscalização e do controle requeridos pela legislação. A tarefa de acompanhar os passos da empresa contratada dentro da instituição exige a responsabilização de servidores que figurem como fiscais e gestores de contratos; de assessoria jurídica que possa participar de todas as etapas da constituição da parceria – desde a formulação do edital até a fase posterior ao encerramento do contrato – entre outras unidades, como a ouvidoria, capaz de captar e canalizar as demandas dos funcionários terceirizados.

A presente dissertação se propõe a analisar a influência da legislação e dos conceitos surgidos à época da Reforma Gerencial do Estado na execução de um contrato terceirizado do governo federal, tomando como exemplo o contrato administrativo de prestação de serviços de limpeza na UFSCar.

A escolha do tema foi motivada pela sensibilização aflorada na autora a partir de sua própria experiência pregressa de vinte e sete meses como funcionária terceirizada, e diante da observação cotidiana de comportamentos, problemas e queixas de trabalhadores terceirizados em diferentes órgãos públicos nos quais atuou em sua vida profissional.

A oportunidade de intervenção surgiu no final do ano de 2014, quando ao iniciar o trabalho junto à Secretaria da Pró-Reitoria de Administração da Universidade Federal de São Carlos (ProAd/UFSCar), a autora tomou conhecimento e contato com duas Comissões e um Grupo de Acompanhamento constituídos recentemente para monitorar a execução de contratos administrativos de prestação de serviços terceirizados na instituição.

Sem se ater detalhadamente às questões político-ideológicas ou trabalhistas, que cercam o tema da terceirização de extrema polêmica e controvérsia, o trabalho toma como plano de fundo a conceituação e a legislação que regulamenta a sua prática e um histórico das reformas da administração pública brasileira ao longo do último século: desde o primeiro governo Vargas, na década de 1930, passando pelo Decreto-Lei nº 200 de 1967 e pela promulgação da Constituição Federal de 1988, até a Reforma Administrativa do Aparelho do Estado,

realizada na década de 1990, que culminou na ampla e definitiva adoção do modelo pelas instituições federais, encerrando com uma breve análise do estado da arte nos governos mais recentes.

Em seguida, são abordadas questões relativas à instituição onde a pesquisa foi realizada, a Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), para, por fim, dispensar especial atenção ao contrato administrativo de serviços de limpeza do campus São Carlos, encerrado recentemente. Esse tópico contém um estudo de caso baseado na análise de documentos e do processo administrativo, além da coleta de dados empíricos em reuniões relativas ao tema com as Comissões, o Grupo de Acompanhamento e a Ouvidoria. Por fim, como produto do trabalho a ser oferecido à instituição, é proposto um questionário a ser divulgado para toda a comunidade universitária. Elaborado em conjunto com os responsáveis pela Pró-Reitoria de Administração e pela Ouvidoria da UFSCar, para posterior apreciação da Comissão de Terceirização, o questionário tem a intenção de levantar dados para melhoria dos serviços prestados por essa e outras empresas terceirizadas, porém, apresenta uma série de limitações metodológicas que também são discutidas ao final do trabalho.

1.1 Elementos da pesquisa

Metodologia de pesquisa

Em conformidade com as recomendações de um curso de mestrado na modalidade profissional, o tema foi desenvolvido a partir de uma situação-problema ou uma oportunidade de estudo e intervenção encontrada no próprio ambiente de trabalho da pesquisadora, que objetiva, com isso, contribuir para a melhoria de procedimentos ou minimamente levantar uma discussão para incentivar a compreensão da instituição sobre o tema.

Problema

Entre várias definições do termo problema, pode-se considerar uma “questão não solvida e que é objeto de discussão, em qualquer domínio do

conhecimento”, conforme o Novo Dicionário Aurélio¹ (apud Gil, 1996, p. 26), ou ainda “uma questão levantada para inquirição, consideração, discussão ou solução” (Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa apud Gil, 2010). Um problema de pesquisa pode ser definido como

a **questão-chave** (a pergunta central) sobre como os fenômenos estão relacionados. Assim, o problema expressa relações entre duas ou mais variáveis. [...] o problema deve ser formulado de forma a ser testado. Ou seja, é necessário poder encontrar evidências empíricas sobre as relações enunciadas no problema (Acevedo, Nohara, 2006, p. 11 – grifo do autor).

Desse modo, ele “consiste em um enunciado explicitado de forma clara, compreensível e operacional, cujo melhor modo de solução ou é uma pesquisa ou pode ser resolvido por meio de processos científicos” (Lakatos, Marconi, 1995, p. 126).

O problema deve buscar uma solução baseada em fatos empíricos, com vistas à objetividade, porém, Gil (2010) lembra que “é importante reconhecer que o processo de construção do conhecimento não é neutro. Não há como eliminar completamente a subjetividade do pesquisador”, destacando principalmente as ciências humanas, campo em que “o pesquisador se propõe a estudar uma realidade da qual ele mesmo faz parte” (Gil, 2010, p. 12).

No caso desta dissertação, a questão que se coloca é: de que forma alguns conceitos e legislação propostos pela Reforma Gerencial do Estado influenciam na execução de um contrato terceirizado do governo federal, analisando como exemplo o contrato administrativo de prestação de serviços de limpeza na UFSCar?

Classificação

A presente pesquisa pode ser classificada, segundo sua finalidade geral, como exploratória, isto é, aquela que tem “como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses” cuja intenção é o “aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições” (Gil, 1996, p. 45). Seu planejamento é flexível para possibilitar a consideração de variados aspectos do fato estudado. De modo geral, uma pesquisa exploratória

¹ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Novo dicionário da língua portuguesa. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975.

envolve levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o assunto e análise de exemplos que estimulem a compreensão (Gil, 2010).

Aqui se propõe a realização de um estudo de caso “caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita o seu amplo e detalhado conhecimento” (Gil, 1996, p. 58), constituindo “uma forma de investigar um assunto seguindo-se um conjunto de procedimentos predeterminados” (Acevedo, Nohara, 2006, p. 50). Em estudos de caso, os “resultados, de modo geral, são apresentados em aberto, ou seja, na condição de hipóteses, não de conclusões” (Gil, 2010, p. 37).

Verifica-se na UFSCar a necessidade de melhor conhecer e compreender os entraves em torno da execução dos serviços terceirizados vigentes. Para tanto, foram utilizados como procedimentos técnicos, primeiramente, uma pesquisa bibliográfica, “desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos” (Gil, 1996, p. 48), capaz de oferecer os conceitos teóricos e as bases legais da terceirização e da reforma do Estado; em seguida, uma pesquisa documental, que se vale de fontes “de ‘primeira mão’ (aquelas) que não receberam nenhum tratamento analítico (como) documentos conservados em arquivos de órgãos públicos e instituições privadas”; por fim, “documentos de segunda mão, que de alguma forma já foram analisados, tais como: relatórios de pesquisa, relatórios de empresas” (Gil, 1996, p. 51) auxiliaram na caracterização da instituição e na obtenção de dados acerca do contrato administrativo investigado, isto é, foram utilizadas fontes primárias e fontes secundárias de pesquisa.

A pesquisa é predominantemente qualitativa, recorrendo em certos momentos aos dados quantitativos para subsidiar a análise proposta.

Objetivo geral

Analisar a influência de conceitos e da legislação surgidos à época da Reforma Gerencial do Estado na execução de um contrato terceirizado do governo federal, tomando como exemplo o contrato administrativo de prestação de serviços de limpeza na UFSCar.

Objetivos específicos

Como pano de fundo, a dissertação visa descrever os conceitos e o histórico do modelo de terceirização de mão de obra adotado pelo mercado; verificar como tal modelo tem sido aplicado ao serviço público federal, por meio da análise da legislação pertinente; descrever as reformas do Estado brasileiro buscando as raízes históricas das reestruturações por que passou a administração pública durante o século XX, culminando na Reforma Gerencial da década de 1990 e caracterizar a instituição alvo da pesquisa, a UFSCar, expondo dados quantitativos sobre a execução de contratos de serviços terceirizados dos últimos anos na UFSCar. Com isso posto, os objetivos específicos são:

- Analisar, como objeto de estudo, o contrato administrativo de serviço de limpeza da UFSCar, recentemente encerrado, com base na teoria e legislação propostas a partir da Reforma Gerencial do Estado;
- Discutir a criação e a função das Comissões e Grupos de Acompanhamento dos contratos de terceirização, como apoio da fiscalização;
- Como produto da pesquisa, propor um questionário que sirva como instrumento de levantamento de dados sobre a execução cotidiana dos serviços de limpeza junto à comunidade do *campus* São Carlos da UFSCar.
- Analisar criticamente os objetivos e as limitações do contrato administrativo, bem como do questionário proposto.

Contribuição do trabalho

O desenvolvimento da dissertação ocorre concomitantemente às atividades das Comissões de Terceirização e Fiscalização e do Grupo de Acompanhamento dos contratos administrativos de terceirização de serviços da UFSCar. Tais equipes foram formadas com o intuito de melhorar as condições de trabalho dos funcionários terceirizados, bem como de conhecer e aprimorar a qualidade dos serviços prestados, com foco inicial no serviço de limpeza. O tema desta dissertação vem ao encontro dessa demanda no sentido de, primeiramente, realizar uma análise crítica do *status* da terceirização no serviço público federal e da inserção dos funcionários terceirizados na Universidade, tomando como exemplo o contrato administrativo focalizado; e, em um segundo momento, propor um instrumento para levantamento de dados junto à comunidade, que possibilite

identificar pontos positivos e negativos da execução dos serviços, ainda que de forma extremamente limitada. A característica da abordagem coincide com um momento em que a administração central da Universidade se mostra sensível à situação dos funcionários terceiros, possibilitando este estudo de caso. Entende-se que a forma de contratação é profundamente problemática, mas segue os parâmetros definidos em lei, e a tentativa é de compreendê-la para melhor executá-la, já que se trata de um sistema rígido que não pode ser negado.

2 Referencial Teórico

2.1 *Terceirização de mão de obra: de que se trata?*

Para que se compreenda o sentido da terceirização, é necessário olhar, primeiramente, para o contexto do mercado, por se tratar de um conceito surgido no campo da administração como forma de solucionar questões empresariais. No Brasil, a administração pública, ainda carente de bibliografia pertinente em determinados assuntos, desenvolveu-se pautada pela administração de empresas. Sendo assim, a terceirização é apenas um dos conceitos transplantados do mundo empresarial para a gestão pública.

Trazendo consigo a “marca da reconstrução”, como citam Fontanella, Tavares e Leiria (1994, p. 21), o conceito de terceirização se insere na busca por uma administração estrategicamente mais eficaz tanto para grandes como para pequenas empresas no setor privado. A terceirização sempre esteve presente na sociedade “desde que o ser humano passou a obter o alimento necessário a sua sobrevivência, sem precisar diretamente caçá-lo, pescá-lo ou colhê-lo” (Fontanella, Tavares, Leiria 1994, p. 89). O que mudou nos últimos tempos foi a intensidade e a forma com que o recurso passou a ser utilizado pelas empresas que deixaram de buscar a autossuficiência de outrora para delegar a outros tudo o que não contempla sua razão de ser, visando minimizar o gigantismo e os custos fixos e investir energia na execução de atividades-fim. O termo atividade-fim, comum nesta literatura, refere-se ao *core business*, isto é, o cerne do empreendimento, “aquilo que efetivamente diferencia a empresa aos olhos de seu mercado” (Leite, 1995, p. 12), o produto principal que ela tem a oferecer. Durante muito tempo a tendência era aglomerar uma série de processos dispare, sem relação um com o outro, como jardinagem e usinagem, às atividades produtivas essenciais da empresa. Era comum ver corporações cujo negócio central era, por exemplo, a produção de autopeças, empregar cozinheiros, faxineiros e motoristas (Leite, 1995, p. 10-11). O que se caracterizava inicialmente como perda de foco, a médio e longo prazo se transformava em perda de competitividade. Contudo, estruturas assim, sobreviviam, apesar do inchaço, porque a demanda crescente do mercado aquecido encobria a

ineficiência de tanta mão de obra que destoava do alvo do negócio; além disso, todas as empresas tendiam a manter estruturas similares. Com a emergência da nova ordem mundial e da globalização, no entanto, a concorrência se acirrou e a busca por maior qualidade a menores custos passou a estar na ordem do dia (Leite, 1995, p. 11). A busca por eficiência operacional se opunha à complexidade organizacional causada pelas estruturas inchadas, que provocavam falta de agilidade num mundo onde o mercado cobra respostas rápidas e decisões firmes. As empresas se viram obrigadas a defrontar a questão: “ela deve estar habilitada a fazer tudo bem-feito, ou deve ser excelente em umas poucas áreas, concentrando seus melhores esforços nas atividades-fim do negócio?” (Leite, 1995, p. 12). A alternativa foi buscar no mercado outras empresas capazes de suprir suas carências, não só de produtos, como também de serviços, as quais deixaram de ser vistas como fornecedoras e passaram a ser consideradas “parceiras” das corporações (Fontanella, Tavares, Leiria 1994, p. 89-94). Surge assim o processo de terceirização, cujo principal objetivo é liberar a empresa da realização de atividades acessórias, também chamadas atividades-meio, para concentrar suas energias unicamente na realização do essencial. Tal conceito é oriundo de um conjunto de técnicas desenvolvidas no campo da Qualidade Total, aplicável ao mercado.

A origem

Advêm do Japão as técnicas de intervenção e transformação organizacional suave e contínua, que, visando o incremento em longo prazo de produtos e serviços, exigem a participação das pessoas envolvidas nos processos. São elas: o *Kaizen* “uma filosofia de contínuo melhoramento de todos os empregados da organização, de maneira que realizem suas tarefas um pouco melhor a cada dia” (Jonh S. Oakland apud Chiavenato, 1998, p. 123), e a Qualidade Total.

Uma das versões sobre a origem da terceirização empresarial, relatada por Chiavenato (1998), explica que, no ano de 1946, em meio à destruição a que o Japão foi submetido pela Segunda Guerra Mundial, suas antigas corporações, conhecidas como *zaibatsu*, passaram a ser dominadas pelos militares americanos encarregados da ocupação do território japonês. A intenção dos americanos era agilizar a comunicação entre as autoridades de ocupação e as vilas mais distantes.

A força de produção ainda simplória e sem requintes dos japoneses foi, então, subjugada com rigor militar por generais dos Estados Unidos. Os engenheiros trazidos para auxiliar na produção interpretaram que o problema nas empresas era gerencial, e, a partir daí, criaram um curso básico de gerência para ensinar técnicas de trabalho aos japoneses. O curso era baseado nas ideias da administração científica de Taylor², e constituía-se em uma análise rigorosa das partes da organização a fim de criar um sistema inteiro voltado para a máxima eficiência. Os japoneses eram ensinados que, para se ter uma boa organização, era necessário fundamentá-la no objetivo máximo de sua missão social.

Num segundo momento, outros professores americanos foram levados ao Japão para reforçar os ensinamentos que vinham sendo amplamente impostos aos japoneses. Esse grupo incluía W. Edwards Deming e Joseph M. Juran, dois dos principais difusores da teoria da Qualidade Total. “As idéias foram tão bem recebidas e aplicadas que a qualidade se tornou uma prioridade nacional nas indústrias japonesas” (Chiavenato, 1998, p. 118).

Baseando-se inicialmente em produtos e processos semelhantes aos das organizações ocidentais, as empresas japonesas, empenharam-se em incrementá-los e posteriormente, promoveram o que se chama de reengenharia. Desse modo, ao contrário do que havia acontecido no ocidente, “evoluíram de uma orientação voltada para o produto para uma orientação voltada para o mercado e com uma estrutura organizacional orientada para o processo” (Chiavenato, 1998, p. 115). Até que os autores fossem descobertos na América, o Japão já havia disparado na aplicação das novas técnicas e, ao contrário do que ocorria nas batalhas militares, superava os Estados Unidos na disputa econômica, chamando a atenção do ocidente para os novos recursos adotados e para os conceitos da *Total Quality Management*:

O gerenciamento da qualidade é um conceito de controle que dá aos trabalhadores, mais do que aos gerentes, a **responsabilidade** pelo alcance de padrões de qualidade. O tema central da qualidade total é bastante simples: **a obrigação de obter qualidade está nas pessoas que a produzem**. Em outras palavras, os trabalhadores – e não os gerentes – são os responsáveis pelo alcance de padrões elevados de qualidade (Chiavenato, 1998, p. 125 – grifos nossos).

² Frederick Winslow Taylor (1856–1915) foi um engenheiro mecânico norte americano, considerado o precursor da Administração Científica por definir métodos científicos cartesianos na administração de empresas, cujo foco era racionalidade, padronização de procedimentos, eficiência e eficácia operacionais na administração industrial.

Percebe-se assim que a partir do modelo da Qualidade Total, o trabalhador passa a ser responsabilizado – ou culpabilizado – pelos resultados da empresa e pelo sucesso da produção. Esse “modelo japonês” de produção é o sucessor do modelo fordista-taylorista empregado até então no ocidente, e, como tal, “prevê mudanças na organização e nas relações de trabalho” (Bernardo, 2006, p. 16).

Sob a ótica empresarial, Chiavenato (1998, p. 142) explica que a Qualidade Total se volta para a satisfação do cliente, os objetivos da organização e certas considerações ambientais e sua implantação envolve o uso de algumas técnicas, cujas principais tornaram-se amplamente conhecidas no ocidente – dentre elas, a terceirização, como segue:

- **Benchmarking** – um “marco de referência, um padrão de excelência” que consiste em um “processo contínuo de avaliar produtos, serviços e práticas dos concorrentes mais fortes e daquelas empresas que são reconhecidas como líderes empresariais” (Howard Rothman apud Chiavenato, 1998, p. 142-143).
- **Ciclo de tempo reduzido** – técnica que inclui conceitos como *just in time* e a fábrica enxuta e vislumbra a possibilidade de eliminar algumas das etapas do processo produtivo, bem como alguns departamentos envolvidos, a fim de que a qualidade seja atingida, uma vez que torna o ciclo operacional e, conseqüentemente o giro de capital mais rápidos (Chiavenato, 1998, p. 151).
- **Terceirização – ou *outsourcing*** “dá-se quando uma operação interna da organização é transferida para outra empresa que consiga fazê-la com qualidade superior, no sentido de melhorar a qualidade e reduzir custos” (Chiavenato, 1998, p. 149 – grifo nosso).

Giosa (1999) indica que a terceirização teve seu início, como técnica administrativa, nos Estados Unidos, após a Segunda Guerra Mundial, quando indústrias de apoio foram contratadas para dar suporte às indústrias bélicas que deveriam se concentrar na produção de armamentos para o Eixo.

Segundo Leite (1995, p. 04) o papel de coordenação de outras atividades e concentração em seu foco de negócios é uma evolução dessas primeiras experiências de terceirização, que passou a ser indispensável nas últimas décadas do século XX, quando as empresas tiveram que se adaptar a grande

mudança estrutural no ambiente de negócios, cada vez mais hostil e exigente, no qual até mesmo as empresas bem sucedidas precisam de um esforço sempre maior para manter seu equilíbrio. As grandes corporações tiveram que encontrar formas de se adaptar diante das mudanças que privilegiavam empresas mais enxutas e “flexíveis”, que passaram a manter o foco no cliente. A alternativa encontrada pelos grandes grupos foi a prática do *downsizing*, isto é, a redução dos níveis hierárquicos para agilizar a tomada de decisões com o enxugamento do organograma. Como consequência dos cortes de pessoal, a empresa foi obrigada a determinar o que compunha suas atividades primordiais, transferindo a terceiros a incumbência pela execução das atividades adjacentes.

Bernardo (2006) explica que a organização é tanto mais flexível quanto mais se afasta do modelo taylorista-fordista e se aproxima do modelo japonês, o toyotista. Trata-se de um modelo de organização da produção que, para funcionar, deve “articular intimamente as dimensões técnicas, sociais e econômicas do universo de produção” (Veltz e Zarifian, 1993, p. 5 apud Bernardo, 2006, p. 16), levando, na prática a uma flexibilização da força de trabalho. a organização deixa de ser verticalizada e se horizontaliza devido à supressão de níveis hierárquicos e os trabalhadores deixam de ser especializados no sentido taylorista do termo, isto é, aptos a executar essencialmente uma única tarefa simples e passam a ser multifuncionais. Os funcionários de base assumem maior responsabilização. O modelo tende a demonstrar que o trabalhador deixa de seguir o esquema rígido de antes e funcionar apenas como uma “peça da engrenagem” da maquinaria,

mas ao contrário do discurso hegemônico, há muitos autores, sobretudo na área de Ciências Sociais, que mostram que tal modelo não visa a melhorar as condições de trabalho, e sim, aprimorar a utilização da força de trabalho de forma a adequá-la às características atuais do capitalismo globalizado. (Bernardo, 2006, p. 210)

A terceirização encaixa-se nesse viés de flexibilidade e modernidade do trabalho, como se verá adiante, pois essa nova visão serviria de grande incentivo aos que a implantariam.

O conceito

O termo terceirização foi empregado em terras brasileiras pela Revista Exame em janeiro de 1991, como um neologismo criado a partir da tradução livre da

palavra de origem inglesa *outsourcing*, pela empresa gaúcha Riocell, considerada Benchmarking Nacional pela metodologia implantada (Fontanella, Tavares, Leiria 1994, p. 94; Leite, p. 03). Foi então adotado de forma plena pelas empresas, referenciado sempre pela concepção estratégica de implementação (Giosa, 1999, p. 13). Mas o conceito em si pode ser definido de várias formas.

Para Marras (1999, p. 53), terceirizar

é o ato de repassar a execução de uma ou mais tarefas ou serviço a um profissional ou empresa sem vínculo empregatício com a tomadora desse serviço, estabelecendo-se condições contratuais de custo, prazo e resultados esperados, entre outras.

Fontanella, Tavares e Leiria (1994, p. 21) a identificam como um modelo administrativo que tem como objetivo a concentração dos esforços na razão de ser da empresa (atividade-fim), transferindo para terceiros especialistas, tudo aquilo que fizer parte das atividades-meio, sendo

uma tecnologia de administração que consiste na compra de bens e/ou serviços especializados, de forma sistêmica e intensiva, para serem integrados na condição de atividade-meio à atividade-fim da empresa compradora, permitindo a concentração de energia em sua real vocação, com o intuito de potencializar ganhos em qualidade e competitividade. (Fontanella, Tavares, Leiria, 1994, p. 19).

Polônio (2000, p. 97-98) define a terceirização como “um processo de gestão empresarial consistente na transferência para terceiros (pessoas físicas ou jurídicas) de serviços que originalmente seriam executados dentro da própria empresa”, cujo objetivo “é a liberação da empresa da realização de atividades consideradas acessórias (ou atividades meios), permitindo que a administração concentre suas energias e criatividade nas atividades essenciais”.

Para Giosa (1999), a terceirização é uma decorrência da filosofia de qualidade total que se dá quando uma operação interna da organização é transferida para outra organização que consiga fazê-la melhorando a qualidade e reduzindo custos; significa que determinadas atividades são atribuídas a outras organizações que as façam melhor e mais barato.

Chiavenato (1998) demonstra que a técnica da terceirização consiste em substituir departamentos da organização por outras empresas a fim de prover-lhes maior agilidade e flexibilidade. O autor indica inúmeros exemplos de tipos de serviços usualmente terceirizados para garantir maior agilidade com menores custos: operadoras de cartões de crédito contratadas por bancos, empresas de processamento de dados, prestando serviços a grandes corporações, consultoria,

auditorias, advocacia e engenharias, substituindo antigos departamentos que inflavam as organizações (Chiavenato, 1998, p. 149). No contexto dos anos 1990, indica que empresas prestadoras de serviços surgiam “a todo momento para trabalhar com serviços terceirizados como malotes, limpeza, manutenção de escritórios e fábricas, serviços de expedição, guarda e vigilância, refeitórios etc.”, o que “na prática, representa uma enorme simplificação do processo decisório dentro das organizações e uma focalização cada vez maior no *core business* e nos aspectos essenciais do negócio” (Chiavenato, 1999, p. 691-692 – grifo nosso).

A literatura citada é voltada para a administração de empresas e tende a mostrar a terceirização de um prisma positivo por excelência. Fixando a análise em termos como vantagens, lucros, qualidade, flexibilidade, agilidade, foco, estratégia de negócios, raramente discute as controvérsias do modelo, deixando a impressão de que ele garante plenos benefícios. Como cita Bernardo (2006, p. 23),

A maior expressão do “novo espírito do capitalismo”, publicações voltadas a área empresarial assumem tanto a função de divulgar os ‘novos modelos’ de organização do trabalho como, principalmente, adquirem um importante papel na difusão, para toda a sociedade, de uma imagem positiva das relações do trabalho ‘flexíveis’, contribuindo para a incorporação de novas representações (Linhart, 2000), nas quais o conflito Capital-Trabalho tenha sido superado.

Em abordagem mais abrangente e crítica, Marcelino (2007, p. 57) aproxima-se da aplicação do conceito ao setor público, ressaltando que, “se não há um retorno imediato em lucros, como parece ser o caso de fundações públicas, há uma economia geral de gastos com força de trabalho pelo Estado” e “é na natureza dos contratos firmados entre as empresas/fundações e os trabalhadores que **encontramos o que há de mais estável dessas relações**”, quando olhadas sob a ótica do emprego.

Atividades terceirizáveis

Leite (1995) distingue desverticalização “processo típico de concentrar-se somente em um pequeno segmento da longa cadeia produtiva”, quando a empresa se retira “das etapas iniciais e finais de sua cadeia de valor, adquirindo insumos em vez de produzi-los e contratando distribuidores em vez de vender seus produtos diretamente”, de terceirização, na qual “o que está em jogo não é necessariamente a extensão coberta na cadeia produtiva, mas sim aquelas partes

geralmente ligadas às chamadas *atividades de apoio*” (Leite, 1995, p. 05-06 – grifo do autor), não guardando necessariamente relação com a parcela da cadeia produtiva que a empresa mantém sob sua responsabilidade.

O que caracteriza de fato a terceirização é a transferência, para terceiros, de atividades relacionadas à infra-estrutura (como segurança, manutenção predial, conservação e limpeza, cobrança etc.), partes da gestão de recursos humanos (restaurante, transporte de empregados etc.), partes do desenvolvimento de tecnologia (por exemplo, via contratação de parceiros para desenvolvimento de matérias-primas ou processos produtivos).

A terceirização é uma opção aceita quando não compensa realizar uma atividade internamente. Porém, não pode – até o presente momento – ser aplicada indistintamente a qualquer atividade da empresa, a qual deve preservar sob seus cuidados aquilo que for considerado atividade-fim, conceito vago, mas que ajuda a indicar quais as tarefas mais propensas a serem transferidas.

Historicamente, os primeiros serviços terceirizados foram aqueles referentes a **atividades padronizadas e não especializadas que, de modo geral, não comprometem a missão da organização** [...] especialmente aquelas cujo grau de demanda não seja suficiente para justificar a manutenção de uma área específica interna. (Leite, 1995, p. 19 – grifos nossos)

Fontanella, Tavares e Leiria sintetizam argumentação semelhante de forma mais direta e menos sutil: “as empresas começam a terceirizar pelas atividades tidas como *não-inteligentes*” (1994, p. 53 – grifo do autor), tais como: serviços de *limpeza*, segurança, transporte, alimentação, manutenção predial.

O incentivo

O conceito de organização flexível, destacado por Tachizawa, Scaico (1997, p. 98) trata de

uma forma organizacional que propõe a identificação e segregação dos processos produtivos dos processos de apoio, e, para os primeiros, a identificação dos que são realmente estratégicos. Esta definição leva em conta o ramo de negócios da organização, de forma a subsidiar a delimitação dos processos produtivos e estratégicos.

Tal análise permite que, uma vez reconhecidas as atividades estratégicas, as não-estratégicas e as de apoio, torne-se possível a subcontratação das últimas, entre outras ações que irão compor um modelo genericamente delineado pelos seguintes elementos: meio ambiente e seus elementos estratégicos; interação permanente com o mercado e clientes; estruturação das atividades por

processos; **subcontratação, parcerias e terceirização**; forma de utilização dos recursos humanos; aplicação dos recursos de tecnologia da informação; gestão e avaliação econômica; e referenciais de excelência (Tachizawa, Scaico, 1997, p. 98 – grifo nosso).

O modelo de organização flexível de Tachizawa, Scaico (1997, p. 100 – grifo nosso) deve seguir os pressupostos de:

- concentrar os esforços nas atividades estritamente vinculadas à missão da organização;
- organizar as atividades e tarefas em torno de processos de forma a racionalizar o fluxo de decisões e informações de forma intra (entre processos) e interorganizacional (junto a fornecedores, clientes e entidades externas);
- **repassar para terceiros, em regime de subcontratação, as atividades que não agregam valor diretamente aos serviços prestados pela organização, utilizando assim a subcontratação, as parcerias e a terceirização.**

Como forma de se concretizar, estrategicamente, a flexibilidade operacional de um modelo de organização centrado nas atividades essenciais, “a organização flexível poderá concentrar-se naquilo que faz bem e contratando de fora o que outras empresas especializadas fazem melhor do que ela própria [...] a um custo comparativamente menor do que se fosse realizado internamente.” (Tachizawa, Scaico, 1997, p. 104). Trata-se de uma técnica de administração baseada em um processo que leva a mudanças estruturais da empresa, mudança de cultura, de procedimentos, de sistemas e controles, capilarizando toda a malha organizacional, com um objetivo único quando adotada: atingir melhores resultados, concentrando todos os esforços e energia da empresa para sua atividade principal (Giosa, 1995, p. 11).

Mais uma vez, a terceirização é colocada apenas de modo positivo, incluída no conceito de flexibilização do trabalho. Como já foi dito, o setor público no Brasil, carente de soluções administrativas especificamente desenhadas para si, frequentemente bebe na fonte da administração de empresas. As reformas governamentais costumam ser momentos em que o Estado busca aproximar-se dos modelos utilizados pelo mercado para obter maior eficiência, qualidade, agilidade e menores custos, apesar da expressiva diferença estrutural. Nesse sentido, a

terceirização é replicada como uma alternativa para avançar na busca por ações estratégicas nas três esferas de poder. Giosa (1999, p. 23-24), por exemplo, considera a terceirização estratégica e indica, no fim dos anos 1990 que:

A partir de programas de desestatização da economia, de privatização de empresas estatais, de abertura da economia para produtos antes não liberados, de desregulamentação das leis e da burocracia, e os programas de qualidade e produtividade, dão ao Estado condições de avaliar os reflexos mutacionais que ocorrerão com a implantação da Terceirização nos órgãos públicos. [...] Iniciativas como a tentativa da diminuição da máquina pública e busca de menos interferência na economia, com a participação da iniciativa privada em parceria com o Governo, dão o destaque ideal que consagram a Terceirização como processo gerador de reflexão sobre o papel do Estado e a necessidade de redução de custos, melhoria da qualidade dos serviços prestados à população, uso da tecnologia e transferência de conhecimento entre as empresas.

Efeitos da terceirização

Defensores da terceirização adotam como palavras de ordem confiança, parceria e ganhos mútuos:

A terceirização como fenômeno empresarial catalisador da fusão de ciências, conquista espaço e, em muitos casos, prova ser uma saída eficaz para reduzir o desperdício, o ruído e o gigantismo das grandes organizações, tanto na iniciativa privada como também no setor público. [...] O empreendimento de hoje deve afastar o desperdício, utilizando os recursos humanos, tecnológicos e financeiros em sua dose precisa. Por isso, é possível o raciocínio de fazer com menos. Quanto mais preciso formos, menos haverá sobras, e permitiremos chegar ao tempo em que será real fazer mais e melhor com menos. Afasta-se de vez o preconceito predatório de que quando alguém está ganhando, alguém está perdendo. Já está sendo possível, na véspera do novo século, o ganho coletivo ser partilhado. (Fontanella, Tavares, Leiria, 1994, p. 99).

Dentre as vantagens elencadas pelos partidários da terceirização no setor privado, a primeira delas costuma ser o fator redução de custos. Polonio (2000) lembra que, “o importante a ser avaliado, neste caso, é a relação custo x benefício da eficiência, qualidade e produtividade que se observa como decorrência da concentração da atenção nas atividades essenciais (atividades fins)”. Assim, indica alguns aspectos principais (Polonio, 2000, p. 98):

- redução de custos operacionais – devido a redução da ociosidade dos recursos e da mão-de-obra empregados na atividade a ser terceirizada, e dos custos de depreciação dos bens necessários à realização de tais tarefas;
- redução de despesas administrativas – despesas relacionadas a manutenção de recursos humanos e a compra de materiais utilizados na produção;

- redução de encargos trabalhistas e previdenciários – processo que implica em redução dos encargos trabalhistas e previdenciários para a contratante;
- melhor qualidade no resultado dos trabalhos – as empresas terceirizadas tem condições de concentrar seus esforços na atividade principal e desenvolver novas técnicas de produção ou prestação de serviços com menor custo, concentrando os treinamentos e mecanismos de controle no serviço selecionado que presta.

Leite (1995) cita, entre outras vantagens, a agilidade resultante de estruturas mais leves, estruturas que tendem a ser mais enxutas, com menos níveis hierárquicos e menos áreas funcionais, o que leva a soluções mais práticas e menos burocráticas, canalizando os esforços para o foco do negócio. Para o autor, haveria uma reação em cadeia, pronta para preparar a empresa para ser mais competitiva porque “os negócios tendem a fluir de forma mais leve e ágil, livre de tantos gargalos” (1995, p. 14-16).

Para Marras (1999, p. 53), “as organizações aderiram ao sistema de terceirização de certos serviços, sob o argumento de que, nessas condições, há um menor custo e uma maior especialização nos serviços executados”, destacando que a execução e o controle operacional dos serviços são terceirizáveis, mas a gestão e a responsabilidade pelos resultados devem ser atribuídas à contratante. Assim, Fontanella, Tavares, Leiria (1994, p. 37) advertem que o gerente de uma estrutura terceirizada deve ser capaz de escolher um fornecedor que ofereça: qualidade, tecnologia, preço, factibilidade (assegurar a produção do encomendado), e adimplência (capacidade de cumprir nos prazos e condições convencionadas os compromissos assumidos – manutenção da parceria). As empresas parceiras precisam ser cúmplices e harmônicas, de modo que a relação seja de ganha-ganha (Fontanella, Tavares, Leiria, 1994, p. 38).

A chance de sucesso da parceria também aumenta diante da escolha de parceiros com base em critérios objetivos, que levem em consideração certas características de empresas de sucesso como (Fontanella, Tavares, Leiria, 1994, p. 48 e 51):

- Liderança – capacidade de integrar e inspirar a equipe na consecução da meta ou objetivo da empresa;
- Positividade – capacidade de enfrentar e administrar situações novas;

- Visão de foco – capacidade de focar diretrizes, sem perder a visão do todo;
- Flexibilidade – capacidade de superar obstáculos, através de soluções, no campo operacional, sem afastar-se do estratégico;
- Organização – capacidade de planejar, estruturar e manter sistemas;
- Pró-atividade – capacidade para agir diante das circunstâncias de modo criativo, sem fixar-se em paradigmas, ou fechar-se a inovações;
- Ética – capacidade de praticar e manter escala de valores sintonizada com a relação interpessoal, inter-organizacional e social.

Em uma organização pública, tais princípios ficam profundamente comprometidos, haja vista que é o processo licitatório em todo o seu rigor e rigidez que define qual fornecedor deverá ser contratado e a “relação de ganha-ganha” estabelecida em teoria não pode passar de uma aposta quase utópica no fornecedor que, cumprindo as exigências do edital, ofereça o menor preço. Conceitos subjetivos como liderança, foco, flexibilidade, organização, pró-atividade e ética – sempre priorizados pela administração de empresas – dificilmente podem ser medidos pelo setor público quando da contratação de parceiros, comprometendo ainda mais a etapa da escolha e os resultados subsequentes. O gestor do contrato, por sua vez, não tem o poder de eleger o parceiro, mas tem a responsabilidade de checar e preservar a boa prestação de serviço, contando, para isso, apenas com a prerrogativa da fiscalização do contrato. Esses são apenas alguns exemplos dos vários aspectos limitadores quando há a transferência de uma teoria mercadológica ao Estado.

O DIEESE (2007, p. 13), relata que as empresas citam, entre as vantagens dos processos de terceirização (grifos nossos):

- diminuição do desperdício
- melhor qualidade
- maior controle de qualidade
- aumento de produtividade
- melhor administração do tempo da empresa
- agilização de decisões
- otimização de serviços
- liberação da criatividade
- **redução do quadro direto de empregados**

- **um novo relacionamento sindical**
- **desmobilização dos trabalhadores para reivindicações**
- **desmobilização para greves**
- **eliminação das ações sindicais**
- **eliminação das ações trabalhistas**

Isso demonstra que, na prática, “entre os 14 aspectos positivos da terceirização citados pelas empresas, cinco têm relação direta com a desmobilização das ações sindicais, ou seja, não dizem respeito à produção” (2007, p. 14), e um deles se refere ao corte de postos de trabalho, ou seja, a classe trabalhadora é atacada em seus direitos de diversas formas. Além disso, de forma comparativa, se para as empresas a principal vantagem é a redução de custos, para as instituições públicas esta aparece *pari passu* com o enxugamento da máquina administrativa. Onde se define que o gestor de uma empresa contratante é o responsável pela contratada, tem-se que servidores públicos são arbitrariamente indicados como fiscais de terceirização – os olhos da instituição sobre o contrato. Quando se diz que a empresa parceira deve ser analisada pela ótica das características de sucesso, o serviço público enfrenta o obstáculo da delimitação legal e é obrigado a analisar a proposta de preço.

Em meio à literatura propagandística da terceirização alguns raros autores lembram que não há apenas vantagens no modelo, aliás, muitos são os problemas encontrados também por empresas privadas quando terceirizam seus trabalhos. Leite (1995, p. 17) cita como exemplo a dificuldade de fazer com que o fornecedor se adapte aos procedimentos e à cultura da empresa; a falta de padrões de qualidade por parte do fornecedor; a perda do controle sobre informação o preço e qualidade; a dificuldade de estabelecer sistemas e controles internos. Já Polonio (2000, p. 104) demonstra preocupação com a questão legal, lembrando que após o advento da Legislação Trabalhista no Brasil, momento em que a legislação tornou-se mais rigorosa, o Estado mais protetor e os encargos previdenciários mais onerosos, as pessoas, diante das pressões trabalhistas legais e das dificuldades de fiscalização dos órgãos governamentais, passaram a encontrar alternativas mais elaboradas de burlar a lei, inclusive de forma indireta, isto é, recorrendo à fraude. Primeiramente a informalidade era utilizada como uma via de escape, em seguida, passou-se a utilizar também os próprios processos de terceirização de maneira

fraudulenta, transformando empregados em trabalhadores autônomos com interposição de empresas prestadoras de serviços ou cooperativas, de forma a reduzir custos para o empregador. “Muitos desses processos de terceirização [...] visam, única e exclusivamente, reduzir os encargos trabalhistas e previdenciários, pouco se importando com o bem estar e segurança do trabalhador” (Polonio, 2000, p. 104). Uma parcela considerável dos funcionários possui recursos baixos e pouco conhecimento de seus direitos. “Assim, premidos pela necessidade do emprego, sucumbem à pressão econômica dos empregadores, tomando parte na relação irregular, evidenciando o vício de consentimento na relação estabelecida” (Polonio, 2000, p. 104). A empresa contratante, por sua vez, pode ter problemas com os aspectos legais da contratação a sua operacionalização, uma vez que “[...] com o afastamento da relação empregatícia, perde-se importante ferramenta de controle da qualidade e eficiência, ou seja, o poder de mando exercido diretamente sobre os empregados” (Polonio, 2000, p. 17).

Fontanella, Tavares e Leiria (1994) voltam-se para as pessoas envolvidas no processo de terceirização. Em *O lado (des)humano da terceirização*, abordam os impactos sofridos pelo trabalhador afetado pelo modelo, especialmente na fase de transição dos cargos da empresa para terceiros. Apesar das muitas vantagens elencadas, “as pessoas que vivem o dia-a-dia das empresas que optam pela terceirização, entendem que o motivo primeiro é a redução de custos, ou melhor, redução de pessoal” (Fontanella, Tavares, Leiria, 1994, p. 23). Com o advento de legislação específica para regulamentar a terceirização no Brasil, o ponto crucial passa a ser “o manejo adequado dessa tecnologia de administração, contemplando a variável humana, enquanto singular e coletiva” (Fontanella, Tavares, Leiria, 1994, p. 20). Fatores como sensação de instabilidade causada pela dúvida de se o emprego permanece ou não; razões para a mudança; ameaça de ser substituído; a novidade de se ter um ex-colega que agora se transforma em chefe, ou até mesmo dono de uma prestadora de serviços; a ausência de comunicação clara dos objetivos e das etapas a serem cumpridas; as notícias que chegam aos funcionários através de meros boatos; o choque cultural entre funcionários efetivos e terceirizados; a impressão de que se trata apenas de corte de custos por meio de redução de pessoal, são algumas das situações comumente apresentadas nessa fase.

Nota-se que mesmo no meio empresarial, os processos de terceirização não são isentos de dificuldades. Destaca-se no texto de Polonio (2000) a preocupação com questões trabalhistas, pois a prática de criar prestadoras de serviços para burlar determinações legais passou a ser recorrente a partir da ampla adoção do modelo, causando muitos prejuízos aos trabalhadores contratados. No texto de Fontanella, Tavares, Leiria (1994), fica claro que não só os funcionários contratados passaram a ser alvos de problemas, como também, durante a transição, os funcionários da contratante sofreram pressões e incertezas de variados tipos, vivenciando a ameaça de corte e a dificuldade de adaptação à nova estrutura e cultura da empresa.

No setor público, por se tratar de regimento legal, provavelmente essas sensações de incerteza não tenham sido sentidas com tanta intensidade. Contudo, outra sensação, a de segregação no ambiente de trabalho entre os servidores de carreira e os terceiros, parece ter sido inevitável, em especial por conta do tipo de serviço massivamente terceirizado – atividades acessórias de menor expressividade social.

Os textos estudados possibilitam uma análise clara: o sucesso alcançado pela terceirização fez surgir, entre os autores voltados aos lucros empresariais, um discurso quase panfletário das virtudes e benesses da moderna forma de contratação. Por isso, ao conceituar, são feitas positivamente que, quando examinadas com cautela, deixam transparecer a falácia escondida na defesa do modelo. Poucos autores direcionaram a discussão para a questão humana envolvida no assunto, ou preocuparam-se em tratar do tema de forma crítica e reflexiva e quando o fazem, na maioria das vezes, apontam os efeitos indesejáveis para a empresa, não para o trabalhador.

Grande parte da literatura brasileira relativa ao tema surgiu em meados dos anos 1990, momento de forte adesão à terceirização por empresas no país. A Reforma Gerencial da Administração Pública também se desenvolveu nesse mesmo contexto e, objetivando aproximar o Estado das características gerenciais privadas, não por acaso, abraçou a mesma causa. Em tese, instituições públicas e privadas precisaram, diante das mudanças na economia mundial, aderir à modernização e flexibilização. Mas não foi a primeira vez que o governo federal tentou estreitar as semelhanças entre os poderes público e privado.

Parcerias ocorreriam nos dois âmbitos, e as dificuldades estratégicas são similares. A diferença se dá na menor flexibilidade nas regras para compras públicas, já que o administrador público atua em nome do benefício social, e suas decisões devem ser ritualizadas para que deixem claro à sociedade quais as suas razões (Fontanella, Tavares, Leiria, 1994). Na tentativa de minimizar os danos, o setor público tem a legislação e a composição do próprio contrato administrativo, em especial o Termo de Referência, como uma importante ferramenta restritiva. Contudo, há questões imprevisíveis e recorrentes, para as quais os termos desses contratos não podem ser realizados plenamente, como no exemplo a ser relatado no estudo de caso.

2.2 As Reformas do Estado Brasileiro

A inserção massiva da terceirização no serviço público federal se deu a partir do final da década de 1990, mas sua adoção é muito anterior, e compõe um amplo processo de reformas de Estado realizadas no Brasil em uma sequência histórica iniciada na primeira metade do século XX.

O caminho da burocratização: Era Vargas

Tendo tomado o poder por meio da “Revolução de 30” – como ficou popularmente conhecida – o presidente Getúlio Vargas consolidou sua posição em 1937 com a instituição do chamado Estado Novo³, que “trouxe mudanças irreversíveis nas instituições da vida política e da administração pública” (Skidmore, 2007, p. 65). O governo Vargas alterou “a relação entre a autoridade federal e autoridade estadual, aproximando mais o Brasil de um governo verdadeiramente nacional” (Skidmore, 2007, p. 65), enquanto afastava o país da forma descentralizada de governo adotada durante a Primeira República⁴. “Em oposição à suposta irracionalidade da República Velha, o primeiro governo Vargas é também marcado pela forte preocupação com coisas racionais” (Nunes, 2003, p. 52). Difundindo a atividade federal a outras áreas e ampliando a intervenção federal na economia, verificou-se “o repúdio no Brasil da ‘Teoria do *gendarme*’⁵, que afirmava

³ Estado Novo é a denominação do período da História do Brasil compreendido entre 1937 e 1945, fundado pelo presidente Getúlio Vargas por meio de um golpe de Estado caracterizado pela supressão de partidos políticos, autoritarismo, centralização de poder, anticomunismo e aproximação com a ideologia de regimes totalitários europeus – em especial o Fascismo – e forte intervenção do governo federal na política e na economia (Koshiba, Pereira, 1987).

⁴ Primeira República ou República Velha é o período da história do Brasil compreendido entre a Proclamação da República, em 1889 e a “Revolução de 1930”. Em um primeiro momento denominado República da Espada, caracterizou-se pelo governo de setores do exército até a eleição de Prudente de Moraes em 1894, quando teve início o período da República Oligárquica. “O traço mais saliente dessa primeira fase republicana encontra-se no fato de que a política esteve inteiramente dominada pela oligarquia cafeeira, em cujo nome e interesse o poder foi exercido” (Koshiba, Pereira, 1987, p. 261). O período pode ser caracterizado sinteticamente pela hegemonia cafeeira, protecionismo econômico e valorização do café, coronelismo local, forte descentralização federativa, com ampla autonomia dos estados e descaso com questões sociais.

⁵ Expressão oriunda do francês *État Gendarme* – Estado-guardião (NASCIMENTO, 2008), “isto é, ao Estado Liberal, adepto da política do “*laissez faire, laissez passer*” (“deixe fazer, deixe passar”), o qual previa um minimalismo intervencionista estatal sobre os direitos sociais” (LAZARI, Rafael José Nadim de; AMARAL, Sérgio Tibiriçá. Breves reflexões acerca do princípio da reserva do possível: parcial retorno ao estado “gendarme” ou necessidade de manutenção do “welfare state”?. In: **Âmbito**

que o Estado devia ser um policial, não um participante” (Skidmore, 2007, p. 66). Promoveu-se assim a criação de uma série de novas agências federais para dar conta dos mais variados assuntos econômicos e o governo passou a responsabilizar-se pelo bem-estar social e pela organização dos sindicatos operários. Criava-se o “grande Estado social e econômico do século XX, assumindo um número crescente de serviços sociais”, além do controle da moeda, dos sistemas econômicos e financeiros internos (Bresser Pereira, 1999, p. 242).

Com o aumento das atribuições, “cresceu a burocracia federal. Esta foi institucionalizada no governo Vargas com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), repartição federal estabelecida em 1938” (Skidmore, 2007, p. 67). O DASP funcionava como um meio de aumentar o poder centralizado da presidência, mas também se tornou um “importante instrumento de melhoria dos padrões administrativos” (Skidmore, 2007, p. 67). Figurando como a principal instituição responsável pela reforma, o Departamento, ligado à Presidência da República, foi criado pelo Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938, que lhe conferia “poderes bastante amplos, incluindo a instituição de um controle central sobre o pessoal e o material, assim como a responsabilidade de dar assistência ao presidente na revisão das propostas legislativas” (Fausto, 2012, p. 322-323), em um contexto em que o Congresso Nacional havia sido fechado, os partidos políticos extintos e o país colocado em estado permanente de emergência. Sinteticamente, o DASP foi criado

com a finalidade de dar ao Estado um aparato burocrático racionalizador da administração pública. Em suma, tratava-se de modernizar a burocracia [...] (e) por fim ao ‘caráter político de recrutamento do funcionalismo, partindo do imperativo técnico da neutralidade do serviço e do servidor público’⁶ [...] com o DASP, generalizou-se o sistema de mérito, isto é, o recrutamento passou a ser feito mediante avaliação da capacidade, através de concursos e provas de habilitação. (Koshiba, Pereira, 1987, p. 312)

O serviço público na Primeira República ajustou-se à política clientelista. Salvo raras exceções, não existia o concurso, e os quadros especializados se restringiam a uma pequena elite. O Estado Novo procurou reformular a administração pública, transformando-a em um agente de modernização. Buscou-se criar uma elite burocrática, desvinculada da política partidária e que se identificasse com os princípios do regime. Devotada apenas aos interesses nacionais, essa elite deveria introduzir critérios de eficiência, economia e racionalidade. (Fausto, 2012, p. 322)

Jurídico, Rio Grande, XII, n. 67, ago 2009. Disponível em <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6521> Acesso em jun 2015).

⁶ Hélio de Alcântara Avellar *apud* Koshiba, Pereira, 1987, p. 312.

Em relação ao recrutamento de pessoal, “houve um relativo esforço para estabelecer uma carreira em que o mérito fosse a qualificação básica para o ingresso” (FAUSTO, 2012, p. 323), dando início a uma guinada burocrática, pois, “como um correlato para ‘racionalização’, a centralização, a padronização e a coordenação constituíam objetivos máximos do DASP” (NUNES, 2003, p. 53). Para Nunes, o DASP trazia uma tentativa de institucionalização do que chama de universalismo de procedimentos – normas aplicadas indistintamente, com impessoalidade, direcionadas pela igualdade de direitos e pela noção de cidadania – no que concernia à contratação e promoção de funcionários públicos, representando “a fração moderna dos administradores profissionais [...] tornando-se um agente crucial para a modernização da administração pública” (2003, p. 53-54). Porém, como lembra o autor, o DASP assumia outro papel, o de “conceber e analisar criticamente o regime autoritário”, utilizando a burocracia para desempenhar “várias funções antagônicas ao universalismo de procedimentos que ele próprio defendia, como agente de modernização” (NUNES, 2003, p. 54), isto é, na prática, nem sempre era possível preencher as carreiras públicas da maneira determinada. As preferências presidenciais acabavam definindo as indicações para a cúpula do aparelho burocrático por meio dos cargos de confiança. Além disso, uma lei de 1936 estabelecia duas carreiras distintas: a de funcionários públicos e a de extranumerários, sendo que

os primeiros deveriam prestar concurso público de ingresso na carreira e tinham assegurados vários direitos relativos ao salário, aposentadoria etc. O pessoal extranumerário era admitido teoricamente por prazo determinado, para a realização de certos serviços, dependendo da admissão de conexões políticas ou pessoais. (FAUSTO, 2012, p. 323)

Segundo o Fausto (2012), essa segunda categoria de pessoal, embora destinada às posições intermediárias, “representava um compromisso com os critérios do passado” (FAUSTO, p. 323).

Ao interpretar esse ‘passado’ da administração pública brasileira, muitos autores se valem do conceito de patrimonialismo. Portela Jr. (2012) discorre sobre o tema, retomando os tipos ideias de dominação em Weber: legitimidade “racional”, “tradicional” e “carismática”. O patrimonialismo seria uma forma específica da dominação tradicional em que se obedece

não à ordem impessoal, objetiva e legalmente estatuída e aos superiores por ela determinados (o que caracterizaria a dominação racional-legal), nem ao líder carismaticamente qualificado como tal (dominação carismática),

mas à pessoa nomeada pela tradição e, em virtude da devoção, aos hábitos costumeiros. (Portela Jr., 2012, p. 12)

Assim, o funcionalismo patrimonial pode ser considerado o corpo funcional que realiza as funções administrativas do “senhor”. Nesse sentido, primeiramente,

com a progressiva divisão e hierarquização das funções, bem como com a racionalização das tarefas, pode assumir traços burocráticos, porém, **ao cargo patrimonial falta, sobretudo, a distinção burocrática entre a esfera ‘privada’ e a ‘oficial** (em segundo lugar), a administração é tratada como assunto puramente pessoal do senhor, e a propriedade e o exercício de seu poder, como partes de seu patrimônio pessoal [...] é o parecer puramente pessoal do senhor que decide sobre a delimitação das “competências” de seus funcionários – sobretudo no início, quando ainda não se trata de funções tradicionalmente estereotipadas. O funcionário, aqui, é “ocasional”, isto é, de incumbência circunscrita pela finalidade objetiva concreta de sua tarefa e selecionado segundo a confiança pessoal, não segundo a qualificação objetiva. (Portela Jr., 2012, p. 14-15 – grifos nossos)

Nesse contexto, ao tentar determinar qualquer tipo de competência, o que se tem é um conjunto de títulos oficiais cujo sentido varia conforme a decisão arbitrária do senhor porque, em regra, na dominação patrimonial, “estão ausentes as normas e os regulamentos burocráticos; falta ao cargo fundamentado em relações puramente pessoais a ideia do dever objetivo” (Portela Jr., 2012, p. 16). O funcionário patrimonial, diferentemente do burocrata, coloca-se em posição de submissão ao senhor e devota sua fidelidade não às tarefas e regras racionalmente estabelecidas, mas apenas como um dever perante o senhor. Nas palavras de Weber⁷, nesse tipo de dominação,

faltam a ordem objetiva e a objetividade encaminhada a fins impessoais da vida estatal burocrática. O cargo e o exercício do poder público estão a serviço da pessoa do senhor, por um lado, e do funcionário agraciado com o cargo, por outro, e não de tarefas “objetivas”. (Weber, 2004⁸ apud Portela Jr., 2012, p. 16)

De modo crítico, Bresser Pereira⁹ (1999) avalia que o DASP afirmava os princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica. Por essa razão,

⁷ Karl Emil Maximilian Weber (1864-1920) foi um economista, jurista e sociólogo alemão considerado atualmente um dos fundadores do estudo moderno da sociologia e administração pública, cujos estudos influenciam várias áreas das Ciências Humanas.

⁸ Weber, Max. **Economia e sociedade**. v. 2. Brasília: Editora UnB, 2004, p. 255.

⁹ Luiz Carlos Bresser-Pereira é professor emérito da Fundação Getúlio Vargas onde ensina economia, teoria política e teoria social. É presidente do Centro de Economia Política e editor da Revista de Economia Política desde 1981. Escreve coluna quinzenal da Folha de S. Paulo. Em 2010 recebeu o título de Doutor *Honoris Causa* pela Universidade de Buenos Aires. Foi Ministro da Fazenda, da Administração Federal e Reforma do Estado (1995-1998), e da Ciência e Tecnologia.

a década de 1930 é um referencial dos primeiros esforços de organização racional-legal do Estado brasileiro, a fim de substituir a administração patrimonialista vigente desde o regime monárquico.

Desse prisma, é possível compreender o porquê da importância das reformas administrativas de Vargas. Elas representavam a adoção do modelo de administração burocrática clássica, já adotada desde o final do século XIX por países europeus e pelos Estados Unidos, pautada pelos princípios administrativos do exército prussiano¹⁰, e descrita por Max Weber, cujos fundamentos se apoiam no conceito de mérito profissional, prevendo a separação entre o público e o privado e a distinção entre o político e o administrador público (Bresser Pereira, 1999), no que concerne aos recursos humanos; e na “influência da teoria da administração científica de Taylor, tendendo à racionalização mediante a simplificação, padronização e aquisição racional de materiais, revisão de estruturas e aplicação de métodos na definição de procedimentos”, ao vincular a função orçamentária ao planejamento (Brasil, 1995, p. 18).

No pós Segunda Guerra Mundial, certos valores burocráticos foram reafirmados, mas algumas ideias de descentralização e flexibilização vindas da administração de empresas começaram a influenciar a administração pública.

Descentralização e desburocratização: o Decreto-Lei nº 200

Entretanto, foi durante o governo militar, que dominou o país entre 1964 e 1985, que a edição do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, marcou o início de um novo movimento de reforma administrativa. Sob a inspiração

Fonte: Biografia Quem é Bresser Pereira. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/curric/2.Biograf-2pag.pdf>. Acesso em jan. 2015.

¹⁰ A organização militar exerceu forte influência sobre o desenvolvimento histórico da Administração, devido a princípios como unidade de comando, escala hierárquica e senso de direção. A Marca de Brandenburgo, precursora do Reino da Prússia no século XVII deu origem ao quartel-general, símbolo do poder hierárquico; no século XVIII, o Imperador Frederico II, o Grande (1712-1786) inseriu o princípio de assessoria no vitorioso exército prussiano; no século XIX Carl von Clausewitz (1780-1831), general prussiano, escreveu sobre formas de administrar um exército em tempos de guerra – com disciplina, planejamento, decisões científicas e não intuitivas – servindo, mais tarde, de inspiração para teóricos da administração. Fonte: “Influências históricas na Administração”. Disponível em http://faculdadeamadeus.com.br/oskapps_administracao/osaka_applications/Porta_arquivos/upload_administracao/02%20Material%20complementar%20-%20Influencias%20Historicas%20Adm.pdf. Acesso em jan. 2015.

de Hélio Beltrão¹¹, o Decreto tentava superar a rigidez burocrática, dando ênfase à descentralização e à desburocratização mediante a autonomia da administração indireta, apostando na maior eficiência da administração descentralizada. Considerado um instrumento de reforma sistemático e ambicioso, apoiado em uma doutrina consistente, o Decreto “era uma espécie de lei orgânica da administração pública, fixando princípios, estabelecendo conceitos, balizando estruturas e determinando providências” (Costa, 2008, p. 851).

O texto do capítulo III – *Da Descentralização*, descreve a nova forma de organização administrativa:

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

- a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;
- b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;
- c) da Administração Federal **para a órbita privada, mediante contratos ou concessões**. (grifo nosso)

[...]

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, **a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução**. (grifo nosso)

É importante destacar que o texto propõe a divisão clara entre direção e execução de atividades e, além de distribuir funções entre os entes federados, transfere da administração pública ao setor privado a execução de tarefas, sempre que possível, a fim de frear o crescimento da máquina estatal. Segundo Bresser Pereira (1999, p. 244),

o decreto lei promoveu a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de

¹¹ Helio Marcos Pena Beltrão (Rio de Janeiro, 1916-1997) – advogado, economista e mestre em direito. Foi secretário do Interior e do Planejamento de Carlos Lacerda, no governo do então estado da Guanabara. Entre 1964 e 1967 foi encarregado de realizar a reforma administrativa de Castello Branco, criando a Secretaria de Planejamento e secretarias gerais em cada um dos ministérios, com o objetivo de desburocratizar o serviço público. Ministro do Planejamento do general Costa e Silva, signatário do Ato Institucional nº 5 em 1968, ministro extraordinário para a Desburocratização e da Previdência no mandato de João Baptista Figueiredo, tornou-se alvo de sátira popular já que, para desburocratizar, criava mais cargos (embora tenha deixado de lado a exigência da apresentação de uma série de documentos para a realização de serviços públicos, que mais tarde seriam reintroduzidos). Beltrão ainda presidiu a Petrobrás durante o governo Sarney. Fonte: Folha de São Paulo Brasil, 27 out. 1997. Disponível em < <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc271010.htm> >. Acesso em jan. 2015.

economia mista, consagrando e racionalizando uma situação que já se delineava na prática. Instituíram-se como princípios de racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle dos resultados.

Os funcionários, contratados segundo o regime privado, seriam regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o Decreto-Lei nº 5.452 de 01 de maio de 1943, promulgado por Getúlio Vargas, que regulamenta a situação do trabalhador brasileiro. A CLT é válida tanto para os empregados das empresas privadas quanto para os das estatais. Antes da Constituinte, também eram contratados pela CLT os trabalhadores de autarquias, fundações e mesmo de alguns órgãos da administração direta, enquanto os servidores regidos pelo antigo Estatuto dos Servidores Cíveis da União eram chamados “estatutários”. Com a regulamentação da Constituição Federal, após 1988, o Regime Jurídico Único transformaria todos os servidores em estatutários (Costa, 2008).

Os órgãos descentralizados eram administrados de forma flexível, se expandiam em eficiência e fortaleciam os laços políticos entre a alta tecnoburocracia estatal civil e militar e a classe empresarial (Bresser Pereira, 1999). Para o autor, contudo, a forma privada de contratação favoreceu a permanência do patrimonialismo, e deixou de lado o desenvolvimento das carreiras de altos administradores, enfraquecendo a administração direta, considerada ainda burocrática e rígida.

Entretanto, ao final dos anos 1970, com o desencadeamento do segundo choque do petróleo, a noção global que se tinha de Estado entrou em crise, culminando na conseqüente crise da burocracia, cuja imagem, no Brasil, ainda se somava à decadência do regime autoritário em processo de degradação. Alguns países centrais (Reino Unido, Nova Zelândia, Austrália e Estados Unidos) iniciaram, então, sua revolução em prol da administração pública gerencial.

Constituição Federal de 1988: ampliação de direitos

No Brasil, o desgaste do regime militar e a pressão dos movimentos sociais criaram o contexto para a reabertura política, após duas décadas de ditadura. Em poucos anos, a Assembleia Nacional Constituinte promulgou a Constituição Federal de 1988, representando um grande avanço democrático. O

Título III – *Da organização do Estado*, artigo 37 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) dispõe sobre a Administração Pública. Em seu texto original, trazia:

Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei;

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

[...]

V - os cargos em comissão e as funções de confiança serão exercidos, preferencialmente, por servidores ocupantes de cargo de carreira técnica ou profissional, nos casos e condições previstos em lei;

VI - é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical;

VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei complementar;

[...]

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

A Constituição Federal ainda determinava que a carreira dos servidores públicos seria regida por meio de lei específica, artigo regulamentado pelo Regime Jurídico Único (RJU), Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

§ 1º A lei assegurará, aos servidores da administração direta, isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou semelhantes do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho.

E assegurava a estabilidade do servidor público:

Art. 41. São estáveis, após dois anos de efetivo exercício, os servidores nomeados em virtude de concurso público.

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa.

§ 2º Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade.

§ 3º Extinto o cargo ou declarada sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade remunerada, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.

Com garantias ampliadas aos servidores públicos, o texto constitucional não agradou alguns segmentos políticos. Segundo Bresser Pereira

(2006, p. 245-246), os governos que se sucederam nos anos 1980 sequer se deram conta da gravidade da crise que o país atravessava, e acabaram não adotando medidas eficazes para combatê-la, além de se mostrarem, em certa medida, propensos a retornarem ao populismo da década de 1950 e aos ideais burocráticos dos anos 1930, e de se aproveitarem ainda mais das formas privadas de contratação direta para promover o fisiologismo. O autor desfere críticas à forma como a Constituição Federal trata a questão de pessoal, indicando que em seu capítulo sobre a administração pública, esta reafirmaria os princípios de uma administração rígida, hierárquica, centralizada e burocrática, com ênfase na administração direta – e não mais indireta, tentando conter o crescimento do fisiologismo – rejeitando as novas tendências administrativas. Em seu modo de pensar, a Carta, que deveria ter ajudado na reforma que o Estado brasileiro necessitava para se aproximar do mercado privado, mais eficiente e com mais qualidade, acabou significando um retrocesso ao burocratismo, uma vez que o tornou mais ineficiente e mais caro, com as novidades dos privilégios às aposentadorias, a obrigatoriedade da adoção do RJU, excluindo a CLT e implantando o rígido sistema de estabilidade, “que tornou inviável a cobrança de trabalho dos servidores” (Bresser Pereira, 2006, p. 252). Até mesmo no que concerne ao seu ponto forte, a exigência de concurso público para a admissão de qualquer funcionário – impedindo a prática do empreguismo – Bresser condena o que chama de “exageros”, uma vez que estes inviabilizaram a ascensão profissional como era verificada no setor privado, e sendo adotados até por autarquias, fundações e empresas de economia mista, enrijeceram também sua forma de contratação, que deveria ser apenas pública e transparente. O autor aprofunda a crítica ao afirmar que, através da repetição de mitos burocráticos,

[...] o serviço público brasileiro não logra se tornar um sistema plenamente burocrático, já que esse é um sistema superado, que está sendo abandonado em todo o mundo **em favor de uma administração pública gerencial**. E por esse mesmo motivo não consegue fazer a sua passagem para uma administração pública moderna, eficiente, controlada por resultados, voltada para o atendimento do cidadão-cliente. Ao invés disso, fica acariciando um ideal superado e irrealista de implantar no final do século XX um tipo de administração pública que se justificava na Europa, na época do Estado liberal, como um antídoto ao patrimonialismo, mas que hoje não mais se justifica. (Bresser Pereira, 2006, p. 256-257 – grifos nossos)

Assim, o autor discorda da opção da Constituinte por completar a instauração da forma burocrática de administração, materializada na adoção, por exemplo, do RJU para gerenciar

todos os servidores públicos civis da administração pública direta e das autarquias e fundações, tratar de igual forma faxineiros e professores, agentes de limpeza e médicos, agentes de portaria e administradores de cultura, policiais e assistentes sociais; através de uma estabilidade rígida, ignorar que esse instituto fora criado para defender o Estado, não seus funcionários; através de um sistema de concursos públicos ainda mais rígido, inviabilizar que uma parte das novas vagas fossem abertas a funcionários já existentes; através da extensão a toda administração pública das novas regras, eliminar toda autonomia das autarquias e fundações públicas. (Bresser Pereira, 1999, p. 247)

Rumo à “modernização” do Estado: a Reforma Gerencial

A crise dos anos 1980 impusera a necessidade de reforma e reconstrução de diversos Estados ao redor do mundo, e a globalização os obrigou a redefinir suas funções, uma vez que esses, antes habituados a proteger suas economias da competição mundial, neste novo cenário viram-se obrigados a tornar sua economia interna se tornasse internacionalmente competitiva.

Dessa forma, na visão do grupo que assumia o poder em meados da década de 1990, “a Reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia”. O discurso era de que ela representaria a “correção das desigualdades sociais e regionais” (Brasil, 1995, p. 7). A ideia era promover o fortalecimento do Estado através de sua ação reguladora, isto é, a tarefa de regular e fiscalizar as atividades de determinado setor.

Apesar de todos os argumentos de oposição, Bresser Pereira, um de seus principais mentores, assegura que não se tratava de uma reforma neoliberal, na qual o objetivo é retirar o estado da economia, mas sim de uma reforma socialdemocrata, cuja proposta é “aumentar a governança do Estado, e de dar meios financeiros e administrativos para que ele possa intervir efetivamente, sempre que o mercado não tiver condições de coordenar adequadamente a economia” (Bresser Pereira, 2006, p. 238). A proposta era de Reforma do Estado em geral, e do aparelho e do pessoal do Estado em particular. Seu objetivo era, em curto prazo, facilitar o ajuste fiscal, especialmente em estados e municípios, com evidente excesso de contingente; em médio prazo, modernizar e tornar eficiente a

administração pública, que deveria se voltar para o atendimento ao cidadão, a partir da divisão do aparelho estatal em quatro setores:

- o núcleo estratégico do Estado
- as atividades exclusivas do Estado
- os serviços não exclusivos ou competitivos
- a produção de bens e serviços para o mercado

Sobre os serviços não exclusivos ou competitivos, que engloba, por exemplo, universidades, hospitais, centros de pesquisa e museus, segundo Bresser Pereira (2006 – grifos nossos), poderia incidir a **publicização** – transferência da gestão de serviços públicos para entidades públicas não estatais que o poder executivo passa a subsidiar – e sobre a produção de bens e serviços para o mercado, ou seja, sobre as empresas estatais, a **privatização** – “transferência do que é estatal para o domínio da iniciativa privada” (Dicionário Houaiss), o que levaria o mercado a controlá-las e administrá-las.

O objetivo principal da reforma era transitar de uma **administração burocrática** para uma **administração gerencial**, construindo a segunda sobre os pontos positivos da primeira – como a exigência de concursos públicos, um sistema universal de remuneração e treinamento, e carreiras estruturadas – e eliminando seus pontos negativos. As instituições burocráticas a serem mantidas deveriam “ser suficientemente **flexíveis** para não conflitar com os princípios da administração pública gerencial” (Bresser Pereira, 2006, p. 264 – grifos nossos), e para não impedir o administrador público de administrar seus recursos humanos e materiais conforme sua disponibilidade, e nem subjugar a recompensa por mérito pessoal, não vinculado ao tempo de serviço. O processo de reforma, contudo, só era possível com o apoio da alta burocracia e das elites modernizantes do país, incluindo a alta administração pública. Segundo Piquet Carneiro (apud Bresser Pereira, 2006, p. 267), nas reformas federais de 1936 e 1967

esteve presente a ação decisiva de uma elite de administradores, economistas e políticos – autoritários ou não –, afinados com o tema da modernização do Estado, e entre eles prevaleceu o diagnóstico comum de que as estruturas existentes eram insuficientes para institucionalizar o processo de reforma.

Bresser (1999) conclui que o Brasil não deixou de querer implantar a administração burocrática – processo que não havia sido finalizado – mas percebeu,

naquele momento, que deveria dar um passo a frente rumo à administração pública gerencial, que abarca os princípios burocráticos clássicos, porém, os flexibiliza.

Nas palavras de Fernando Henrique Cardoso, então presidente da república, era

preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado. (Brasil, 1995, p. 7)

Para a execução da reforma de 1995 foi inaugurada uma nova pasta, o notável Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE). “O primeiro documento do MARE foi o Plano Diretor de 1995, ‘documento-mãe’ a partir do qual são gerados todos os demais” (Dain, Soares, 1998, p. 66), que definia as diretrizes e os objetivos da reforma. De acordo com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, a Administração Pública Gerencial sucede as formas anteriores – a patrimonialista e a burocrática – e, explicitando que compunha uma tendência global,

emerge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior. A eficiência da administração pública – a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário – torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. (Brasil, 1995, p.15-16)

Acreditava-se que o modelo de desenvolvimento dos governos anteriores havia afastado o Estado de suas funções básicas por aproximá-lo de sua presença no setor produtivo, o que acarretou a deterioração de alguns serviços públicos. O sistema adotado pelas administrações anteriores baseava-se em padrões hierárquicos rígidos e se concentrava no controle dos processos e não dos resultados, e em uma administração pública formal, baseada em princípios racional-burocráticos, que se opunham ao patrimonialismo, ao clientelismo, ao nepotismo, questões que ainda precisavam ser eliminadas. A reforma administrativa portadora do estandarte da proposta de administração pública gerencial era a resposta do novo governo a essas características.

A Constituição Federal de 1988 havia pautado aspectos sociais vantajosos, mas nos anos que se seguiram a sua promulgação, ainda durante o governo Collor (1990–1992), foi adotada uma política que, em tese, priorizava a desestatização e a racionalização, mas que acabou sendo conduzida de forma errônea, desmantelando o setor público, desarticulando estruturas consolidadas e não contribuindo para garantir direitos sociais básicos. Na sequência, Itamar Franco (1992-1994), embora tenha se destacado na esfera econômica, com a implantação do Plano Real, adotou uma postura tímida quanto a Reforma do Estado (Costa, 2008). A proposta de Reforma do Estado por Fernando Henrique traria mudanças mais significativas, porém, apesar do rol de “boas intenções”, não sem razão, sempre foi alvo de severas críticas e acirrada oposição, por ser amplamente considerada de cunho neoliberal. Anjos Filho (2004), afirma:

nos anos posteriores à promulgação da Carta houve uma série de reformas constitucionais e inovações legislativas que **penderam para a matriz neoliberal** (Anjos Filho, 2004¹² apud Nascimento, 2008 – grifos do autor) [...]. Com efeito, nossa Constituição, que consagra um modelo de Estado do Bem-Estar Social, fortemente intervencionista, foi pega no contrapé pela **onda neoliberal** que varreu o mundo na fase final do século XX (Nascimento, 2008).

A partir de 1995, o governo federal, lançando mão de Emendas Constitucionais (EC), “iniciou um ciclo de reformas na ordem envolvendo a extinção de certas restrições existentes ao capital estrangeiro (EC 6 e 7) e a flexibilização de monopólios estatais sobre o gás canalizado, as telecomunicações e o petróleo (EC 5, 8 e 9)” (Sarmiento, 2004¹³ apud Nascimento, 2008), e, com a EC nº 19 de 04 de junho de 1998 alterou alguns princípios da Constituição Federal para a Administração Pública, como o RJU e disposições sobre servidores e agentes públicos e o controle das despesas e finanças públicas, instituindo legalmente a Reforma Administrativa.

Dain e Soares (1998, p. 37-38), de modo crítico, também lembram que “ao longo da década de 1980, a crise do Estado teve como contrapartida a necessidade de reforma do aparato estatal.” A reforma do Estado representou a

¹² ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. Estatuto cívico e constitucional do terceiro setor: as organizações sociais e a democracia. In: SAMPAIO, José Adércio Leite (coord.). Crises e desafios da Constituição. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. pp. 347-362.

¹³ SARMENTO, Daniel. Os direitos fundamentais nos paradigmas liberal, social e pós-social – (pós-modernidade constitucional?). In: SAMPAIO, José Adércio Leite (coord.). Crises e desafios da Constituição. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. pp. 375-414.

revisão das formas de intervenção do Estado na economia, sendo a descentralização somente uma de suas manifestações. Para as autoras,

a estratégia central da reforma em questão resume-se à substituição da 'administração burocrática' pela 'administração gerencial', porém, a primeira observação a ser ressaltada da análise dos documentos da reforma é a sua conotação meramente "administrativa", não se constituindo em uma verdadeira Reforma do Estado, nem sequer tocando em problemas de fundo como o padrão de financiamento do Estado, a sua capacidade de minimizar as profundas desigualdades sociais e econômicas do país através de políticas de distribuição de renda e equalização do acesso a serviços públicos essenciais, etc. [...] a criação de um Ministério da Administração e da Reforma do Estado para reformar o próprio Estado lembra o Ministério da Desburocratização¹⁴, gerando uma nova burocracia para reformar-se a si própria ou para desburocratizar-se a si própria. (Dain e Soares, 1998, p. 66)

Sobre o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, Dain e Soares (1998, p. 67, 71) ressaltam a questão dos servidores públicos:

para implementar-se uma administração 'de caráter gerencial' que permita 'formas modernas' de gestão, basta apenas, 'flexibilizar' a estabilidade e os regimes jurídicos dos servidores, acrescentando, em seguida, também como 'essencial' que as aposentadorias dos servidores ocorram em 'idade razoável' e proporcionais ao tempo de contribuição [...] no conteúdo mesmo da Proposta de Emenda Constitucional, mais de 90% dos seus artigos referem-se aos servidores públicos, responsabilizando-os, na prática, pelas mazelas do aparelho de Estado e transformando-os em alvo de um processo dito de *flexibilização* que vem destruindo, gradativamente, seus direitos enquanto funcionários.

As autoras destacam que entre os aspectos que o MARE considera causadores da crise do Estado está: "[...] a forma 'burocrática' de administrar o Estado" (Dain, Soares, 1998, p. 67). Fazendo um balanço da Reforma, concluem que esta "torna clara a insuficiência e adesão a um modelo de estado neoliberal, que certamente nos afasta de modelos integradores da população à proteção social, sem com isso gerar um ajuste, mesmo que de curto prazo, nas contas públicas" (Dain, Soares, 1998, p. 32). Em sua visão, isso não seria suficiente porque o Estado deveria ter seus recursos preservados, garantindo a capacidade de *investimento público*, isto é, "resgatar o poder das *políticas públicas*" para além de uma reforma administrativa como a proposta pelo MARE (grifo do autor).

Entre os formuladores da reforma, é possível observar forte tendência em negar seu caráter neoliberal, identificando-a apenas como gerencial. Já entre os críticos, o termo neoliberal é frequentemente utilizado para caracterizar os rumos

¹⁴ O Ministério da Desburocratização existiu entre 1979 e 1986 com a função de diminuir o impacto da estrutura burocrática na economia e na vida social brasileira. Fonte: Jornal do Comércio. Disponível em <http://jcrs.uol.com.br/site/noticia.php?codn=138530>. Acesso em jan. 2015.

dados à gestão estatal. Contudo, essa discussão não é o foco do presente trabalho. O que se objetiva aqui é demonstrar de que forma o governo elaborou sua proposta, criando um contexto em que seria incluída definitivamente a terceirização de mão de obra no serviço público federal. Embora não constitua o cerne da reforma do Estado proposta pelo ministro Bresser Pereira, é perfeitamente plausível relacionar a adoção do modelo com as mudanças organizacionais surgidas nos anos 1990. Druck (2015) explica claramente:

No caso do setor público, aqui compreendido como a administração pública e empresas estatais, a expansão da terceirização tem um marco importante: os programas de privatização de empresas e de serviços públicos implementados nos anos 1990 e a reforma do Estado iniciada em 1995, através do Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado, de responsabilidade do Ministério da Reforma do Estado (Mare).

Ana Paula Paes de Paula (2004, p. 38), comenta que “a origem da vertente da qual deriva a administração pública gerencial brasileira está ligada ao intenso debate sobre a crise de governabilidade e credibilidade do Estado na América Latina durante as décadas de 1980 e 1990”, politicamente. Tecnicamente, no bojo dos itens propostos por Bresser, a autora expõe que “as atividades auxiliares ou de apoio, como limpeza, vigilância, transporte, serviços técnicos e manutenção, seriam submetidas à licitação pública e contratadas com terceiros” (Ana Paula Paes de Paula, 2004, p. 38).

Nesse momento, já existia a possibilidade de contratação de empresas privadas prestadoras de serviços, estabelecida por Itamar Franco por meio da Lei nº 8.666/93 de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos na administração pública, regulamentando o artigo 37 da Constituição Federal:

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

Como já se tratou com maior afinco no tópico anterior, os conceitos de terceirização são contemporâneos a esse período. Adiante se verá que vários dos instrumentos legais pertinentes à terceirização de serviços no governo federal também surgiram no período da Reforma Gerencial.

Um reforço ao funcionalismo público civil: o governo Lula

Costa e Lamarca (2012) comparam os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995–2002) e Lula (2003 – 2010), apontando que uma das variáveis de diferenciação entre os governos é justamente a evolução da força de trabalho civil. O governo de Fernando Henrique Cardoso por questões contingenciais como a necessidade de ajuste estrutural, o questionamento o Estado como provedor de serviços sociais e infraestrutura, a internacionalização da economia e o foco na Reforma do Estado, identificada à orientação geral de ajuste macroeconômico, tendeu a reduzir o contingente de servidores públicos. Três fatores o influenciaram: a reforma administrativa, a privatização e a descentralização. Enquanto isso, o governo Lula se iniciou com vistas à retomada do desenvolvimentismo que impunha um papel crucial às empresas e organizações estatais.

O modelo adotado em cada um dos governos orientou a política de pessoal. No primeiro período, entre outros fatores, a diminuição do funcionalismo público foi consequência direta da restrição do tamanho da máquina pública causada pelas privatizações de empresas públicas de infraestrutura e à delegação às Organizações Sociais (OSS) criadas pela Lei nº 9.637 de 15 de maio de 1998 de serviços não exclusivos do Estado.

Apesar da diferenciação, há traços de continuidade no segundo período, devido às consequências das ações deliberadas e tomadas no primeiro período, em concordância com a teoria do “*path dependency*”, ou dependência de trajetória, parte da abordagem neoinstitucionalista histórica, segundo a qual há um “impacto dos legados políticos sobre as escolhas dos atores sociais”, o que equivale a dizer que “uma política pública, ao iniciar uma trajetória tem os custos de reversão aumentados, pois as barreiras e arranjos instituídos obstruirão uma mudança fácil da escolha original” (Costa, Lamarca, 2012, p. 1.604), explicando a permanência de determinados aspectos em detrimento da clivagem entre os governos.

Lula também pode contar com as condições econômicas favoráveis do início da década de 2000, que permitiu a ele recuperar a força de trabalho civil, revertendo em partes a redução sem precedentes realizada por FHC (que reduzira a despesa corrente com pessoal de 29% em 1995 para 19% da receita corrente em 2002), atingindo em cheio o Executivo, o que se deve ao fato de a Constituição

Federal prever autonomia orçamentária entre os poderes e o Executivo ter sido o alvo direto da Reforma do Aparelho do Estado promovida no período.

Com as privatizações no setor de infraestrutura e a criação de agências reguladoras, o efetivo saía do controle hierárquico do Estado, representando “uma nova fronteira para a administração pública nas economias industrializadas”, mas nas áreas sociais, a terceirização massiva de pessoal de serviços como saúde, educação superior, cultura, fomento à pesquisa e desenvolvimento científico foi obstaculizado. Ainda assim, o congelamento de concursos públicos durante a década de 1990 causou “estagnação e envelhecimento da força de trabalho do governo central nas áreas sociais, instituições de ensino federal e pesquisa científica” (Costa, Lamarca, 2012, p. 1.607).

A mudança na lógica de incorporação de pessoal e no sistema de carreiras, no período de 1995-2002, configurou um padrão institucional restritivo de recrutamento e sustentação da força de trabalho no Executivo federal. A conjuntura macroeconômica favorável possibilitou ao governo Lula ampliação da força de trabalho civil do governo federal e a retomada do papel empregador de servidores públicos estatutários. Essa ampliação da força de trabalho respondeu aos compromissos desenvolvimentistas de campanha do candidato Lula e acolheu também a pressão do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Ministério Público do Trabalho (MPT) para a substituição por estatutários dos funcionários terceirizados ou temporários. (Costa, Lamarca, 2012, p. 1.608)

Assim, conforme os autores, no primeiro mandato de Lula (2003-2006) foram admitidos 57.906 servidores por concurso público e 51.964 por contratos de tempo determinado, já no segundo mandato (2007-2010) ingressaram 97.627 servidores públicos e 60.056 contratados.

A diversificação de formas de contratação no governo Fernando Henrique foi motivada também por outros elementos. A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, na Seção II - Das Despesas com Pessoal – Subseção I – *Definições e Limites*, dispõe:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

Ou seja, transforma as despesas com terceirizados em despesas variáveis, cumprindo o objetivo de reduzir o valor da folha de pessoal, e incentivando a terceirização de serviços, tendência que não se reverteu no governo Lula, apesar do aumento de ingressos de servidores de carreira com a realização de concursos públicos. Porém, tanto em termos de contratos por tempo determinado, quanto em termos de cargos de confiança, “os dois regimes presidenciais não abdicaram de uma composição híbrida da força de trabalho federal para acomodar a demanda por cargos das coalizões políticas” (Costa, Lamarca, 2012, p. 1.606).

A terceirização volta à pauta: o polêmico PL 4.330

No presente ano de 2015, após o início do segundo mandato da presidente Dilma Rousseff (2011-atual) o tema da terceirização voltou à ordem do dia. O Congresso Nacional, mostrando-se surpreendente e excessivamente atuante, retomou o debate sobre a aprovação do Projeto de Lei (PL) nº 4.330 de 2004, proposta pelo deputado Sandro Mabel, ex-parlamentar e empresário ligado à grande indústria alimentícia.

O PL nº 4.330 dispõe sobre o contato de serviços de prestação a terceiros e as relações de trabalho dele decorrentes, tendo como principal foco liberalizar a contratação de terceiros para a execução de “atividades inerentes, acessórias ou complementares à atividade econômica da contratante”, conforme o artigo 4º, que também prevê que o trabalhador, para ser mantido pela empresa contratante, pode ser contratado sucessivas vezes por diferentes prestadoras de serviço, e pode executar os serviços determinados no estabelecimento da empresa ou em outro local, conforme acordo entre as partes. Um artigo apenas é suficiente para se observar o quanto, em contratos de terceirização, as entidades empresariais podem dispor da vida do trabalhador sem que ele faça parte da negociação.

Conforme o PL, ainda, em caso de necessidade de treinamento, esse pode ser comprovado em forma de certificado de capacitação pela empresa contratada ou ser realizado diretamente pela empresa contratante. Para Druck (2015), isso cria “trabalhadores de primeira e segunda categorias em atividades essenciais de empresas de porte multinacional.”

De acordo com o artigo 10, “a empresa contratante é subsidiariamente responsável pelas obrigações trabalhistas referentes ao período em que ocorrer a

prestação de serviços, ficando-lhe ressalvada ação regressiva contra a devedora”, enquanto o artigo 11 determina que “a empresa prestadora de serviços a terceiros, que subcontratar outra empresa para a execução do serviço, é solidariamente responsável pelas obrigações trabalhistas assumidas pela empresa subcontratada”, o que caracteriza “dois pesos e duas medidas”, na análise de Druck (2015), justificada pela “defesa da mais ampla ‘livre iniciativa’ das (grandes) empresas privadas, que não querem limites para o uso predatório da força de trabalho, visando reduzir a remuneração e os direitos dos trabalhadores”. Para a autora, “os agentes ou envolvidos – os trabalhadores, as empresas menores, as grandes empresas e o serviço público – são tratados de forma absolutamente desigual e a favor das maiores empresas”.

Em defesa de seu projeto, Mabel afirma que “no Brasil, a legislação foi verdadeiramente atropelada pela realidade” (PL 4.330, 2004, p. 6) diante das transformações ocorridas nas últimas décadas no mundo do trabalho e que a terceirização foi ignorada como forma de proteger, de modo distorcido, o trabalhador que há muito vem sendo contratado de diferentes formas, sem gozar dos direitos que lhe cabem. Nesse sentido, sua proposta viria preencher a lacuna deixada pela falta de regulamentação. Argumenta ainda que os requisitos, as limitações contratuais, a responsabilização solidária e a fiscalização previstas no PL garantiriam a proteção da qual esse tipo de trabalhador carece e destaca que “que a proposição é fruto de discussão com vários segmentos da sociedade” (PL 4.330, 2004, p. 9).

É justo dar razão ao parlamentar quando ele cita que o olhar do governo aos trabalhadores terceirizados é “míope”, porém, falta em sua defesa a consideração de que os dispositivos legais que garantiriam os direitos dos trabalhadores já são estabelecidos em certa medida por outras legislações e até hoje não se mostraram suficientes para melhorar em nada a situação dessa categoria. O deputado tampouco explica quais os segmentos da sociedade participaram de tal debate e quais interesses eles se representam.

Movimentos sociais, organizações sindicais, e órgãos representativos de grande expressividade, como o Conselho Superior do Ministério Público do Trabalho, o Conselho Federal da OAB – conforme cita Druck (2015) – por sua vez, tem levantado bandeiras contra a aprovação do PL. Como exemplo, Druck (2015)

utiliza um trecho da carta assinada por 19 ministros dos 26 ministros que compõem o Tribunal Superior do Trabalho (TST), expondo a posição do grupo:

[...] II. A diretriz acolhida pelo PL nº 4.330-A/2004, ao permitir a generalização da terceirização para toda a economia e a sociedade, certamente provocará gravíssima lesão social de direitos sociais, trabalhistas e previdenciários no País, com a potencialidade de provocar a migração massiva de milhões de trabalhadores hoje enquadrados como efetivos das empresas e instituições tomadoras de serviços em direção a um novo enquadramento, como trabalhadores terceirizados, deflagrando impressionante redução de valores, direitos e garantias trabalhistas e sociais.

Neste sentido, o Projeto de Lei esvazia o conceito constitucional e legal de categoria, permitindo transformar a grande maioria de trabalhadores simplesmente em 'prestadores de serviços' e não mais 'bancários', 'metalúrgicos', 'comerciários', etc.

Como se sabe que os direitos e garantias dos trabalhadores terceirizados são manifestamente inferiores aos dos empregados efetivos, principalmente pelos níveis de remuneração e contratação significativamente mais modestos, o resultado será o profundo e rápido rebaixamento do valor social do trabalho na vida econômica e social brasileira, envolvendo potencialmente milhões de pessoas.

Entre os efeitos nefastos do PL, caso venha a ser aprovado, estão os muitos prejuízos que a terceirização causa ao trabalhador: precarização do trabalho, discrepância de direitos e salários, aumento da incidência de problemas com acidentes de trabalho e doenças ocupacionais, discriminação, fragilização, segregação, invisibilidade, enfraquecimento de reivindicação sindical, fragmentação de classe, entre outros.

No momento, o texto reformulado – incluindo o serviço público no escopo do PL – aguarda apreciação pelo Senado Federal, após ser aprovado pela Câmara dos Deputados por 230 a 203 votos em 22 de abril próximo passado. Caso aprovado sem alteração, o mesmo deverá seguir para sanção presidencial.

Conclui-se assim que o país passou por sucessivas tentativas de reformas administrativas que influenciaram diretamente o funcionalismo público. As diretrizes políticas que norteiam cada governo fazem com que aqueles que adotam uma postura mais intervencionista aproximem-se da proteção social, incluindo benefícios mais amplos aos trabalhadores, enquanto aqueles que defendem um Estado mais enxuto acabem por ferir alguns direitos adquiridos. Como aqui se trata detidamente da Reforma Gerencial, ocorrida em um período em que o segundo modelo foi preferido, nota-se que a terceirização, que se instalou em definitivo no serviço público federal, representou um momento de declínio dos direitos

trabalhistas dos contratados sob esse regime, o qual até a atualidade não pode ser revertido, e, ao que tudo indica, tende a ser ainda mais aprofundado.

2.3 A regulamentação da terceirização no serviço público federal

Uma vez explicada a forma de inclusão da terceirização no serviço federal e discutidas as limitações do uso de conceitos da administração de empresa para resolver fatores da administração pública, é importante ressaltar que, para esta, em que pese a falta de conceitos, há excessiva legislação. Leite (1995) indica que isso é uma decorrência do “princípio da legalidade restrita”, segundo o qual qualquer empresa privada pode fazer tudo o que a lei não proíbe, mas no setor público somente se pode fazer aquilo que a lei prevê. A possibilidade de atuação do administrador público se restringe ao conteúdo da parte branca da figura abaixo:

Figura 1. Possibilidade de atuação do administrador público



Fonte: Leite, 1995, p. 133

Embora a justificativa para a aprovação do PL 4.330 seja a regulamentação deficiente do modelo, a forma de contratação de terceiros no setor público é baseada em diversos instrumentos jurídicos, como a Constituição Federal de 1988, a Lei das Licitações e Contratos (8.666/93) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (101/2000), além de outras determinações que surgiram para normatizar o assunto após 1988, em especial, após a Reforma Gerencial do Estado. Entre as principais estão:

- **Decreto-Lei nº 2.271/97, de 07 de julho de 1997**

Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências:

Art. 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional **poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares** aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

§ 1º As atividades de **conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.**

§ 2º **Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade**, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de **cargo extinto, total ou parcialmente**, no âmbito do quadro geral de pessoal. (grifos nossos)

A partir desse instrumento, os cargos extintos passaram a ser substituídos por pessoal contratado. De acordo com o Artigo 3º, o objeto de contratação seria definido como “prestação de serviço”, devendo sempre que possível, ser “avaliada por determinada unidade quantitativa de serviço prestado [...] como um dos parâmetros de aferição de resultados”. Caberia à Administração indicar, conforme o Artigo 6º,

um **gestor do contrato**, que será responsável pelo acompanhamento e fiscalização da sua execução, procedendo ao registro das ocorrências e adotando as providências necessárias ao seu fiel cumprimento, tendo por parâmetro os resultados previstos no contrato. (grifos nossos)

O Artigo 4º inciso IV veda a “subordinação dos empregados da contratada à administração da contratante”.

- **Instrução Normativa nº 02/2008, de 30 de abril de 2008.**

Dispõe sobre regras e diretrizes para disciplinar a contratação de serviços, continuados ou não. Na Seção *Da Terceirização*, define, no artigo 6º que os serviços continuados que podem ser contratados de terceiros pela Administração são aqueles que apoiam a realização das atividades essenciais ao cumprimento da missão institucional do órgão ou entidade, conforme Decreto nº 2.271/97, sendo que essa prestação de serviços “não gera vínculo empregatício entre os empregados da contratada e a Administração, vedando-se qualquer relação entre estes que caracterize pessoalidade e subordinação direta”. No artigo 7º indica como atividades que devem ser, preferencialmente, objeto de execução indireta “conservação, **limpeza**, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção,

reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações” (grifo nosso), além dos cargos extintos ou em extinção, tais como os elencados na Lei nº 9.632/98¹⁵. E veda, conforme artigo 9º a contratação de atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal; ou que constituam a missão institucional do órgão ou entidade. Também não permite ao órgão direcionar as pessoas a serem contratadas pelo prestador.

No artigo 14 a IN nº 02/2008, estipula que a contratação dos serviços seja precedida de Projeto Básico ou Termo de Referência, “preferencialmente elaborado por técnico com qualificação profissional pertinente às especificidades do serviço a ser contratado” e justificado pela autoridade competente. No artigo 17, determina que haja indicadores e metas e que esses sejam “construídos de forma sistemática, de modo que possam contribuir cumulativamente para o resultado global do serviço” e que “devem refletir fatores que estão sob controle do prestador do serviço”, observando, conforme o artigo 20, que a Administração não pode “fixar nos instrumentos convocatórios o quantitativo de mão de obra a ser utilizado na prestação do serviço; os salários das categorias ou dos profissionais que serão disponibilizados para a execução do serviço pela contratada”; nem mesmo interferir nos “benefícios, ou seus valores, a serem concedidos pela contratada aos seus empregados”, isto é, a Administração não tem o poder de ingerência em diversas áreas de atuação da contratada, porém esta, de acordo com o parágrafo único do mesmo artigo deve cumprir o disposto na proposta apresentada,

assumindo o proponente o compromisso de executar os serviços nos seus termos, bem como fornecer todos os materiais, equipamentos, ferramentas e utensílios necessários, em quantidades e qualidades adequadas à perfeita execução contratual, promovendo, quando requerido, sua substituição. (IN nº 02/2008, art. 22, parágrafo único)

Deve ainda, conforme artigo 23, “arcar com o ônus decorrente de eventual equívoco no dimensionamento dos quantitativos de sua proposta, devendo complementá-los, caso o previsto inicialmente em sua proposta não seja satisfatório para o atendimento ao objeto”, em condições normais.

¹⁵ Lei nº 9.632 de 07 de maio de 1998, dispõe sobre a extinção de cargos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências, contendo, em seu Anexo I o rol de cargos a serem substituídos por mão de obra contratada.

Na seção *Do Acompanhamento e Fiscalização dos Contratos*, o artigo 31 define acompanhamento e fiscalização como “a verificação da conformidade da prestação dos serviços e da alocação dos recursos necessários, de forma a assegurar o perfeito cumprimento do contrato, devendo ser exercidos por um representante da Administração” designado conforme lei nº 8.666/93 e Decreto nº 2.271/97. O Anexo IV traz o *Guia de Fiscalização dos Contratos de Terceirização*, explicando como deve ser o início da fiscalização, o que deve ser objeto de observação diária, mensal e especial. O órgão contratante deve monitorar frequentemente a execução dos serviços a fim de verificar se está sendo bem cumprida e exigir melhoria da qualidade quando necessário, evitando sua degeneração, conforme artigo 33, com base no Acordo de Níveis de Serviço (Anexo II da IN), que pode ser definido entre as partes no ato convocatório. O Anexo V trata da Metodologia de Referência dos Serviços de Limpeza e Conservação de Áreas Internas.

O artigo 34 define que a execução dos contratos deverá ser acompanhada e fiscalizada por meio de instrumentos que compreendam a mensuração de vários aspectos contratuais – como se verá no estudo de caso – destacando-se o § 4º:

o descumprimento total ou parcial das responsabilidades assumidas pela contratada, sobretudo quanto às obrigações e encargos sociais e trabalhistas, ensejará a aplicação de sanções administrativas, previstas no instrumento convocatório e na legislação vigente, podendo culminar em rescisão contratual.

- **Instrução Normativa nº 06/2013, de 23 de dezembro de 2013**

Altera partes do texto da Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008, e seus Anexos I, III, IV, V e VII e inclui o Anexo VIII – Modelo de Declaração – Declaração de Contratos Firmados com a Iniciativa Privada e a Administração Pública.

- **Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho**

Define que a contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, por formar vínculo direto com o tomador dos serviços, exceto em casos de trabalho temporário, mas salvaguarda a administração pública, com a qual não se gera vínculo nesses casos. Porém, conforme item IV, “o inadimplemento das

obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações” e ainda, conforme item V, “os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente”, caso verificada conduta culposa ao cumprir as obrigações previstas em lei, “especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora”. Segundo o item VI, “a responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral”.

Analisando a legislação pertinente, percebe-se que o governo federal criou as bases para a inclusão compulsória de terceirizados e, em seguida, foi levado a estabelecer, paulatinamente, mecanismos de proteção e controle a esse tipo de contratação. O instrumento que determina sua inclusão, contudo, tem maior força e expressividade legal (por ser um decreto) do que aqueles que complementam as obrigatoriedades (instruções normativas e súmulas).

3 A terceirização na prática: estudo de caso do contrato de serviço de limpeza da UFSCar

3.1 Caracterização da Universidade Federal de São Carlos

A Fundação Universidade Federal de São Carlos (FUFSCar ou UFSCar) é um órgão vinculado ao Ministério da Educação (MEC), “que tem como finalidade principal a formação acadêmica, a produção e disseminação do conhecimento e a divulgação científica, tecnológica, cultural e artística” (UFSCar, 2014, p. 38). Criada pelo Decreto 6.758 de 22 de maio de 1968 é a universidade federal pioneira do Estado de São Paulo e a única com sede no interior. De acordo com a Coordenadoria de Comunicação Social da UFSCar, sua criação legal precedeu o Decreto de 1968, datando da promulgação da Lei 3.835, de 13 de dezembro de 1960, junto com a federalização da Universidade da Paraíba. As atividades letivas tiveram início em 13 de março de 1970, no *campus* São Carlos, situado nas antigas dependências da antiga Fazenda Trancham. O primeiro curso a ser ofertado foi Engenharia de Materiais, pioneiro na América Latina, com 96 alunos, seguido pelo já extinto curso de Licenciatura em Ciências.

A missão da UFSCar se sustenta sobre o clássico tripé universitário: ensino, pesquisa e extensão.

Estrutura

Comemorando 45 anos de atividades neste ano, a UFSCar é formada por quatro campi: em São Carlos, a sede; o campus Araras, criado em 1991 a partir da incorporação do Instituto de Açúcar e Alcool (IAA); o campus Sorocaba, inaugurado em 2005 e o recém constituído campus Lagoa do Sino, situado na cidade de Buri, desde 2013, totalizando 15.290.000 m² de área física e 296.000 m² de área construída, conforme quadro abaixo:

Quadro 1. Extensão territorial e área construída por campus (1.000 m²)

Campus	Extensão	Área construída
São Carlos	6.450	205
Araras	2.300	47
Sorocaba	70	39
Lagoa do Sino	6.470	5

Fonte: Relatório de Gestão, UFSCar, 2015.

A estrutura da UFSCar passou por muitas alterações nos últimos anos. A recente expansão da universidade impulsionou uma deliberação do Conselho Universitário (ConsUni) no ano de 2013, segundo a qual

a nova configuração da UFSCar, agora com quatro *campi*, exigiu reflexões sobre o seu funcionamento *multicampi* e, para melhor desenvolver as ações, estendeu seus “braços” aos *campi* fora de sede, com a criação de unidades das principais pró-reitorias. (UFSCar, 2014, p. 41)

A nova estrutura da UFSCar é representada no organograma a seguir:

O principal instrumento de gestão é o Planejamento Estratégico da UFSCar que tem como base o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), cuja versão em vigência foi aprovada pelo ConsUni em 2013. O PDI é estabelecido a partir do Plano Estratégico de Gestão que direciona os Planos Setoriais, os quais abarcam as necessidades e demandas de cada unidade funcional, em consonância com os objetivos definidos no Plano Estratégico de Gestão. Há um rol de desafios a serem cumpridos pela Universidade durante este quadriênio e as operações definidas para alcançá-los.

Os órgãos deliberativos superiores são compostos pelos seguintes conselhos (UFSCar, 2014, p. 51):

- Conselho Universitário (ConsUni);
- Conselho de Graduação (CoG);
- Conselho de Pós-Graduação (CoPG);
- Conselho de Pesquisa (CoPq);
- Conselho de Extensão (CoEx);
- Conselho de Assuntos Comunitários e Estudantis (CoACE);
- Conselho de Administração (CoAd).

Os órgãos executivos superiores são:

- Reitoria;
- Vice-Reitoria;
- Gabinete;
- Procuradoria Jurídica Federal;
- Prefeituras Universitárias;
- Pró-Reitorias;
- Secretarias Gerais
- Órgãos de Apoio Acadêmico, de Apoio Complementar e Assessorias.

Quadro 2. Informações sobre áreas e subunidades estratégicas

Áreas/ Subunidades estratégicas	Competências
Ensino	
ProGrad	Definir políticas de ensino de graduação e acompanhar o funcionamento dos Cursos de Graduação presenciais e a distância.
ProPG	Apoiar criação e o desenvolvimento de programas de pós-graduação.
ProACE	Planejar, coordenar, promover e avaliar, ações de atendimento e assistência à comunidade universitária (estudantes e servidores).
Pesquisa	
ProPq	Coordenar a política institucional de pesquisa; fomentar a cooperação interinstitucional e interdisciplinar entre grupos de pesquisa.
Extensão	
ProEx	Organizar, selecionar e apoiar propostas de atividades de extensão, de atividades culturais, de eventos, de cursos de especialização e de ACIEPEs.
Administração	
ProGPe	Estruturar práticas de gestão com pessoas.
ProAd	Coordenar e executar processos orçamentários, financeiros, contábeis e patrimoniais; efetuar compras e estabelecer contratos e convênios; abrir processos; registrar diplomas, dentre outras.

Fonte: SPDI (USFCar, 2015, p. 19) – quadro adaptado

No nível intermediário, estão oito centros que reúnem as áreas de conhecimento afins, distribuídos nos diferentes *campi*. Vinculados aos centros acadêmicos estão os departamentos acadêmicos, as coordenações de cursos de graduação e as comissões e programas de pós-graduação e suas coordenações. Em cada Centro há um órgão colegiado denominado Conselho de Centro (CoC), e um órgão executivo denominado Diretoria de Centro. Em cada unidade constitutiva – Departamento, Coordenação de Curso ou Programa de Pós-Graduação – há um órgão colegiado e um órgão executivo correspondente (UFSCar, 2014, p. 53):

- Conselho Departamental (CD) e uma Chefia do Departamento;
- Conselho de Coordenação (CC) e uma Coordenadoria de Curso;
- Comissão do Programa de Pós-Graduação e Coordenadoria do Programa de Pós-Graduação

Quadro 3. Centros Acadêmicos por campus

São Carlos	Araras	Sorocaba	Lagoa do Sino
Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia (CCET)	Centro de Ciências Agrárias (CCA)	Centro de Ciências e Tecnologia para a Sustentabilidade (CCTS)	Centro de Ciências da Natureza (CCN)
Centro de Educação e Ciências Humanas (CECH)		Centro de Ciências Humanas e Biológicas (CCHB)	
Ciências Biológicas e da Saúde (CCBS)		Centro de Ciências em Gestão e Tecnologia (CCGT)	

Fonte: UFSCar, 2015, p. 21

Devido à estrutura *multicampi*, a UFSCar criou representações das Pró-Reitorias acadêmicas e administrativas, para obter agilidade nas atividades desenvolvidas no âmbito de cada campus. São previstas, ainda na estrutura da UFSCar, as Unidades Multidisciplinares, que podem ser vinculadas aos órgãos superiores, intermediários ou constitutivos.

Para o ano de 2014, os indicadores acadêmicos se deram conforme segue:

Quadro 4. Indicadores Acadêmicos da UFSCar em 2014

INDICADORES	2014
GRADUAÇÃO	
Cursos presenciais	62
Cursos PRONERA*	2
Vagas em cursos presenciais	2.757
Números de Alunos Presenciais	12.338
Total de Diplomados – cursos presenciais	1.347
Números de Alunos EAD**	1.584
Número de Alunos Diplomados (EAD)	129
PÓS-GRADUAÇÃO	
Número de Programas	47
Cursos de Mestrado Acadêmico	41
Número de Alunos de Mestrado Acadêmico	1.915
Número de Dissertações	596
Cursos de Mestrado Profissional	8
Número de Alunos do Mestrado Profissional	369
Número Dissertações - Mestrado Profissional	62
Cursos de Doutorado	27

Números de Alunos de Doutorado	1.690
Número de Teses	286
Cursos de Especialização (lato sensu)	95
Total de Estudantes de Pós-graduação (M, D, MP)	3.974
TOTAL ALUNOS	17.896
PESQUISA	
Grupos de Pesquisa Certificados	435
Publicações indexadas na <i>Web of Science</i>	986
ASSITÊNCIA ESTUDANTIL	
Total de Bolsas (moradia, permanência, alimentação e atividade)	3.277
ATIVIDADES DE EXTENSÃO	1.355

Fonte: UFSCar, 2015, p. 10 – quadro adaptado e Dados Gerais 2014 SPDI

*PRONERA – Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária do INCRA

**EAD – Educação a Distância

A seleção dos estudantes de graduação se faz “por meio do SiSU – Sistema de Seleção Unificada” (UFSCar, 2014, p. 376) e do ENEM Exame Nacional do Ensino Médio.

A pós-graduação registrou aumento significativo em número de cursos a partir de 2013. Há 47 programas, oferecendo atualmente 76 cursos *stricto sensu* e 95 cursos *lato sensu* (especialização), dentre os quais se destaca, para fins de capacitação dos servidores, o Curso de Especialização em Gestão Pública em parceria com o Departamento de Engenharia de Produção (DEP), com financiamento da CAPES.

As atividades de extensão estão divididas entre: cursos de extensão, cursos de especialização, eventos artísticos e acadêmicos, projetos de extensão, consultorias e assessorias, Atividades Curriculares de Integração entre Ensino Pesquisa e Extensão (ACIEPE), publicações e produtos e programas de extensão (UFSCar, 2013, p. 38). A Pró-Reitoria de Extensão conta com cinco coordenadorias: Coordenadoria de Atividades de Extensão, Coordenadoria de Cursos de Extensão, Coordenadoria de Cultura, Coordenadoria de Projetos Especiais e Coordenadoria de Apoio a Eventos; e seis núcleos de extensão: UFSCar-Cidadania, UFSCar-Empresa, UFSCar-Escola, UFSCar-Município, UFSCar-Saúde, UFSCar-Sindicato, responsáveis por articular as potencialidades da Universidade para “o atendimento das necessidades dos diferentes segmentos sociais atendidos, através de uma organização matricial que promova a realização de projetos interdisciplinares” (ProEx, 2015). As ACIEPEs, após 10 anos de existência, a partir de 2013, figuram como projetos regulares da Extensão (UFSCar, 2014, p. 424).

Uma unidade recentemente criada a ser destacada no organograma é a Ouvidoria. Criada pela Portaria GR 1208/11, ela é responsável por

exercer um papel mediador e articulador nas relações envolvendo as instâncias universitárias e os integrantes da comunidade interna e externa, visando à melhoria de processos, produtos e serviços, prevenção e correção de erros, omissões, desvios ou abusos, tornando-se um instrumento de democracia participativa e de acompanhamento da gestão universitária. (UFSCar, 2014, p. 678)

Ao receber manifestações por diversos meios – carta, formulário online, e-mail, telefone, pessoalmente – o sistema adotado “fornece ao cidadão a possibilidade de realizar e acompanhar manifestações através do Protocolo informado quando do registro da demanda pela Ouvidoria” (UFSCar, 2014, p. 678). Ampliando o atendimento em 88% em relação ao primeiro ano, em 2013 a Ouvidoria atendeu a 671 manifestações de esclarecimento, reclamações, denúncias, sugestões ou elogios, dando a “oportunidade à comunidade interna e externa de se manifestar e contribuir para a melhoria dos serviços, buscando soluções e/ou informações” (UFSCar, 2014, p. 678). Em 2014, o número de manifestações recebidas pela Ouvidoria aumentou em 55,29%, chegando a 1042, o que, para a Administração, é reflexo da confiabilidade que vem adquirindo junto à comunidade (UFSCar, 2015). Foram algumas dessas reclamações que acenderam a chama para o tema aqui abordado, já que a unidade tem sido um importante canal de comunicação entre os funcionários prestadores de serviços de contratos terceirizados e a universidade.

A Pró-Reitoria de Administração também passou por mudanças no organograma, conforme Portaria GR 003/2013, de 02 de janeiro de 2013. Foram criadas as Pró-Reitorias Adjuntas, assumidas por servidores técnicos administrativos, distribuindo as funções da chefia em duas vertentes: Pró-Reitoria Adjunta de Contabilidade, Orçamento e Finanças (COF) e Pró-Reitoria Adjunta de Compras, Contratos, Abastecimento e Patrimônio (CCAP). Subordinada a última, foi implantada a Divisão de Contratos, Convênios, Expedição e Gráfica (DiCEG), que veio atender a demanda da universidade por concentrar os assuntos referentes a contratos e convênios em uma só unidade. Anteriormente, havia uma Seção de Convênios, responsável pela ligação entre a ProAd e os departamentos que mantinham convênios com outras instituições, e a gestão de contratos estava fragmentada, sendo que o controle de prazos, vigências, avisos aos fiscais,

recebimento, relacionamento com fornecedores e assinaturas de contratos ficava a cargo de dois servidores lotados na ProAd, enquanto os lançamentos contábeis no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais do governo federal (SIASG) e as orientações desses lançamentos aos fiscais eram responsabilidade do Departamento de Contabilidade (DeCont). A DiCEG exerce a função de unir essas etapas do processo, porém ainda não consegue suprir as demandas de fiscais de contratos por informações e esclarecimento de dúvidas complexas.

Força de trabalho

No encerramento do exercício de 2014, a UFSCar contava com o seguinte quadro de servidores:

Quadro 5. Força de trabalho UFSCar (em dezembro de 2014)

Docentes	1.169	
Docente de Ensino Básico, Técnico e Tecnológico	12	1,03%
Docente em Ensino Superior	1.157	98,97%
Titulação de Doutor	1.093	93,50%
Dedicação Exclusiva	1.120	95,81%
Técnicos Administrativos	971	
Apoio	84	8,65%
Médio	642	66,12%
Superior	245	25,23%

Fonte: SPDI – dados - divulgação

Conforme análise da ProGPe, o número de alunos de graduação e pós-graduação, e conseqüentemente, a universidade como um todo vem crescendo rapidamente.

Com relação ao quadro de pessoal, houve um crescimento do número de docentes, porém não cresceu na mesma proporção o número de servidores técnico-administrativos. Essa discrepância compromete a plena eficiência do desenvolvimento das suas atividades. (UFSCar, 2015, p. 73)

Para minimizar o problema, a Reitoria tem conduzido negociações “para ampliação do quadro de servidores técnico-administrativos da Instituição, cuja necessidade é patente e reconhecida pelo próprio MEC” (UFSCar, 2015, p. 73).

Da força de trabalho da instituição, 21,81% dos servidores estão alocados na área meio e 78,19% na área fim. Para fins de gestão, a Universidade considera “área meio” aquela composta por unidades que atuam exclusivamente no setor administrativo (UFSCar, 2015, p. 72):

- Auditoria Interna
- Biblioteca Comunitária e Setoriais
- Escritório de Desenvolvimento Físico
- Editora
- Gabinete da Reitoria
- Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários e Estudantis
- Pró-Reitoria de Administração
- Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas
- Secretaria de Informática
- Prefeitura Universitária
- Secretaria de Gestão Ambiental e Sustentabilidade
- Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional
- Secretaria de Relações Internacionais
- Unidade Saúde Escola

Considera-se “área fim” as unidades que atuam em ensino, pesquisa e extensão (UFSCar, 2015, p. 72):

- Centros Acadêmicos, departamentos, coordenações de cursos e coordenações de pós-graduação
- Pró-reitoria de Graduação
- Pró-Reitoria de Pós Graduação
- Pró-Reitoria de Pesquisa
- Secretaria de Ensino a Distância

A força de trabalho conta com o importante reforço. Conforme afirma o Relatório de Atividades, “nos últimos anos, com a expansão ocorrida na UFSCar, em virtude do REUNI, tornou-se indispensável a colaboração dos estagiários [...] para o alcance dos objetivos institucionais” (UFSCar, 2014, p. 552).

Quadro 6. Quantitativo de estagiários em exercício

Nível de escolaridade	Quantitativo de contratos de estágio vigentes			
	1º Trimestre	2º Trimestre	3º Trimestre	4º Trimestre
1. Nível superior	264	250	273	286
1.1 Área Fim	79	75	82	86
1.2 Área Meio	185	175	191	200
2. Nível Médio	66	62	68	71
2.1 Área Fim	26	25	27	28
2.2 Área Meio	40	37	41	43
Total (1+2)	330	312	341	357

Fonte: ProGPe (UFSCAR, 2015, p. 82)

A ProGPe oferece cursos de capacitação para os servidores nas áreas de Idiomas, Língua Portuguesa, Informática, Desenvolvimento Gerencial, Saúde e Segurança no Trabalho, Formação Específica e Libras, chegando a abranger quase 900 alunos nos últimos dois anos, como parte do Programa Anual de Capacitação e Qualificação. Aos olhos da Administração foi dado um grande passo nessa questão com a implantação do Programa de Pós-Graduação em Organizações e Sistemas Públicos (PPG-GOSP), em 2013, após anos de formulação e negociação com a CAPES. Segundo o Relatório de Atividades,

dando continuidade à política de qualificação de servidores em alto nível, teve início o funcionamento do Mestrado Profissional em Organizações e Sistemas Públicos, conduzido pela Pró-Reitoria de Pós-Graduação, em parceria com a ProGPe [...]. É importante ressaltar que 50% destas vagas estavam reservadas aos servidores estáveis da UFSCar. Das demais vagas, 40% estavam reservadas para instituições públicas e privadas conveniadas e os 10% restantes para o público em geral. (UFSCar, 2014, p. 555)

Com abordagem voltada à gestão pública em nível de mestrado profissional, o PPG-GOSP veio atender uma demanda dos servidores técnico-administrativos locais que se estendia desde 2006.

A terceirização na UFSCar

Muitas atividades esporádicas tornam-se objetos de contratos administrativos celebrados com empresas privadas, como: projetos, obras, poda de árvores, manutenção de veículos e máquinas agrícolas, seguros, reprografia, fornecimento de combustíveis, dedetização em geral, serviços gráficos, aluguéis,

etc. (Baffa, 2010, p. 34-35). Tais serviços são classificados no Plano de Contas Contábil da União sob a Natureza de Despesa 33.90.39 – Serviços de Terceiros – pessoa física. Entretanto, este trabalho interessa-se pelos serviços elencados na alínea 33.90.37 – **Locação de mão de obra**, Natureza que contempla os *cargos extintos ou em extinção*, substituídos por mão de obra terceirizada.

Segundo pesquisa realizada pelo técnico administrativo da UFSCar, Waldir Baffa (2010, p. 32),

a terceirização de serviços na UFSCar iniciou-se na década de noventa, quando o governo federal decidiu realizar o enxugamento da máquina administrativa com a redução de gastos no serviço público. Com isso, diversos cargos de carreira foram extintos do serviço público (ex: vigilantes, porteiros, serventes de limpeza, pedreiros, jardineiros, salva-vidas, motoristas, serviços gerais, etc.), e tornou-se imprescindível a terceirização desses serviços para substituir os funcionários de carreira e garantir o funcionamento da instituição.

Nota-se que a introdução do trabalho terceirizado na UFSCar ocorreu justamente no contexto da Reforma Gerencial do Estado, após a promulgação do Decreto nº 2.271 de 1997. Nos últimos anos, pode-se elencar como serviços correntemente transferidos à execução terceirizada: limpeza, recepção, vigilância, zeladoria, portaria, manutenção predial, manutenção elétrica, manutenção em telefonia, suporte de informática, salva-vidas e tratamento de piscinas, higienização de utensílios do restaurante universitário e do refeitório da Unidade de Atendimento a Criança (UAC), preparo de refeições, conservação de áreas verdes, jardinagem e condução de veículos, entre outros.

3.2 Vivenciando a Terceirização: experiências recentes da UFSCar

Entre os anos de 2009 e 2015 estiveram vigentes na UFSCar os seguintes serviços terceirizados:

Quadro 7. Contratos administrativos UFSCar 2009-2014 – execução indireta
(33.90.37 – Locação de mão de obra):

Contrato	Objeto	Campus	Valor Total (\$)	Vigência	Nº de Funcionários	Situação
006/2009	Zeladoria em salas de aula	São Carlos	1.672.077,40	24/03/2009 a 24/03/2014	18	Encerrado
016/2009	Salva vidas, limpeza e tratamento de piscinas	São Carlos	311.488,45	13/04/2009 a 13/04/2014	2	Encerrado
055/2009	Vigilância	Araras	2.628.367,52	06/07/2009 a 02/11/2014	15	Encerrado
072/2009	Portaria	São Carlos	7.167.144,04	01/09/2009 a 02/11/2014	73	Encerrado
050/2010	Vigilância	São Carlos	24.710.684,08	04/03/2010 a 02/05/2015	123	Encerrado
155/2010	Portaria	Araras	1.158.369,24	01/08/2010 a 31/07/2015	11	Vigente
161/2010	Limpeza, higienização e conservação	São Carlos	13.566.328,05	01/09/2010 a 31/08/2014	160	Encerrado
180/2010	Limpeza de áreas verdes	São Carlos	2.788.418,57	01/09/2010 a 31/08/2015	26	Vigente
260/2010	Limpeza interna e externa	Sorocaba	3.226.700,06	13/12/2010 a 13/12/2014	35	Encerrado
028/2011	Produção e distribuição de refeições para a UAC	São Carlos	536.455,06	09/05/2011 a 05/11/2015	5	Vigente
034/2011	Condução de veículos	Sorocaba	525.272,34	24/05/2011 a 23/05/2015	2	Vigente
037/2011	Manutenção e reparo da rede de telefonia	São Carlos	181.998,03	01/06/2011 a 30/05/2015	1	Vigente
043/2011	Vigilância	Sorocaba	4.528.668,24	01/07/2011 a 30/06/2014	37	Encerrado
047/2011	Manutenção predial contínua	São Carlos	899.008,19	16/11/2011 a 16/11/2014	10	Encerrado
123/2011	Limpeza do Restaurante Universitário e da UAC	São Carlos	1.017.740,66	19/01/2012 a 08/06/2014	21	Encerrado
006/2012	Produção e distribuição de refeições para o Restaurante Universitário	São Carlos	6.060.814,43	01/02/2012 a 31/01/2016	43	Vigente

019/2012	Zeladoria em salas de aula	Sorocaba	181.441,16	02/05/2012 a 01/05/2015	2	Vigente
028/2012	Recepcionistas para a USE	São Carlos	198.129,32	11/06/2012 a 10/06/2014	5	Encerrado
040/2012	Limpeza, higienização e conservação	Araras	2.062.518,51	20/08/2012 a 17/11/2014	33	Encerrado
083/2012	Manutenção elétrica de edifícios	Sorocaba	572.751,04	10/12/2012 a 10/12/2015	4	Vigente
090/2012	Portaria	Lagoa do Sino	361.900,21	18/12/2012 a 18/12/2015	4	Vigente
095/2012	Limpeza, higienização e conservação da Estação Experimental de Valparaíso	Araras	159.565,28	17/12/2012 a 17/06/2015	2	Vigente
096/2012	Manutenção de edifícios	Sorocaba	1.243.983,64	18/12/2012 a 18/12/2015	8	Vigente
101/2012	Manutenção predial	Araras	314.855,29	02/01/2013 a 02/01/2016	3	Vigente
001/2013	Vigilância	Lagoa do Sino	1.372.364,32	14/01/2013 a 14/01/2016	8	Vigente
019/2013	Limpeza de áreas verdes	Sorocaba	114.499,95	18/03/2013 a 18/03/2014	2	Encerrado
064/2013	Limpeza e conservação de áreas verdes externas/agrícolas	Araras	185.162,34	01/08/2013 a 28/01/2014	13	Encerrado
085/2013	Limpeza e conservação de áreas externas/verdes	São Carlos	133.704,98	27/08/2013 a 27/08/2015	6 = 2 meses / 2 = 6 meses	Vigente
102/2013	Condução de veículos da frota da UFSCar	São Carlos	62.799,84	24/10/2013 a 24/10/2015	1	Vigente
105/2013	Manutenção de jardim (com postos de jardineiro e motosserra)	São Carlos	271.091,09	21/10/2013 a 21/10/2015	5	Vigente
135/2013	Manutenção elétrica de edifícios	São Carlos	1.311.350,32	04/12/2013 a 04/12/2015	10	Vigente
013/2014	Limpeza de áreas verdes	Araras	745.489,63	31/01/2014 a 31/01/2016	13	Vigente
036/2014	Zeladoria salas de aula	São Carlos	560.800,00	25/03/2014 a 25/03/2015	18	Encerrado

053/2014	Higienização de utensílios, equipamentos, instalações no RU e UAC	São Carlos	619.990,00	09/06/2014 a 09/06/2015	22	Encerrado
056/2014	Tratador de piscinas	São Carlos	35.000,01	10/06/2014 a 10/06/2015	1	Vigente
060/2014	Salva-Vidas	São Carlos	77.420,00	10/06/2014 a 10/06/2015	2	Vigente
062/2014	Recepcionistas da USE	São Carlos	135.928,14	16/06/2014 a 16/06/2015	5	Encerrado
064/2014	Limpeza e conservação de áreas verdes para o campus e o Núcleo ETC	Sorocaba	358.350,00	03/07/2014 a 03/07/2015	4	Vigente
079/2014	Técnicos de informática para configuração, instalação, suporte e manutenção em redes e equipamentos de informática	São Carlos/Araras	350.999,28	04/08/2014 a 04/08/2015	2	Vigente
098/2014	Serviços de Limpeza	São Carlos	4.546.861,54	01/09/2014 a 01/09/2015	169	Rescisão de Contrato
099/2014	Vigilância e segurança patrimonial para o campus e o Núcleo ETC	Sorocaba	1.993.278,10	01/09/2014 a 01/09/2015	38	Vigente
110/2014	Portaria	São Carlos	2.200.000,00	01/11/2014 a 01/11/2015	43	Rescisão de Contrato
112/2014	Consultoria no desenvolvimento de software durante a implantação do sistema Enterprise Resource Planning (ERP) pela Sin	São Carlos	1.427.740,00	06/10/2014 a 06/07/2016	6	Vigente
114/2014	Limpeza em estabelecimentos de saúde	São Carlos	327.002,68	13/10/2014 a 13/10/2015	10	Rescisão de Contrato
125/2014	Vigilância e segurança	Araras	839.000,00	30/10/2014 a 30/10/2015	14	Vigente
127/2014	Manutenção predial em edificações do campus e edificações alugadas pela UFSCar na cidade de São Carlos com mão de obra de supervisor de manutenção, pintor,	São Carlos	682.200,00	07/11/2014 a 07/11/2015	11	Vigente

	encanador e serviços gerais					
160/2014	Zeladoria de salas de aula (Emergencial)	São Carlos	330.142,98	01/12/2014 a 01/06/2015	20	Vigente
161/2014	Limpeza e conservação	Araras	704.368,80	08/12/2014 a 08/06/2015	33	Encerrado
171/2014	Limpeza	Sorocaba	551.754,00	15/12/2014 a 14/06/2015	35	Encerrado
172/2014	Zeladoria de salas de aula	Sorocaba	82.079,88	15/12/2014 a 13/06/2015	5	Vigente
021/2015	Vigilância e segurança patrimonial	São Carlos	6.418.000,00	03/05/2015 a 02/05/2016	130	Vigente
022/2015 - emergencial	Limpeza em estabelecimentos de saúde	São Carlos	145.617,90	01/04/2015 a 01/10/2015	8	Vigente
023/2015 - emergencial	Limpeza e conservação	São Carlos	2.262.007,92	01/04/2015 a 01/10/2015	140	Vigente
024/2015 - emergencial	Recepcionistas para a USE	São Carlos	64.727,04	01/04/2015 a 01/10/2015	4	Vigente
038/2015 - emergencial	Limpeza e higienização do RU e da UAC	São Carlos	393.687,24	08/06/2015 a 08/12/2015	22	Vigente

Fonte: DiCCEG, junho de 2015.

*Contrato 085/2013 – nos meses de férias escolares e inverno o efetivo de mão de obra é reduzido de 6 para 2 funcionários.

**Os contratos cuja situação é “rescisão de contrato” foram cancelados juntamente com o contrato 98/2014 por serem serviços prestados pela mesma empresa (situação a ser explicada no estudo de caso). Em substituição foram contratados serviços em caráter “emergencial”, com vigência de 180 dias.

Analisando o quadro acima, tem-se, em cinco anos, 55 contratos administrativos, para executar 17 tipos diferentes de serviços, contando com cerca de 1.440 funcionários terceirizados ao todo. Considerando os contratos vigentes, são aproximadamente 560 funcionários presentes na universidade no momento, representando 20,74% de toda a mão de obra em exercício na UFSCar. Considerando apenas os servidores técnico-administrativos efetivos (concursados, excluindo-se os docentes), o número representa uma relação de 57,67% do total.

Sem a intenção de sugerir que outros não requeiram conhecimentos tácitos ou técnicos, pode-se intuir, grosso modo, que entre os serviços elencados, o

de consultoria em desenvolvimento de softwares (112/2014) e o de suporte de informática (79/2014) provavelmente sejam aqueles com reconhecido grau de exigência intelectual – formação técnica ou superior como requisito – isto é, praticamente todos os outros seriam encaixados no conceito de “atividades acessórias não inteligentes”, conforme já discutido, configurando trabalhos que, na prática tendem a ser menos valorizados socialmente. No ambiente universitário, duas categorias profissionais coexistem e convivem sob a lógica de uma tensão subjetiva gerada pela clara segregação entre docentes – que não raro exercem o poder por executarem as atividades finalísticas da instituição – e técnicos administrativos – responsáveis, em geral, pelas atividades-meio. Não bastasse tal quadro de segregação velada, a imposição da presença de uma nova categoria, formada por entes externos ao órgão, mas inseridos fisicamente em um habitat que não necessariamente lhe é familiar, como é o caso do funcionário terceirizado, cria uma nova e ainda mais complexa situação de segregação, cujo contrário, a imbricação, torna-se, por um lado, praticamente impossibilitada diante das regras do jogo, por outro lado, inevitável, devido à convivência compulsória. Esse cenário é capaz de gerar uma série de situações imprevistas – para o bem ou para o mal – e de difícil compreensão e solução no dia a dia. Até mesmo a terminologia “terceirizado” deixa no ar a sensação de não pertencimento ao local de trabalho – o que gera, insegurança, diminuição da autoestima profissional e sentimento de inferioridade. Essa convivência abstrusa pode ser considerada um fator subjetivo que levou a Administração a olhar mais atentamente para seus colaboradores terceiros, como se verá no estudo de caso.

Breve nota sobre a teoria do Contrato Administrativo

O conceito de contrato administrativo auxilia na compreensão do estudo de caso. Contrato, conforme definição do Dicionário Jurídico de Maria Helena Diniz (apud Hahn, 2011, p. 5) significa “acordo de duas ou mais vontades, na conformidade da ordem jurídica, destinado a estabelecer uma regulamentação de interesses entre as partes, com o escopo de adquirir, modificar ou extinguir relações jurídicas de natureza patrimonial”. Contrato administrativo pode ser definido como “o ajuste firmado entre a Administração Pública e um particular, regulado basicamente pelo direito público, e tendo por objeto uma atividade que, de alguma forma, traduza

interesse público” (Carvalho Filho, 2008¹⁶ apud Hahn, 2011, p. 5). Conforme afirma Maria Sylvia Zanella Di Pietro (apud Hahn, 2011, p. 7),

a expressão **contrato administrativo** é reservada para designar tão-somente **os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público.** (DI PIETRO, 2008, p. 237 – grifos do autor)

Um contrato administrativo apresenta algumas características importantes. Dentre elas, destaca-se o fato de ser um contrato de **adesão**, isto é, que não permite à parte contratada discutir cláusulas, pois “há por parte da Administração, o monopólio da situação e do controle e confecção de todas as cláusulas, restando ao contratado, apenas a anuência ou não dessas condições” (Hahn, 2011, p. 8). A administração pública goza de benefícios e vantagens diante da contratada, gerados pelas chamadas *cláusulas exorbitantes* ou *cláusulas de privilégios* – disposições que “exorbitam e extrapolam as características comuns dos contratos privados” (Hahn, 2011, p. 8 – grifos nossos). Por meio delas e guardados os devidos limites legais, a Administração tem o poder de alterar ou rescindir unilateralmente o contrato, fiscalizar, aplicar sanções e ocupar provisoriamente bens do contratado relativos ao contrato.

Fiscal de contrato x Gestor de contrato

A **fiscalização** é, portanto uma das prerrogativas dos contratos administrativos. De acordo com os artigos 58 e 67 da Lei 8.666/93, o órgão “tem o dever-poder de nomear um agente da Administração Pública para fiscalizar e acompanhar toda a execução contratual, anotando em livros próprios todos os acontecimentos, falhas e ocorrências que poderão existir” (Hahn, 2011, p. 10). E “a designação de um fiscal pela Administração é obrigatória para todos os contratos administrativos, inclusive aqueles que se esgotem em um único ato” (Hahn, 2011). A Lei nº 8.666/93 permite que se contratem terceiros para auxiliá-lo no desempenho de suas funções. O “fiscal do contrato é o agente, representante da Administração Pública, nomeado pelo Gestor do contrato, especialmente designado para fiscalizar a execução contratual para o fim a que se destina” (Hahn, 2011, p. 11). A figura do

¹⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 19. ed. rev. e atual Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

gestor de contrato, imposta pelo Decreto-Lei nº 2.271/1997, contudo, não tem suas atribuições bem definidas, mas é possível sintetizar os conceitos como faz Hahn (2011, p. 11)

fiscalizar significa verificar *in loco* se a execução do objeto do contrato ocorre conforme a especificação predeterminada, seu projeto, sua boa técnica, conforme as normas e procedimentos previstos no contrato, enquanto que gerenciar o contrato refere-se à organização de custos e prazos desse mesmo contrato. Gerenciar significa dizer executar de forma mais econômica e que atenda às necessidades de planejamento do cliente.

Segundo a autora, a fiscalização é o que deve garantir a qualidade da execução do serviço, partindo do pressuposto de que o responsável demonstre um bom nível de conhecimento técnico e familiaridade com literatura, normas técnicas e procedimentos pertinentes; enquanto o gerenciamento refere-se a avaliação de itens como prazo de execução, prazos de entrega, tecnologias e equipamentos empregados, níveis de produtividades, impacto dos custos orçados, tentando fazer com que o valor final permaneça abaixo do esperado (Hahn, 2011).

No caso estudado, o gestor de contrato é o pró-reitor de Administração, enquanto o fiscal é o Diretor da Divisão de Serviços Gerais (DiSG), vinculado à Prefeitura Universitária, único cargo de diretoria eleito pela comunidade universitária para um mandato de 2 anos.

Conforme o artigo 73 da Lei 8.666/93,

Executado o contrato, o seu objeto será recebido:

I - em se tratando de obras e serviços:

- a) provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização [...];
- b) definitivamente, por servidor ou **comissão designada** pela autoridade competente, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, após o decurso do prazo de observação, ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais [...] (grifo nosso)

De onde se conclui que a fiscalização pode ser realizada também por Comissão designada.

Dificuldades na gestão e fiscalização do contrato

Hahn (2011) cita como dificuldades na fiscalização de contratos:

- a falta de estrutura dos órgãos para fiscalização e gestão de contratos, tornando a execução mais vulnerável a irregularidades;

- a falta de pessoal, tanto em relação à quantidade como à capacitação para conhecimentos específicos exigidos para a execução contratual, levando agentes públicos tecnicamente despreparados a assumir a responsabilidade;
- a sobrecarga de funções, já que o servidor nomeado não deixa de exercer suas atividades, mas acumula junto a elas as atribuições de fiscal, dificultando o cumprimento com a eficiência esperada, em especial no caso de contratos de obras ou de serviços, que requerem a presença e a dedicação constantes do fiscal durante a execução dos serviços.

Entre as dificuldades citadas por fiscais de contrato de serviços terceirizados na UFSCar em diversas ocasiões, inclusive reuniões da Comissão de Terceirização, estão:

- Falta de capacitação para a atividade;
- Falta de um manual explicativo do órgão;
- Falta de um departamento especialmente designado para orientá-los;
- O fiscal não tem conhecimento contábil para fazer as conferências exigidas sobre notas fiscais e certidões de FGTS, INSS;
- Desconhecimento por parte da comunidade acadêmica sobre as regras gerais de um contrato de prestação de serviços – como, por exemplo, desconhecer que um servidor não tem poder de mando sobre um colaborador – o que pode acarretar em problemas para o fiscal;
- Falta de conhecimentos técnicos sobre o objeto que está fiscalizando, bem como de procedimentos fiscais, trabalhistas, previdenciários e orçamentários, tornando a tarefa complexa, pois o fiscal pode ser levado a responder por omissão;
- Falta de capacitação e acompanhamento contínuos para desenvolver um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessários para o cumprimento da tarefa;
- Designação meramente por estar vinculado à unidade em que o serviço é prestado, sem levar em conta as competências requeridas;
- Designação de um único servidor para fiscalizar os contratos de vigilância, zeladoria, portaria, limpeza e conservação e limpeza de áreas verdes.

Voltando às cláusulas exorbitantes, tem-se ainda a **rescisão unilateral**, segundo a qual

a Administração poderá rescindir unilateralmente o contrato administrativo, antes do prazo previsto, e por interesse público, ou ainda por descumprimento de cláusulas contratuais pelo contratado, com a devida motivação e, principalmente, com a oportunidade do contraditório e ampla defesa do contratado, nos termos do art. 58, II, e arts. 78 e 79 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Hahn, 2011, p. 10).

E as aplicações de sanções, prevista na mesma lei:

possibilidade de Administração, direta e unilateralmente, portanto sem precisar recorrer ao Poder Judiciário, impor sanções ao contratado por descumprimento – parcial ou integral – do contrato administrativo, mas desde que assegurando a defesa prévia do contratado. As sanções são a advertência (art. 87, I), a multa (art. 87, II), a suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 anos (art. 87, III), e, por fim, a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade (art. 87, IV). (Hahn, 2011, p. 10)

A fiscalização não necessariamente aumenta a vigilância sobre o trabalhador em si. Tende sim a aumentar a vigilância sobre a empresa prestadora do serviço. No entanto, como se vê, sua eficácia nem sempre é suficiente para atingir os objetivos previstos legalmente.

3.3 Estudo de caso: O Contrato Administrativo 98/2014

A prestação de serviços de limpeza e conservação do campus São Carlos da UFSCar foi realizada entre setembro de 2014 e março de 2015 por meio do contrato administrativo 98/2014, iniciado em 01 de setembro de 2014. Todo o detalhamento dos serviços a serem prestados pela empresa contratada é dado pelo Anexo I – Termo de Referência. As informações a seguir constam do contrato original.

O contrato previa a prestação dos seguintes serviços:

- Limpeza de áreas internas
- Limpeza de áreas externas
- Limpeza de esquadrias com vidros (face interna e face externa) sem risco
- Limpeza de esquadrias com vidros (face externa) com risco

A área total a ser limpa poderia chegar a 179.444,87 m²/ mês nos meses em que seria realizada a limpeza dos vidros – de frequência trimestral (sendo 161.986,43 de limpeza geral + limpeza dos vidros 17.458,44). Para assumir esse

volume de trabalho, a equipe disponibilizada pela empresa deveria conter, no mínimo, 168 membros, assim distribuídos:

- 138 serventes para limpeza interna
- 16 serventes para limpeza externa
- 05 encarregados de servente de limpeza,
- 06 limpadores de vidro sem risco
- 02 limpadores de vidro com risco
- 01 encarregado de limpadores de vidro

Caberia a contratada indicar o nome e a localização de um dos sócios, um interlocutor que seria “o representante da empresa, para todos os fins, perante a UFSCar” (UFSCar, 2014a, p. 2), comumente chamado *preposto*, e um técnico de segurança do trabalho responsável.

O valor devido pela contratante seria pago via recursos orçamentários, até 20 dias após o ateste do fiscal do contrato, o qual deveria ser dado após o recebimento da Nota Fiscal e a conferência do serviço executado e dos comprovantes anexos de:

- Pagamento da remuneração
- Contribuição de Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e Previdência Social (INSS)
- Comprovação de regularidade fiscal constatada pelo Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) online
- Cumprimento das obrigações trabalhistas
- Depósitos previstos nos incisos II e IV do art. 19A da IN nº 2 de 2008.

Constavam do valor total do contrato

todas as despesas ordinárias diretas e indiretas decorrentes da execução do objeto, inclusive tributos, e/ou impostos, encargos sociais, trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais incidentes, taxa de administração, frete, seguro e outros necessários ao cumprimento integral do objeto da contratação. (UFSCAR, proc. 2092/2014-12)

A contratada deveria:

- Prestar os serviços de acordo com o Termo de Referência;
- Informar a UFSCar sobre alterações nas planilhas de composição dos preços, bem como da diminuição justificada do número de trabalhadores;

- Responsabilizar-se por vícios e danos causados decorrentes da prestação de serviços;
- Vedar a contratação de empregados familiares de agentes públicos ocupantes de cargos comissionados ou função de confiança;
- Disponibilizar os empregados devidamente uniformizados, identificados por crachás e providos de Equipamentos de Proteção Individual (EPI), todos fornecidos pela empresa nas condições previstas no Termo de Referência e aprovados pela Administração;
- Substituir prontamente o funcionário ausente por motivo de falta, férias ou licença e apresentá-lo à Administração;
- Responsabilizar-se por todas as obrigações trabalhistas, sociais, previdenciárias, tributárias e outras previstas na legislação, sem comprometer, com sua inadimplência, a Administração;
- Efetuar o pagamento dos funcionários por meio de depósito bancário de modo a possibilitar a conferência pela Administração;
- Autorizar a contratante a descontar da fatura os valores pagos diretos aos funcionários, caso o pagamento por parte da empresa não possa ser comprovado em tempo;
- Comprovar os pagamentos de FGTS e INSS nos meses que antecedem o término do contrato;
- Substituir os funcionários a pedido do fiscal do contrato quando a Administração mostrar-se insatisfeita com a sua execução do trabalho;
- Instruir os funcionários quanto às normas internas da instituição;
- Instruir os funcionários quanto aos serviços que devem e podem ser executados, sem abranger atividades que não estejam pactuadas, evitando assim o desvio de função;
- Instruir os funcionários quanto à obtenção de informações relativas à sua condição trabalhista junto aos órgãos do governo;
- Manter em sigilo as informações obtidas devido à execução do contrato;
- Informar a Receita Federal sobre a assinatura do contrato;
- Arcar com o ônus do mau dimensionamento dos quantitativos propostos;
- Comparecer às reuniões agendadas pela contratada;

- **Tratar seus funcionários com polidez e respeito, evitando situações que configurem assédio moral, sob pena de acusação de descumprimento de obrigações trabalhistas e contratuais** (grifos nossos).

Entre as obrigações da contratante estavam:

- Exigir o cumprimento das obrigações da contratada;
- Notificar a empresa sobre eventuais ocorrências e imperfeições na execução dos serviços;
- Impedir a realização de horas extras, salvo necessidade formalmente justificada;
- Pagar à contratada o valor decorrente da prestação do serviço, no prazo e na condição estabelecida, bem como as retenções tributárias pertinentes;
- Não praticar atos de ingerência na administração da contratada, como: exercer poder de mando sobre seus funcionários sem reportar-se ao preposto; promover ou aceitar desvios de função; tratar os seus trabalhadores como colaboradores eventuais, em especial no que concerne à concessão de diárias e passagens.

A UFSCar ainda se comprometia a:

- **Acompanhar e fiscalizar os serviços por meio de servidor designado**, registrando detalhadamente as falhas detectadas e tomando as devidas providências;
- Disponibilizar uma Ouvidoria responsável por receber as reclamações a respeito da contratada e apurá-las, assegurando o direito ao contraditório e à ampla defesa (item de grande importância para a presente pesquisa);
- Realizar periodicamente pesquisa de satisfação junto aos usuários dos serviços, cujo resultado poderá subsidiar a análise da qualidade na prestação dos serviços, sendo obrigação da contratada prestá-lo com qualidade.

O presente trabalho preocupa-se mais detidamente com os três últimos tópicos supracitados. Os dois últimos foram determinações diferenciadas, incluídas no novo contrato pela UFSCar como instrumentos de fiscalização adjacentes, na tentativa de conter certos deslizes verificados em contratos anteriores.

3.4 Contrato 161/2010 x Contrato 98/2014: uma comparação

A limpeza do *campus* São Carlos foi regida pelo contrato 161/2010 durante 48 meses, até o último ano, quando passou a vigorar o contrato 98/2014. A Administração optou pela não renovação do contrato por mais um ano devido aos problemas evidenciados durante a execução, em especial no que dizia respeito ao tratamento dispensado pela empresa às obrigações trabalhistas e aos próprios funcionários. Interpretou, então, que os problemas provinham da falta de um contrato e de um Termo de Referência mais apurados e rigorosos, que impusessem normas rígidas à contratada para minimizar as queixas verificadas.

No edital do pregão eletrônico 41/2010, que deu origem ao primeiro contrato, 161/2010, o Anexo I – Termo de Referência estava dividido em seis itens (contando fisicamente seis páginas) em que definia: o objeto de prestação de serviço; o detalhamento dos serviços a serem executados diária, semanal, quinzenal e mensalmente; observações gerais sobre a limpeza, materiais de limpeza, conservação e higiene, máquinas e equipamentos, os saneantes domissanitários; a relação de funcionários com os materiais e equipamentos; o horário; as responsabilidades da contratada quanto à sustentabilidade dos serviços contratados.

O edital do pregão eletrônico 94/2014, responsável por originar o contrato 98/2014, apresentava os mesmos itens, porém com maior densidade de conteúdo, destacando exigências como: materiais, equipamentos, uniformes e quantitativo expresse de pessoal; a presença de um técnico de segurança do trabalho; no item *Da Participação no Pregão*, condições rigorosas para optar pelo “simples nacional” para gozar de benefícios tributários diferenciados; inclusão de todos os custos operacionais e encargos na proposta de preço; diversas certidões fiscais e trabalhistas junto ao governo federal e municipal (Fazenda, INSS, FGTS, Justiça do Trabalho), balanço patrimonial, comprovação de boa situação financeira; comprovação de qualificação técnica para gerenciar contratos que envolvam mais de 80 pessoas em regime de dedicação exclusiva, entre outros.

Mas é no Termo de Referência (Anexo I do edital) que se encontram as maiores mudanças. Os itens já previstos no edital anterior foram ampliados e esmiuçados e outros itens foram acrescentados, prevendo uma proximidade maior entre a forma de a empresa executar o contrato e a observação da Administração. A UFSCar comprometeu-se a treinar os funcionários quanto ao recolhimento e

acondiçãoamento de resíduos, conforme determinações da sua Unidade de Gestão de Resíduos (UGR). Os elementos mais citados nas queixas dos funcionários, como uniformes (demora na substituição, tecido inadequado – transparência, roupas que não permitiam transpiração ou mobilidade para o serviço, sapatos reutilizados, partes faltantes de uniformes) e equipamentos de proteção individual EPIs (incluindo calçados de couro com biqueira de aço, calçados impermeáveis, óculos de segurança, luvas, máscaras) foram tratados e descritos individualmente, em quantidade, período de substituição e forma de entrega.

Outros tópicos tratados em reclamações, os equipamentos (aspirador de pó, carrinho *mop*, enceradeira, lavadora de alta pressão) também tiveram as quantidades, potência e nível de ruído determinados. Foi requerido um veículo para ser colocado à disposição para reposição de materiais dentro da universidade bem como o tipo, a composição e a quantidade da cada material de limpeza a ser utilizado. Foram determinados ainda: o controle de jornada, o intervalo intrajornada e o sistema de rodízio dos empregados; a data de pagamento de participação nos lucros e resultados (PLR) da empresa e do vale transporte; as regras de recebimento de atestados médicos e odontológicos. À contratada caberia ainda preparar os funcionários para atuar no ambiente da universidade, cumprido normas disciplinares e normas de segurança; responsabilizar-se por questões de saúde durante o trabalho; zelar pela assiduidade, uso de crachá; substituir materiais ou produtos não aceitos; substituir prontamente funcionários ausentes; apresentar documentação dos funcionários, exames médicos e certidões; atentar para a segurança do trabalho. No quesito Controle e Fiscalização da Execução, os itens foram determinados conforme o Decreto nº 2.271/97 e na Instrução Normativa nº 02/2008 – já discutidos.

A novidade mais relevante está no **item 7 – Metodologia de Avaliação da Execução dos Serviços**, em que é expresso “a avaliação da execução dos serviços se dará por meio de fiscalização a ser exercida por **Comissão de Servidores**, especialmente designados” (proc. 2092/2014-12, p. 39), seguindo os artigos 67 e 73 da Lei 8.666/93. Com as atribuições de verificar, além de aspectos relacionados diretamente à limpeza:

- Tarefas previstas no Termo de Referência;
- Uso de EPIs;
- Uso adequado de uniformes;

- Horário de trabalho do colaborador;
- Utilização de rodízio entre colaboradores;
- Satisfação de usuários da UFSCar, conforme **pesquisa de satisfação**;
- Adequação dos serviços prestados à rotina de execução estabelecida;
- Cumprimento das obrigações contratuais (inclusive trabalhistas, previdenciárias, fundiárias), junto a seus colaboradores, bem como o tratamento respeitoso da empresa para com eles.

A Comissão ainda observaria (conforme artigo 34 da IN nº 02/2008):

- Resultados alcançados em relação ao contratado (prazos de execução e qualidade);
- Os recursos humanos empregados, em termos de quantidade e formação profissional;
- Qualidade e quantidades dos recursos materiais utilizados;
- Adequação dos serviços à rotina de execução estabelecida;
- Cumprimento das obrigações decorrentes do contrato;
- Satisfação do público usuário.

As determinações contrastam com as obrigações da contratada presentes no contrato 161/2010 em que há exigências comuns a qualquer contrato administrativo, porém sem tantas minúcias explícitas. Além disso, “a prestação de serviços (era) fiscalizada por servidor público a ser oportunamente designado pela FUFSCar” (proc. 288/2010-80, p. 597) apenas, sem requerer a participação de uma Comissão.

Embora comissões fiscalizadoras estejam na Lei de Licitações, não são citadas no Decreto nº 2.271/97, que institui esse formato de contratação. Tampouco são recursos comumente utilizados pela UFSCar. Houve uma tentativa pregressa de trabalhar com este modelo de fiscalização em conjunto logo após o início dos trabalhos dos terceirizados na instituição, porém, foi fracassada. Já a formação de uma Comissão de monitoramento, como esta formalizada pela Portaria 1.275/15, de 14 de maio de 2015 é uma novidade. Na verdade, trata-se da designação de um grupo de servidores que, além do seu trabalho diário, executam acompanhamento de variados contratos problemáticos, para dar conta de uma demanda excessiva,

não prevista pelo modelo de terceirização implantado. A criação das Comissões será descrita na sequência do quadro comparativo.

É simbólico ressaltar que o primeiro contrato contava com apenas sete páginas, enquanto o segundo inteirava 20 páginas. Quanto ao número de cláusulas, as 11 do primeiro contrato foram desdobradas em 15 no segundo, o que já expressa claramente o maior volume de demandas assumido no segundo modelo.

Quadro 8: Comparativo de contratos 161/2010 x 98/2014

Contrato Administrativo: 161/2010		Contrato Administrativo: 98/2014	
Edital: 41/2010		Edital: 94/2014	
Modalidade: Pregão Eletrônico		Modalidade: Pregão Eletrônico (Licitação Sustentável)	
Fiscalização: DiSG/PU		DiSG/PU	
Cláusula/ nº itens	Principais determinações	Cláusula/ nº itens	Principais determinações
1) Do objeto – 1	serviços de limpeza, higienização e conservação do <i>campus</i> São Carlos, com fornecimento de materiais e equipamentos próprios	1) Objeto - 5	serviços de limpeza e conservação do <i>campus</i> São Carlos vínculo com o conteúdo total do edital e seus anexos; especificação dos tipos de limpeza e metragem; estabelecimento do quantitativo de pessoal e suas funções; possibilidade de readequação de quantitativo
2) Da execução do objeto - 16	horário compatível com a universidade; empregados selecionados e preparados, em quantidade compatível com a produtividade proposta; fiscalização; determinações sobre idade mínima	*****	definições diluídas entre outras cláusulas
3) Das obrigações das partes - 2	Já abordadas no texto	9) Obrigações da contratante e da contratada - 9 (41 subitens)	já abordadas no texto
4) Do preço e do pagamento - 10	valor anual estimado R\$ 2.369.900,00 - pagamento até 30 dias após o recebimento da nota fiscal, acompanhada de termo de comprovação de prestação do serviço pelo fiscal, além de folha de pagamento dos empregados, comprovantes de recolhimento INSS, FGTS, recolhimento previdenciário patronal, folhas de ponto, depósito de salários, contribuição	4) Preço - 2	despesas ordinárias diretas e indiretas, incluindo tributos, impostos, encargos sociais, trabalhistas previdenciários, fiscais e comerciais incidentes, taxa de administração, frete, seguro e outros. Preço anual estimado R\$ 4.120.000,00

	sindical, Previdência Social da empresa	6) Pagamento – 19	prazo de 20 dias após o Ateste do Fiscal na nota fiscal, a ser enviada até 10 dias após a execução da parcela de contratação. Entre os 19 itens, destacam-se: exigência de comprovação da mesma documentação citada, porém com possibilidade de a UFSCar solicitar identificação nominal dos funcionários para checar a veracidade dos depósitos, possibilidade de inviabilizar o pagamento mediante erro ou pendência de obrigações financeiras da contratada, depósito em juízo em caso de verificação de má-fé, retenção de pagamento em caso do não cumprimento dos resultados acordados, normas baseadas na IN nº 02/2008, apresentação de: relação RG e CPF, CTPS e exames médicos de todos os funcionários no primeiro mês de serviço
5) Da garantia da execução - 1	5% do valor do contrato durante 3 meses após encerramento contratual, de acordo com as modalidades previstas na lei nº 8.666/93	8) Garantia de execução - 10	o mesmo, acrescido de possibilidade de realocar os funcionários em outra atividade, verificação do pagamento das verbas rescisórias dos funcionários, possibilidade de utilizar o valor da garantia para pagar as verbas rescisórias que não tenham sido comprovadas
6) Da repactuação - 5	possibilidade de repactuação após 12 meses da data-base estabelecida na convenção coletiva da categoria	7) Repactuação e reajuste - 17	detalhamento quanto aos prazos, tempestividade, número de parcelas, comprovação de variação dos custos de mão de obra, com possibilidade de diligências
7) Da consignação orçamentária - 1	Fonte Orçamentária - Recursos do Tesouro Nacional (RTN)	5) Dotação Orçamentária - 2	o mesmo
8) Das penalidades - 4	Advertência escrita, multa, suspensão temporária do direito de participar em licitação da UFSCar e impedimento de contratar com a Administração Pública; declaração de idoneidade enquanto permanecerem as pendências	10) Sanções Administrativas – 7	Advertência, multa moratória, multa compensatória, acrescido de infrações descritas segundo as leis n 8.666/93 e 10.520/02, além de um quadro contendo 43 descrições detalhadas de conduta e seu respectivo grau de infração

9) Da vigência - 3	12 meses, a contar de 01/09/2010, prorrogável por até 60 meses prorrogação após verificação da compatibilidade dos valores de mercado e comprovação do pagamento das obrigações trabalhistas	2) Da vigência – 3	12 meses, a contar de 01/09/2014, prorrogável por até 60 meses, desde serviço prestado regularmente, interesse da Administração, valor economicamente vantajoso, celebração de Termo Aditivo
10) Da rescisão - 4	Falência, inexecução dos serviços, utilização do contrato como caução para operações financeiras, reiteradas infrações; ensejando aplicação de penalidades e responsabilidade por perdas e danos decorrentes	11) Rescisão - 4	hipóteses previstas no art. 78 da lei nº 8.666/93, motivos fortes, com direito a ampla defesa da contratada; rescisão precedida de balanço dos eventos contratuais cumpridos, relação de pagamentos efetuados e devidos, indenização e multas, sem prejuízo das sanções previstas
11) Do foro e do regime legal - 1	Foro da Justiça Federal, Seção Judiciária de São Carlos-SP	15) Foro - 1	o mesmo
*****	*****	3) Da reunião prévia ao início dos serviços - 2	Dentro de 10 dias, enviar um interlocutor representante da empresa para reunião com o Fiscal, e indicar nome e contatos de um técnico de segurança do trabalho
*****	*****	12) Vedações - 1	utilizar o contrato com caução para operações financeiras, interromper a execução dos serviços sob alegação de inadimplemento por parte da contratante
*****	*****	13) Alterações – 3	a contratada é obrigada a aceitar acréscimos ou supressões necessárias em até 25% do valor inicial
*****	*****	14) Publicação – 1	publicação obrigatória da contratante no Diário Oficial da União

Fonte: texto dos contratos administrativos 161/2010 e 98/2014.

3.5 Monitorar para controlar: Comissão de Fiscalização e Grupo de Acompanhamento – uma análise crítica

Em meados do ano de 2014, um grupo de funcionárias da prestadora de serviços de limpeza dirigiu-se à Ouvidoria da UFSCar apresentando um bloco de queixas sobre o trabalho, que soavam como demandas antigas. Como as reclamações coincidiram com o movimento grevista dos servidores técnico-administrativos, a Ouvidoria reuniu-se com o Comando de Greve local e levou ao seu conhecimento as reclamações apresentadas, dentro dos limites da confidencialidade. Decidiu-se então, pela constituição de uma “Comissão Mista”, composta por membros do Comando de Greve, um representante da ProAd e um representante da Ouvidoria. Aproximava-se a data de vencimento do contrato administrativo 161/2010, que se daria em agosto de 2014, mas ainda era possível a prorrogação por 12 meses. Diante da gravidade das denúncias, a Comissão apurou que faltavam mecanismos que permitissem, no âmbito do contrato administrativo, maior controle da prestação de serviços por parte da contratada. A Administração, então, deliberou pelo não aditamento do contrato e pela abertura de novo processo licitatório. Realizou-se, então, um levantamento de modelos de contratos firmados por outras instituições públicas federais, descobrindo que em parte delas já havia comissões desse tipo formalizadas, para subsidiar o fiscal de contrato. Assim, uniram-se para a revisão do contrato administrativo vigente, elaboração de novo edital e novo termo de referência: um representante da Ouvidoria, o fiscal do contrato que se encerrava, o gestor do contrato, o responsável pela elaboração de editais da ProAd e um representante da Procuradoria Federal. Os documentos foram preparados com rigor e detalhamento, incluindo determinações previstas nas Instruções Normativas nº 02/2008 e nº 06/2013 do MPOG, abarcando questões deixadas de lado nos contratos anteriores.

A Comissão Mista, juntamente com o grupo, concluiu que deveria ser formada uma Comissão de Fiscalização do contrato de limpeza, composta por representantes de todo o campus, porém não muito numerosa. Incluíram-se, então:

- dois representantes da Administração – Área Sul¹⁷

¹⁷ Devido à extensão territorial, o campus São Carlos é dividido em Área Sul, região situada entre a Portaria Sul, e o lago, e Área Norte, além do lago.

- dois representantes da Administração – Área Norte
- um representante de cada Centro acadêmico (CCBS, CCET, CECH), indicado pelo respectivo Diretor.

Além dela, também seria formado um Grupo de Acompanhamento, contando com um número maior de servidores, representando os “tentáculos” da Comissão, interlocutores permeando toda a estrutura do campus em cada área (departamento, unidade administrativa ou acadêmica), que captariam informações no local de trabalho e as canalizariam à Comissão.

A necessidade da composição de um conjunto tão numeroso para acompanhar e fiscalizar apenas um tipo de serviço terceirizado denota o quanto o modelo de terceirização acaba por onerar a instituição de forma inesperada diante dos preceitos legais. Se por um lado a máquina permanece mais enxuta e os recursos dispensados são menores, por outro, há uma demanda por outro tipo de atividade – fiscalização – que requer tempo de trabalho e esforços de uma série de servidores, os quais deixam seu local de trabalho e suas tarefas diárias para executar outra função. Legalmente, o fiscal de contrato é a figura preconizada para fiscalização, sendo raras as menções às comissões fiscalizadoras, porém, na prática, se percebe o quanto um único servidor é incapaz de verificar a fundo a rotina de trabalho de um grupo tão vasto de funcionários contratados. Deve-se levar em consideração ainda que aqui se analisa apenas um contrato, de um serviço. Como apresentado pelo Quadro 7, existem dezenas de contratos vigentes, requerendo o mesmo empenho de fiscalização (guardadas as devidas proporções). Se a ideia presente no âmbito da Reforma do Estado era desonerar o órgão público da preocupação com a execução desses serviços, por que uma demanda tão grande por verificação, observação, vistoria, conferência? Na prática, os exemplos mostram que mesmo esse olhar apurado não se mostra suficiente para evitar ou resolver problemas, servindo, no máximo, para apontá-los. Aí reside a crítica do trabalho. Os mecanismos previstos em lei nem sempre são adequados ou bastantes para o volume de responsabilização que os contratos exigem na realidade. A Administração pública, por sua vez, acaba tendo apenas esse recurso para se defender de empresas mal intencionadas. À luz do contrato estudado, portanto, a terceirização em sua totalidade não necessariamente cumpre seu papel de propiciar menor custo, maior qualidade e eficiência, desonerando adequadamente o órgão público de tarefas acessórias.

Há pontos positivos, da ótica da eficiência e economia de recursos. A rotatividade de pessoal, por exemplo, é facilitada. Assim, não é necessário que um funcionário seja mantido na instituição quando já não atende mais requisitos práticos da atividade (como por exemplo, um funcionário responsável por limpeza ou vigilância, cuja idade já não permite o cumprimento de determinadas atividades pode ser substituído facilmente, o que não ocorre com servidores estáveis – regidos pelo RJU). Os custos também tendem a ser menores, já que um auxiliar de serviços gerais recebe pouco mais de um salário mínimo, segundo dados enviados à Controladoria Geral da União (CGU), enquanto um servidor público federal ocupante do cargo de auxiliar administrativo era admitido, já em 2013, conforme edital ProGPe, com um salário equivalente a quase dois salários mínimos, sem adicionais.

Em termos de direitos trabalhistas, benefícios, acesso a planos assistências, contudo, os funcionários veem-se profundamente prejudicados. Além disso, basta analisar um dado da Procuradoria Federal para se perceber o aviltamento ao trabalhador causado pela terceirização. Entre o ano de 2009 e o mês de junho de 2015, enquanto foram executados 55 contratos dessa natureza, foram ajuizadas em média 123 ações trabalhistas¹⁸ contra empresas prestadoras de serviços à UFSCar, conforme informação da Procuradoria Federal (PF).

3.6 Análise e proposta de intervenção/Recomendação: Construção do questionário de satisfação quanto ao serviço de limpeza da UFSCar

Durante a confecção do edital 94/2014, percebeu-se que nos exemplos de contratos dos outros órgãos, estava prevista uma pesquisa de satisfação junto aos usuários de toda a comunidade acadêmica, capaz de ampliar a visão da execução do contrato para além da fiscalização.

A partir da discussão de diversos problemas e da apresentação de diversos modelos de formulários, a Comissão de Fiscalização do Contrato Administrativo 98/2014 e o Grupo de Acompanhamento deliberaram que se construísse um questionário acerca dos serviços de limpeza a ser divulgado

¹⁸ O dado não é exato, podendo conter variações, tanto para mais como para menos, uma vez que a defesa da Universidade em processos dessa natureza em São Carlos é feita pelo Escritório de Representação e nos outros *campi* por outras unidades vinculadas à Procuradoria Geral Federal (PGF).

amplamente à comunidade acadêmica, que servisse de parâmetro para a elaboração de pesquisas semelhantes com outros contratos de terceirização.

O questionário deveria ter as seguintes características:

- Ser voltado apenas para questões técnicas da prestação de serviço (contingente inadequado, produtos inadequados, reclamações trabalhistas, reposição de funcionários ausentes);
- Servir de canal de comunicação entre a Administração e a comunidade acadêmica para avaliar o serviço, não os trabalhadores;
- Aumentar o controle da Administração sobre a qualidade da execução do contrato administrativo por parte da empresa;
- Respeitar os limites dos itens acordados no contrato 98/2014;
- Considerar que o grande volume de denúncias e reclamações é um indicador de que a empresa não está cumprindo adequadamente o contrato.

A ideia inicial era lançar uma campanha por meio da InfoRede (canal de comunicação institucional interna) informando, conscientizando e envolvendo os usuários no levantamento de dados para se averiguar possíveis dificuldades e melhorias. Em seguida, disponibilizar uma enquete simples, digital, de fácil acesso aos interessados durante dois períodos no primeiro semestre do ano de 2015. Caberia à Administração tabular os dados e levá-los ao conhecimento da Comissão de Fiscalização e do Grupo de Acompanhamento para a análise, discussão e formulação dos acertos necessários – a Administração aventou a necessidade de um estatístico para auxiliar na correção, aplicação e tabulação dos dados da pesquisa.

Uma versão prévia do referido questionário é apresentada a seguir:

Quadro 9: Versão prévia da Pesquisa de Satisfação

SERVIÇOS DE LIMPEZA - UFSCAR CAMPUS SÃO Carlos PESQUISA DE SATISFAÇÃO
Período de avaliação: _____
Unidade (local) avaliada (campo obrigatório): _____
Identificação do usuário (opcional – caso escolha identificar-se, informe o contato, caso queira receber um feedback): _____
PARÂMETROS DE AVALIAÇÃO
EXCELENTE ☺☺ SATISFATÓRIO ☺ REGULAR ☹ INSATISFATÓRIO ☹ RUIM ☹☹
FUNCIONÁRIOS
Pontualidade
Apresentação pessoal adequada
Treinamento e conhecimento sobre o trabalho
Prontidão ao ser requisitado
Número adequado de funcionários à dimensão do setor/unidade
Assiduidade e permanência do funcionário na Unidade
UNIFORMES E EQUIPAMENTOS DE PROTEÇÃO INDIVIDUAL (EPIs)
Uniforme completo (calça, camisa/camiseta, jaqueta com logotipo da empresa, sapatos)
Uniforme adequado para o tipo de atividade (tecido permite flexibilidade)
Uniforme em condição adequadas de uso
Identificação pessoal (o funcionário utiliza e deixa visível o crachá)
Como está a limpeza da CIRCULAÇÃO EXTERNA?
Chão (ausência de folhas, lixo e poeira)
Como está a limpeza da CIRCULAÇÃO INTERNA?
Corredores limpos (ausência de lixo e poeira)
Piso não está escorregadio
Portas, batentes, corrimãos, paredes limpas
Quadros, murais, extintores limpos
Lixeiras limpas, em local adequado, sacos de lixo trocados diariamente
Mobiliário limpo (estofados, cadeiras, longarinas, armários, estantes)
Uso de sinalizador durante a limpeza
Como está a limpeza geral dos BANHEIROS?
Chão e ralo
Vaso sanitário
Pia e ralo
Bancadas
Espelhos
Lixeira
Reposição diária de papel higiênico, papel toalha e sabonete líquido

Como está a limpeza da sua SALA?
Chão limpo
Paredes e divisórias limpas
Teto limpo (incluindo ventiladores de teto)
Mobiliário sem poeira (mesas, cadeiras, longarinas, armários, estantes)
Equipamentos limpos (computadores, impressoras, ventiladores, maquinário em geral)
Tapetes, carpetes, capachos limpos
Cortinas e persianas limpas
Coleta de lixo diariamente
Saco de lixo nas lixeiras
Vidros limpos regularmente
Como está a limpeza da COPA?
Chão limpo
Pia e bancadas limpas
Lixeiras limpas, em local adequado, sacos de lixo trocados diariamente
Reposição diária de copos descartáveis
Bebedouros limpos
Como é tratada a questão da SUSTENTABILIDADE?
Evita-se o desperdício de água (equipamento é adequado? O procedimento é adequado? A periodicidade é adequada?)
Evita-se o uso desperdício de material de limpeza
Coleta seletiva – separação de lixo orgânico e reciclável

Fonte: Questionário piloto elaborado pela autora com base em reunião com Comissão de Terceirização e Ouvidoria

A pesquisa de satisfação merece ser analisada criticamente por uma série de fatores. Apesar de a proposta vir ao encontro da demanda da Administração, cabem ressalvas sobre sua concepção, elaboração, divulgação e implantação. Uma primeira leitura do questionário pode deixar a impressão de que ele destoa completamente dos objetivos do presente trabalho, indo na contramão do que se pretende defender. Primeiramente, existe uma questão cultural de que avaliação ainda não é um mecanismo comum no serviço público em geral, e a UFSCar não foge à regra; a falta de hábito de interpretar e responder questões avaliativas pode gerar distorções de entendimento e enviesar respostas do usuário. Sob o ponto de vista metodológico, o modelo escolhido, com perguntas fechadas, se deve ao fato de que este será divulgado a toda a comunidade universitária, sendo, por isso, respondido por um grande número de pessoas, com conhecimento de mundo e visões sobre o tema muito distintos. O questionário será divulgado a toda a comunidade universitária, isto é, poderá ser acessado por alunos, docentes e técnicos administrativos do *campus* São Carlos, onde será implantada a primeira versão, por isso, quanto mais objetivas as questões, menor tende a ser a incidência de erro de interpretação. Por outro lado, perguntas fechadas não permitem o

juízo de questões subjetivas prioritárias no tratamento do assunto. Os parâmetros foram definidos com base no que constava do contrato administrativo e em exemplos de questionários implantados por outras unidades e instituições. Para tentar minimizar a não participação da comunidade no preenchimento do questionário, a Comissão de Fiscalização, juntamente com o Grupo de Acompanhamento fará uma campanha por meio do InfoRede, além da divulgação informal realizada pelos membros no ambiente de trabalho, haja vista que há representantes de diversas áreas do *campus* envolvidos.

O objetivo da Administração com o questionário é levantar dados apenas sobre a qualidade do serviço de limpeza executado a partir do olhar do usuário, não apenas daqueles envolvidos diretamente na fiscalização e monitoramento do contrato, como também do usuário comum, que percebe o estado da execução do serviço, mas não tem a chance de manifestar-se a respeito. Há uma preocupação de membros da Comissão sobre o fato de o questionário acender a chama da discussão em usuários que nunca se preocuparam com tais questões. Trata-se de uma “faca de dois gumes”. Se por um lado pode haver quem preencha as questões com a mera intenção de desqualificar o serviço e realizar críticas pouco construtivas, em caráter de protestos, por outro lado, levantar a discussão é justamente um dos objetivos do questionário. Fazer com que a comunidade olhe mais detidamente para uma questão séria, que afeta a todos em alguma proporção no dia a dia de trabalho ou estudo, e nunca foi pensada antes com tanto rigor.

Outra preocupação perfeitamente plausível é com o uso dos dados coletados. Ao acessar a pesquisa, a identificação pessoal do usuário é facultativa, porém, a identificação do local (departamento, seção, unidade) ao qual ele pertence é obrigatória, proporcionando assim a possibilidade de se chegar exatamente ao funcionário de limpeza que atuou naquele local que está sendo analisado. Em reunião das Comissões, tal questão foi colocada em pauta pela autora. A Administração explicou que seu objetivo é apenas utilizar os dados para um levantamento interno das condições da execução do serviço, a fim de subsidiar a decisão de renovar ou não o contrato com a mesma empresa, quando do prazo estabelecido. Desse modo, a empresa – a qual poderia sancionar, punir ou coagir o funcionário de acordo com a resposta obtida – jamais terá acesso às informações levantadas.

Há margem para mudanças na pesquisa, pois a ideia inicial era aplicar a pesquisa ainda no primeiro semestre do ano de 2015, para investigar a execução das atividades do contrato 98/2014. No entanto, com a rescisão precoce do contrato, qualquer atitude nesse sentido ficou impedida. No momento, a UFSCar conta com um contrato de limpeza com vigência para seis meses, o chamado contrato emergencial, cuja curta duração inviabiliza a organização e disponibilização dos parâmetros. Dessa forma, espera-se que a pesquisa esteja pronta para atender ao próximo contrato a ser celebrado, em caráter regular, com vigência mínima de 12 meses – salvo problemas inesperados. Por enquanto, então, não foi possível finalizar a implantação do questionário, devido à interrupção imprevista do contrato administrativo.

O impacto esperado na condição de trabalho dos terceirizados é, de que, em um primeiro momento, a realização da pesquisa e sua avaliação poderiam subsidiar negociações entre a Administração e a contratada, dentro dos limites definidos pelo contrato. Caso algum dado seja evidentemente destacado e possa ser melhorado, caberá a Administração solicitar que a empresa atente mais para a realização de tal tarefa. Mas o objetivo principal da coleta de dados é levantar informações que permitam conhecer melhor a execução do serviço em cada unidade específica e sua avaliação visa lançar luz a possíveis gargalos de execução que serão atacados prioritariamente, em especial em momentos de renovação de contrato.

A finalidade da participação na elaboração da pesquisa de satisfação é colaborar com um produto ofertado à instituição, conforme sugerem as prerrogativas do mestrado profissional.

Contudo, face ao objetivo deste trabalho, a pesquisa é mais um elemento comprobatório do esforço que um órgão público tem que dispensar para cumprir as exigências de um contrato de terceirização. Não basta fiscalizar. É necessário desenvolver cada vez mais mecanismos de controle e verificação que subsidiem a tentativa de uma execução contratual com o mínimo rigor e qualidade dentro dos muros da instituição. Entendendo que o campo de atuação da Administração fica profundamente circunscrito aos ditames legais, a sugestão é que a pesquisa de satisfação seja revista, melhorada e aplicada como uma das poucas formas de agir disponíveis à instituição, levando em consideração toda a discussão realizada há pouco.

3.7 Desfecho do contrato 98/2014: interrupção precoce

Entre os meses de janeiro e março de 2015, os serviços de limpeza passaram por período de forte turbulência. A execução do contrato 98/2014 culminou em um dos principais problemas já causados pela terceirização na UFSCar. O histórico das penalidades está registrado no processo 65/2015-88.

A empresa atrasou o pagamento do mês de dezembro dos funcionários. Além disso, deixou de apresentar o recolhimento de FGTS em outubro de 2014. Os funcionários passaram a paralisar parcialmente os trabalhos a partir do mês de janeiro, chegando a permanecer 11 dias afastados do trabalho, enquanto as condições de higiene dos diferentes departamentos e salas de aula ficavam seriamente comprometidas. A UFSCar notificou a empresa por inúmeras vezes, solicitando que ela se manifestasse e dando a ela o direito de defesa. Os pagamentos de janeiro e fevereiro foram depositados diretamente nas contas dos funcionários, redobrando o trabalho dos servidores que, ao invés de pagarem uma única nota fiscal para a empresa, tiveram que efetuar o pagamento individual de cada terceirizado. Além disso, a empresa foi à mídia diversas vezes divulgar que a UFSCar não estava efetuando o repasse de verbas, sendo que a universidade, naquele momento, priorizava o pagamento desse serviço. Os funcionários passaram a ser coagidos e ameaçados, e a ter dias descontados de seu registro de ponto por conta da paralisação – incentivada, pelo Sindicato dos Servidores Técnico-Administrativos da UFSCar (SinTUFSCar), quando na verdade, o Sindicato representativo da categoria é o SIEMACO.

A Administração considerou equivocada a intervenção do SinTUFSCar, pois a partir daí, alguns servidores envolveram-se profissional (ProAd e PF passaram esses meses empenhando todos os esforços na resolução do problema) e pessoalmente, chegando a realizar uma campanha de doação de alimentos aos funcionários, agravando ainda mais a tensão. Representantes do SIEMACO, em reuniões, chamaram a responsabilidade para si, demonstrando também descontentamento com a intervenção do SinTUFSCar, por considerarem que este invadiu um espaço que caberia àquele. Na realidade, é possível analisar a intervenção como algo positivo, uma vez que o sindicato dos servidores ao menos

fez uma tentativa de interceder pelos funcionários, já que esses procuravam havia tempos pelo apoio do SIEMACO, mas, ao que tudo indicava, não podiam contar com a representatividade necessária para a solução de um problema que tomara tão grandes proporções. Afinal, sindicatos são entidades autônomas passíveis de intervir pela classe trabalhadora, sem a obrigatoriedade de se ater às limitações de categoria.

A Comissão de monitoramento reuniu-se com representantes da empresa, da Administração, do SIEMACO e dos próprios funcionários na tentativa de chegar a um acordo, ou pelo menos, dar voz aos prejudicados e tentar explicar a real situação. A Comissão atuou no sentido de proteger o emprego dos funcionários e interpretar a situação sob um viés mais humanitário, haja vista que grande parte dos funcionários é formada por mulheres, mães de família, com poucos recursos extra salariais de sobrevivência. O poder de intervenção era limitado porque, segundo a IN 02/2008, a administração não poderá “direcionar a contratação de pessoas para trabalhar nas empresas contratadas”. Assim, sem a possibilidade de acordo, sem respostas positivas por parte da empresa, que já não possuía mais fluxo de caixa para manter as despesas, o contrato não pode sobreviver. Os funcionários perderam seus empregos, e os esforços foram em vão. De qualquer forma, o desfecho não seria favorável aos trabalhadores.

No dia 25 de março de 2015, a Administração resolveu, então, rescindir unilateralmente os contratos administrativos firmados com a empresa em questão (62/2014, 98/2014 e 114/2014). O contrato aqui analisado foi rescindido com base em nos seguintes motivos (proc. 65/2015-88):

- Descumprimento reiterado das obrigações trabalhistas, com atrasos de salários em janeiro e fevereiro, ocasionando a paralisação dos serviços, a qual ocasionou graves prejuízos à UFSCar, pois salas de aula e banheiros ficaram em situação deplorável, sem condições de uso;
- Descumprimento de obrigações previstas em Convenção Coletiva, como pagamentos de multas, PLR e outros – além dos salários, ocasionando greves frequentes, com ocupação, inclusive do saguão da reitoria, ocasionando transtornos à universidade;
- Alocação de efetivo de trabalhadores menor que o quantitativo acordado entre as partes de 168 pessoas, sem prévia autorização;

- Pagamento direto da UFSCar às funcionárias, com o uso dos servidores para realização de uma tarefa que caberia à contratada;
- Apresentação reiterada de notas fiscais desacompanhadas dos documentos previstos como condição de recebimento;
- Divulgação aos funcionários e à mídia de que os atrasos nos pagamentos se devem ao atraso no pagamento da UFSCar para a empresa, o que foi constatado como in verdade, ferindo a honra da instituição;
- Falta de manutenção das certidões de regularidade fiscal federal requeridas como condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação;
- Numerosas notificações solicitando que a empresa regularizasse sua situação ou apresentasse defesa, obrigando a UFSCar a comparecer a duas mesas redondas no Ministério do Trabalho;
- Prazo excedido de 90 dias para apresentação de certidão, configurando respeito da UFSCar pelo direito ao contraditório e à ampla defesa;
- Prejuízos causados pela conduta e inobservância das cláusulas contratuais;

Especialmente:

considerando que a situação se tornou insustentável tendo em vista os problemas de ordem trabalhista e fiscal, que levaram a Pró-Reitoria de Administração a ter que dispor de tempo que lhe é precioso para deslocar-se até o Ministério do Trabalho e reuniões com colaboradores da empresa e sindicato da categoria para tratar de atividades meio da universidade, **o que vai contra os objetivos da terceirização, já que se a UFSCar não deve dispor de tempo e pessoal para cuidar das atividades meio (terceirizadas) e sim das atividades fim, de forma que o comportamento da empresa vem causando prejuízos a UFSCar.** (proc. 65/2015-88, p. 1.451)

A empresa foi punida com o pagamento de multa de 10% do valor mensal do contrato por atraso de salários, multa de 20% do valor mensal do contrato pela suspensão dos serviços durante 11 dias, impedimento de licitar e contratar com a UFSCar e com o Poder Público por dois anos e descredenciamento do SICAF. Outra empresa foi contratada em caráter emergencial, pelo prazo de seis meses, admitindo novos funcionários.

Conclui-se que, apesar do rigor do contrato administrativo, da formação de Comissões e Grupos de Acompanhamento, os mecanismos disponibilizados pela legislação para a fiscalização de um contrato administrativo mostraram-se profundamente insuficientes e ineficazes para a sua boa execução. Pelo contrário, por vezes, chegam a assumir ingerências inadequadas e prejudiciais aos

trabalhadores. Contudo, se a Administração prescindir desses mecanismos, não lhe restará nenhuma ferramenta para fiscalização.

Terceirização e precarização

Em oposição aos partidários, autores críticos à terceirização tendem a apresentar o tema sob a ótica da precarização do trabalho. O tema é amplo e renderia uma dissertação a parte, porém, embora este não seja o objetivo aqui, não é possível, após observar todos os relatos anteriores, deixar de empregar uma sucinta discussão nesse sentido.

Apesar de todos os desacertos relatados, *o grande mal da terceirização reside no fato de que ela causa, entre outras mazelas, precarização das relações de trabalho; inadequação de espaço, instrumentos, equipamentos; desrespeito trabalhista e legal; enfraquecimento sindical; fragmentação de categorias; falta de apoio e proteção ao funcionário; ameaça constante de desemprego; discrepância em relação aos servidores; noção de desvalorização generalizada devido ao tipo de serviço executado. Os funcionários terceiros são naturalmente colocados em um patamar inferior em relação aos servidores de carreira, pois ele não pertence ao local onde trabalha, e está a disposição da empresa para remoções e outras atribuições. Sua atividade não-inteligente somente é amplamente reconhecida quando falta – como no caso de uma greve – momento que torna clara a sua relevância. Embora haja textos que discutam a terceirização sob esse enfoque, esses itens são facilmente observados na prática no ambiente institucional.*

A situação vivenciada pelos funcionários diante dos últimos acontecimentos relatados não deixa dúvidas de que as críticas não são infundadas. Druck (2013, p. 1-2) cita um exemplo coerente com o estudo de caso:

As universidades públicas são exemplo da perversidade das formas legais de subcontratação. No caso dos serviços de vigilância e limpeza, têm sido recorrentes as greves de trabalhadores terceirizados contra o atraso de salários, não pagamento de 13º e de férias – momento em que esses trabalhadores formais, sob a proteção da CLT, mas com seus direitos sistematicamente desrespeitados, se tornam visíveis para a sociedade e para as próprias universidades. Isto porque a falta de limpeza e ou de vigilância inviabiliza a prestação de qualquer serviço público, seja na educação ou na saúde, levando à paralisação dessas instituições, demonstrando o quanto são essenciais e que, portanto, deveriam fazer parte do corpo do funcionalismo, como era antigamente. As empresas contratadas pelo menor preço, conforme a lei de licitações, em geral não

possuem situação financeira estável, e para garantir o seu preço, economizam no pagamento dos direitos e dos salários dos trabalhadores, aqueles que sofrem as penalidades que as universidades exercem, suspendendo os contratos e pagamentos, ao descobrirem a inadimplência das terceiras. É o círculo vicioso da precarização do trabalho dos terceirizados no serviço público em instituições onde estão os mais importantes intelectuais do país, onde se produz ciência e pesquisa e onde se preparam novas gerações de profissionais de todas as áreas.

Souza (2010) demonstra especial preocupação com a situação das mulheres que se dedicam a esse tipo de trabalho, suscetível a maior rotatividade do trabalho e a perda de direitos trabalhistas, confrontando os dados recorrentes que apontam para o vertiginoso aumento do número das mesmas no mundo do trabalho formal. Para a autora, trata-se de uma 'maquiagem', pois, embora possuam registro em carteira, sua situação continua sendo de instabilidade constante. O serviço de limpeza conta, em grande parte, com a mão de obra feminina.

Seria infundável a discussão, porém, aqui, brevemente se levanta essa questão apenas com a finalidade de reflexão. Bernardo (2006) foca seu estudo no sofrimento do trabalhador imerso no universo do trabalho flexível. Em teoria, o funcionamento do modelo é muito mais positivo do que na prática. Se o trabalhador moderno já perdera a relação de identidade com o seu trabalho, um trabalhador terceirizado tem essa característica ampliada, pois não lhe é dado nem mesmo o direito da identidade com o local onde exerce suas funções. Souto Maior (2011) indica que "as consequências dessa situação vão muito além da mera precarização das garantias do trabalho, significando mesmo uma forma de precarização da sua própria condição humana".

Para entender a degradação a que está exposto um trabalhador terceirizado, basta olhar para o exemplo prático relatado. Ao erguer a voz contra uma situação de espoliação, os servidores foram ouvidos e ganharam apoio dentro da instituição, porém, ao fazer uso do recurso das cláusulas exorbitantes, sem poder agir de outro modo, o órgão automaticamente relegou-os à condição de desempregado. Seus direitos, ninguém garante nem quando nem se serão pagos. O serviço prestado foi em vão. O movimento voltou-se contra os próprios reivindicantes e a mão de obra foi simplesmente substituída sem maiores consequências. A universidade pouco pode fazer para ajudar. Isso não aparece entre as preocupações da Reforma Gerencial do Estado.

4 Considerações Finais

A literatura que discorre sobre terceirização, assim como toda teoria, traz inclinações e vantagens que não se refletem na prática. A Reforma Gerencial tinha os olhos voltados para a gestão do setor público com foco em resultados, eficácia, eficiência e outras atribuições típicas do setor privado. Ao simplificar a contratação de pessoal, suprimindo servidores públicos civis de cargos em extinção – considerados “não inteligentes” como alguns autores preferem adjetivar – criou, de um lado, benefícios para o Estado – conforme sua concepção – logrando: desonerar os gastos fixos com pessoal; reduzir o inchaço da máquina pública; proporcionar a facilidade da contratação sem a necessidade de concursos públicos e da dispensa sem os longos, exaustivos e burocráticos processos administrativos; transferir parte do ônus da gestão de pessoas para empresas contratadas, deixando o Estado em posição de contratante-recebedor-observador-fiscalizador; propiciar economia de recursos do funcionalismo, devido à diferença de custo entre um funcionário terceiro e um servidor.

Tudo estaria em perfeita ordem, se a legislação pudesse ser cumprida na prática da forma plana e isenta com que é apresentada em teoria. No entanto, na realidade, o dia a dia de trabalho se apresenta muito mais pernicioso. Grandes empresas são formadas com o único intuito de vencer licitações e se tornarem responsáveis por contratos valiosíssimos junto ao poder público. Atendendo a exigências complexas e rigorosas de editais, parecem ter condições para suportar o peso da prestação de serviços, cumprindo as tais tarefas “não inteligentes” – mecânicas e simplificadas. Contudo, para a execução das tarefas, surge um elemento pouco observado na Reforma, as pessoas. Em regra, as pessoas que buscam os postos de trabalho para esse tipo de serviço – no caso serviço de limpeza – por se tratar de atividade com poucos requisitos técnicos, acabam demonstrando um perfil recorrente de baixo grau de instrução formal, acesso limitado a bens materiais, pouco conhecimento de seus direitos. A empresa, por vezes, faz uso dessas características para administrar o trabalho da forma como bem entende. O Estado, por outro lado, tem como recursos disponibilizados por

força de lei, basicamente a fiscalização, a aplicação de multas e penalidades e a possibilidade de rescisão unilateral de contrato para proteger o vínculo contratual de atitudes indesejáveis. Os primeiros instrumentos legais surgidos logo após a Reforma do Estado, pouco ou nada previam mecanismos que possibilitassem o cuidado com esses funcionários que viriam a atuar no ambiente da Administração pública, sem pertencerem àquele meio.

Contudo, a fiscalização, ferramenta preventiva à mão do Estado, não raro se mostra insuficiente para abarcar o volume de dificuldades que um contrato dessa monta é capaz de gerar. As consequências da discrepância entre teoria, lei e prática são sentidas diretamente pelo trabalhador, que figura como um número em meio a um termo de referência, sem voz, sem face.

Foi diante de um cenário assim, em que a fiscalização não foi suficiente para suportar a demanda, que as Comissões de Monitoramento e Fiscalização e o Grupo de Acompanhamento surgiram na UFSCar. O vertiginoso crescimento institucional recente amplificou os problemas que já existiam, culminando, no referido contrato de limpeza, na situação mais crítica e mais tensa já causada por um contrato na universidade. Contudo, antes ainda que os problemas eclodissem, a situação já havia sido sentida pelos servidores e passara a ser sistematizada por meio de queixas junto à Ouvidoria.

A iniciativa de constituir as Comissões e Grupos de Acompanhamento é de suma importância, porque possibilita discutir, conhecer, aprofundar-se e atentar mais detidamente para algo que acontece diariamente diante dos olhos de todos e muitas vezes é ignorado, ou deliberadamente renegado. Assim, surge o problema de pesquisa: em que medida a teoria e a legislação propostas no contexto de Reforma do Estado exercem influências sobre a execução real de um contrato administrativo de terceirização do serviço público federal duas décadas mais tarde?

Obviamente, há um esforço por parte da Administração para executar o contrato dentro dos limites definidos em lei. Contudo, à luz da Reforma do Estado, pode-se dizer que a execução sofre algumas falhas, por prescindir de uma gama de elementos maior do que aqueles definidos pelos formuladores da Reforma. Embora a existência de Comissões de fiscalização seja prevista, grande parte da legislação trabalha com a hipótese de que um fiscal e um gestor de contrato na instituição poderiam dar suporte à execução de algo tão amplo, o que na prática tem se mostrado insuficiente, já que a UFSCar, a exemplo de outras instituições, tem

recorrido à criação de diversos grupos ramificados pelo órgão para intensificar a fiscalização. Ao formular a Reforma, quantidades, custos e eficiência foram pensados e pesados, enquanto outras questões, especialmente as concernentes gestão de pessoas, foram colocadas em segundo plano.

O tipo de fiscalização necessária quando se configura um termo de referência tão detalhado quanto o que está em questão certamente onera a instituição, haja vista que um grande número de servidores disponibiliza horas de trabalho em reuniões e coleta de dados que subsidiam discussões em grupo. Por um lado, tais discussões tem o potencial de enriquecer o debate, promover a troca de experiências de boas práticas e ideias, e trazer o benefício de fazer a Administração voltar o seu olhar para as pessoas que compõe seu ambiente – ainda que não sejam oficialmente parte integrante dele. Por outro lado, do ponto de vista da agilidade, redução de custos e eficiência, os encontros podem ser considerados um passo atrás.

A figura do fiscal ou gestor de contrato cumprem o papel de analisar e repassar informações técnicas à Administração, porém, muitas vezes, sendo designados arbitrariamente, sequer apresentam condições e conhecimentos suficientes para atender a esses preceitos. Além disso, para outras questões que envolvem o contrato, ser fiscal gera nos servidores que assumem a posição um sentimento de impotência, uma vez que seu campo de atuação é relativamente limitado diante da proporção que os problemas podem tomar. Além disso, a UFSCar ainda não está apta a oferecer um treinamento adequado a fim de preparar o fiscal para a atribuição. As informações disponíveis são repassadas pela DiCCEG, ou encontradas na legislação, ou em cursos de capacitação realizados por iniciativa do próprio servidor, sem o devido suporte da Administração, que ainda não sistematizou a questão de forma a amenizar as dúvidas e angústias do fiscal, os quais acabam por realizar as atribuições mínimas exigidas, sem avançar para um cuidado global com o contrato.

Na tentativa de ampliar a atuação para além de questões mecânicas e técnicas, como é o caso das Comissões e Grupo de Acompanhamento, a instituição é levada a formar uma microestrutura dentro de sua estrutura principal somente para cuidar das demandas excedentes àquelas previstas em lei, que na prática se mostram extremamente numerosas.

Apesar de todas as falhas, há quem argumente que sim, a terceirização cumpre seu papel: papel de eliminar um funcionário com facilidade caso esse seja considerado inadequado para determinada tarefa; papel de demitir com tranquilidade um funcionário que apresente atestados médicos em excesso, esteja frequentemente ausente, ou não tenha se adaptado a certa atividade; papel de desonerar a folha de pessoal, reduzindo o peso do Estado que pode contratar um número maior de funcionários com salários mais baixos, regidos por um contrato flexível de trabalho, que não diz respeito à instituição, promovendo a intensificação da rotatividade de pessoal; cumpre seu papel ao permitir que a instituição concentre seus esforços em atividades centrais, mais importantes e de maior relevância em seu objetivo final – atividades de ensino, pesquisa e extensão... Enfim, entre muitos exemplos, esses são apenas alguns que na busca por gerenciamento isento e eficaz podem ser citados como verdadeiras vantagens.

Embora o modelo tenha sido desenhado para modernizar o Estado, reduzindo-o e agilizando-o, como consequência, surgem outros problemas, tais como: o expressivo número de empresas inadimplentes, que não cumprem obrigações trabalhistas e tributárias; os custos não bancados por essas empresas recaem sobre a instituição pública, por ser esta responsável subsidiária nos termos do contrato; o fiscal nem sempre está qualificado, nem capacitado para cumprir suas funções, e, ainda que esteja, a depender do tamanho do contrato sob sua responsabilidade, ele é incapaz de cuidar sozinho do “pequeno universo” criado por um contrato volumoso como é o de limpeza; parte considerável do efetivo na Administração passa a dedicar o seu tempo de trabalho para preencher as lacunas deixadas pelas falhas do modelo e pelos problemas gerados pelas empresas – atuando desde a formulação de editais cada vez mais complexos e minuciosos, que tentam prevenir ao máximo possível as situações adversas, passando pelo monitoramento da execução do contrato, até chegar à etapa final, jurídica, caso haja a necessidade de rescisão antecipada do contrato; a máquina estatal já reduzida, conforme pretendia a Reforma Gerencial, é onerada por compor pequenas estruturas responsáveis por compensar os danos surgidos na execução dos contratos.

Com tantos problemas e custos adicionais, surge a dúvida de se é realmente viável economicamente manter funcionários terceirizados. Alguns estudos efetuados em instituições privadas mostram que nem sempre terceirizados são,

realmente “mais baratos”. Não seria o caso, então de se repensar e verificar a possibilidade de reverter a terceirização? Porém, não se trata apenas de economia ou não de recursos monetários. Trata-se uma nova forma de conduzir o trabalho, desvinculando o trabalhador de instituições que, por esse meio, se desoneram de outros encargos ao deixar de contratar servidores de carreira para as atividades acessórias.

Apesar de tudo, o modelo de terceirização é definitivo na atual configuração do Estado, e provavelmente a tendência é de ser ampliado, não de retroceder. Assim, sem poder negá-lo, o que se pode fazer é voltar a atenção para minimizar seus danos, sendo necessário para isso a mobilização das poucas forças disponíveis, em outras palavras, a Administração tem que lutar com as armas que a legislação lhe dá. Assim, no estudo de caso apresentado, a universidade não pode deixar de utilizar os recursos das Comissões de fiscalização nem da pesquisa de satisfação, pois são os poucos elementos possíveis de que pode usufruir para tentar melhorar a execução dos serviços.

Finalmente, se chega ao ponto crucial de qualquer discussão de viés humanitário que possa ser conduzida acerca da terceirização: o trabalhador. Como já citado, o trabalhador parece ter permanecido do lado de fora das determinações criadas pela Reforma do Estado. Para além de todos os desacertos, o grande mal causado pela terceirização é ao ser humano, pois ela encabeça um processo cruel que, não raras vezes desanda para situações degradantes que podem ser resumidas em palavras frequentes nas análises do sistema, a saber: precarização; inadequação de espaço, de instrumentos, de equipamentos; desrespeito trabalhista e legal; enfraquecimento sindical; fragmentação da categoria; aviltamento de direitos trabalhistas; falta de apoio, proteção e segurança; coação; ameaça constante de desemprego; discrepância em relação aos servidores, e conseqüente segregação; falta de valorização; baixa autoestima; complexo de inferioridade no ambiente de trabalho.

Realizadas todas as discussões, em suma, conclui-se que a última Reforma do Estado, além de ter instituído a forma corrente de terceirização de serviços, ainda deixou como legado instrumentos legais que exercem forte influência, ou melhor, delimitam a forma de condução do processo. Por um lado, gera economia e enxugamento da máquina, conforme proposto. Por outro lado, causa efeitos colaterais evidentes, com sérios prejuízos à instituição, ao serviço

público e em especial ao trabalhador terceirizado. Isso ocorre porque os dispositivos previstos em lei mostram-se frequentemente insuficientes para a boa execução do trabalho, isto é, na prática, nem tudo é tão simples de gerenciar como parece ser em tese. A fiscalização de contratos é limitada, de modo que não consegue impedir consequências negativas – como se viu no desfecho do contrato 98/2014 – nem mesmo quando um termo de referência é minuciosamente pensado e elaborado no sentido de reduzir os problemas. Pelo contrário, chega-se a se ter o efeito oposto do desejado ao tentar ampliar a ingerência sobre os atos da empresa contratada. Por fim, não bastassem os problemas de ordem técnica, a tercerização representa uma forma moderna e eficaz de vilipendiar o ser humano em sua condição de trabalhador.

A maturação do processo de terceirização revela que o fundamental não era a divisão entre atividade meio e atividade fim, mas sim a busca por estratégias de articulação que diminuíssem a força dos trabalhadores, fragmentando-os. A modificação na forma de fiscalizar o trabalho dos terceirizados dentro da instituição pública não contribui para a melhora desse quadro, pelo contrário, tende a acirrar ainda mais o controle sobre eles, o que gera um foco de tensão no trabalho. Contudo, diante das determinações legais, não parece haver espaço de atuação do órgão para além daquilo que vem sendo feito.

A pesquisa de satisfação proposta definitivamente não abarca essas questões, devido ao fato de que, como já explicado, para que a comunidade acadêmica toda tivesse condições de participar, foi necessário criar um questionário objetivo, excluindo questões que levassem a interpretações amplas, evitando subjetividades. Desse modo, reconhece-se que a argumentação desenvolvida ao longo da pesquisa está acima da discussão que a pesquisa de satisfação pode atingir. A pesquisa surge como uma mera tentativa de sistematizar as opiniões gerais sobre um tema complexo e controverso que passou a ter grande expressividade – a ser amplamente notado – a partir dos acontecimentos recentes. Não se pretende, com ela, de forma alguma esgotar as possibilidades de debate, pelo contrário, pretende-se apenas dar um passo no sentido de compreender e permitir que o assunto seja exposto a toda comunidade acadêmica, tendo em mente que o poder de ação dos atores é extremamente limitado e circunstanciado.

Sugere-se, por fim, que a instituição siga criando formas de acirrar a fiscalização sobre as empresas, a fim de minimizar os problemas e o sofrimento dos

trabalhadores, ainda que, para isso, venha a onerar ainda mais sua própria estrutura. Nesse sentido, a pesquisa de satisfação pode ser um primeiro instrumento de levantamento de dados que revele a percepção do usuário sobre um tipo de serviço – desde que os dados não sejam utilizados para prejudicar ainda mais os funcionários envolvidos.

Além disso, sugere-se que a universidade crie mecanismos de treinamento e aprimoramento de fiscalização, para que os servidores designados não se vejam mais tão perdidos em meio a dúvidas e angústias diárias. Enfim, diante dessa realidade, o Estado se vê obrigado a lutar com as poucas armas que possui, em uma batalha em que ele mesmo resolveu entrar.

5 Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6024**: numeração progressiva das seções de um documento. Rio de Janeiro, 2012.

_____. **NBR 6027**: sumário. Rio de Janeiro, 2012.

_____. **NBR 10520**: informação e documentação: apresentação de citações em documentos. Rio de Janeiro, 2002.

_____. **NBR 14724**: informação e documentação: trabalhos acadêmicos: apresentação. Rio de Janeiro, 2011.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro Edição Especial Comemorativa 1967-2007, 2007, p. 67-86.

ACEVEDO Claudia Rosa, NOHARA, Jouliana Jordan. **Monografia no curso de administração: guia completo de conteúdo e forma**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2006.

BAFFA, Waldir. **A terceirização na UFSCar**: avaliação da qualidade nos serviços de limpeza. São Carlos: UFSCar, 2010.

BERNARDO, Marcia Hespanhol. **Discurso flexível, trabalho duro**: o contraste entre o discurso de gestão empresarial e a vivência dos trabalhadores. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrução Normativa nº 2**, de 30 de abril de 2008. Disponível em <http://www.tc.df.gov.br/c/document_library/get_file?p_l_id=327954&groupId=20402&folderId=340049&name=DLFE-1901.pdf>. Acesso em dez. 2014.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/legislacao/const/>>. Acesso em jan. 2015.

_____. **Decreto nº 2.271**, de 07 de julho de 1997. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm>. Acesso em dez. 2014.

_____. **Decreto nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em jan. 2015.

_____. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em dez. 2014.

_____. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 de maio de 2000.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado** – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

_____. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrução Normativa n 6**. Brasil, 23 dez. 2013.

_____. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula nº 331**. Contrato de prestação de serviços. Legalidade (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) - Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011. Disponível em <http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html#SUM-331>. Acesso em jan. 2015.

BRASÍLIA. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar PL 4330/2004**. Dispõe sobre o contrato de prestação de serviço a terceiros e as relações de trabalho dele decorrentes. Disponível em: <<http://www.alesc.sc>. <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=267841>>. Acesso em maio. 2015. Texto Original.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. Luiz Carlos Bresser Pereira. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, SPINK, Peter Kevin (Orgs.). tradução Carolina Andrade. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

_____. **Da administração pública burocrática à gerencial**. In: Bresser Pereira, Luiz Carlos & Spink, Peter Kevin. (orgs.). tradução Carolina Andrade. Reforma do estado e Administração pública gerencial. 3. ed. Rio de Janeiro: editora FGV, 1999.

CHIAVENATO, Idalberto. **Os novos paradigmas: como as mudanças estão mexendo com as empresas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

_____. **Introdução a Teoria Geral da Administração**. 5. ed. São Paulo: Makron Books, 1999.

COSTA, Nilson do Rosário; LAMARCA, Isabel. Os Governos FHC e Lula e a política para a força de trabalho civil do Governo Central Brasileiro. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.18, no. 6, Jun 2012.

DA COSTA, Frederico Lustosa. Brasil 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, set/out, 2008, p. 829-874.

DAIN, Sulamis; SOARES, Laura Tavares. **Reforma do Estado e políticas públicas: relações intergovernamentais e descentralização desde 1988**. In: OLIVEIRA, Marco Antonio de (org.). Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil. Campinas: UNICAMP, 1998, p. 31-72.

DAVIS, Keith. **Comportamento humano no trabalho: uma abordagem psicológica**. Tradução de Cecília Whitaker Bergamini e Roberto Coda. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004. v. 1.

DIEESE. **O processo de terceirização e seus efeitos sobre os trabalhadores no Brasil**, 2007. Disponível em: <
<https://www.dieese.org.br/relatoriotecnico/2007/terceirizacao.pdf>>. Acesso em jan de 2015.

DRUCK, Graça. A terceirização no setor público e a proposta de liberalização da terceirização pelo PL 4330. **Jornal dos Economistas** n. 291, p. 11-13, outubro de 2013.

DRUCK, Graça. **A terceirização no setor público e a proposta de liberalização da terceirização pelo PL 4330**. 01. abr. 2015. Disponível em <
<http://blogdaboitempo.com.br/2015/04/01/a-terceirizacao-no-setor-publico-e-a-proposta-de-liberalizacao-da-terceirizacao-pelo-pl-4330>>. Acesso em jun. 2015.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 14. Ed. Atual. rev. e ampl. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2012.

FONTANELLA, Denise, TAVARES, Eveline, LEIRIA, Jerônimo Souto. **O Lado (des)humano da Terceirização: o impacto da terceirização nas empresas, nas pessoas e como administrá-lo**. Salvador: Casa da Qualidade, 1994.

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS. **Contrato Administrativo nº 161** de 05 de agosto de 2010. Processo 23112.000288/2010-80. São Carlos: Procuradoria Jurídica Federal/UFSCar, 2014.

_____. **Contrato Administrativo nº 98** de 01 de setembro de 2014. Processo 23112.002092/2014-12. São Carlos: Procuradoria Federal/UFSCar, 2014.

_____. **Coordenadoria de Comunicação Social**. Disponível em <
<http://www.ccs.ufscar.br/>>. Acesso em jan. 2015.

_____. (Brasil). **Portaria GR nº. 03**, de 02 de janeiro de 2013. Aprova a reestruturação organizacional da Pró-Reitoria de Administração, conforme organograma (anexo I) da presente Portaria.

_____. (Brasil). **Portaria GR nº. 1.275**, de 14 de maio de 2015. Constitui Comissão com as atribuições de monitorar e avaliar a atuação das empresas terceirizadas.

_____. **Processo de Aplicação de Penalidades dos contratos 98/2014, 110/2014, 114/2014**. Processo 23112.000065/2015-88. São Carlos: Procuradoria Federal/UFSCar, 2014.

_____. **Relatório de Gestão 2008**. São Carlos: UFSCar, 2008.

_____. **Relatório da Gestão 2008-2012: excelência acadêmica com compromisso social**. São Carlos: UFSCar; mar. 2013.

_____. **Relatório Anual de Atividades**, São Carlos: UFSCar, 2014.

_____. **Relatório da Gestão do exercício de 2014**. São Carlos: UFSCar, 2015.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1996.

_____. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIOSA, Lívio Antonio. **Terceirização: uma abordagem estratégica**. 5.ed. rev. e ampl. São Paulo: Pioneira, 1999.

HAHN, Simone Justo. **A responsabilidade dos Fiscais dos Contratos Administrativos: conflitos da relação entre o procedimento ideal de fiscalização e a ação eficiente de fiscalizar**, Advocacia Geral da União, 2011. Disponível em <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/161999> Acesso em jun. 2015.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

KOSHIBA, Luiz. PEREIRA, Denise Manzi Frayze. **História do Brasil**. 5.ed. rev. e ampl. São Paulo: Atual, 1987.

LAKATOS, Eva Maria, MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia Científica**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 1991.

LEAL, Kátia Minatto; DIAS, Luciana Pereira. **Manual para Elaboração de Trabalhos Acadêmicos**. Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande Do Sul Porto Alegre, 2008. Disponível em <<http://www.fmp.com.br/Biblio/MANUAL%20Para%20Elabora%C3%A7%C3%A3o%20de%20Trabalhos%20Acad%C3%AAmicos.pdf>>. Acesso em jan. 2015.

LEITE, Jaci Correa. **Terceirização em informática**. Informações ágeis, e eficazes através de parcerias sólidas e confiáveis. São Paulo: Makron Books, 1995.

MABEL, Sandro. **Projeto de lei no. 4330**. Brasília, Congresso Nacional, 2004.

MARCELINO, Paula Regina Pereira. Afinal, o que é terceirização? Em busca de ferramentas de análise e de ação política. **Pegada**, vol. 8. n. 2, dez. 2007.

_____, Paula Regina Pereira. **Terceirização do trabalho no Brasil e na França**. 2006. Disponível em: <www2.uel.br/.../PAULA%20REGINA%20PEREIRA%20MARCELINO.pdf>. Acesso em jul. 2009

MARRAS, Jean Pierre. **Administração de recursos humanos**: do operacional ao estratégico. 11. ed. São Paulo: Futura, 1999.

NASCIMENTO, Samuel Pontes do. **Do Estado mínimo ao Estado regulador**: uma visão do Direito Econômico. Jus Navigandi, Teresina, ano 13, n. 1968, 20 nov. 2008. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/11990>>. Acesso em jan. 2015.

NOVELLI, José M. Nayme. **Estado e Burocracia pública no Brasil**. Dissertação (curso pós-graduação em Gestão Pública), Universidade Federal de São Carlos-UFSCar, São Carlos, Maio de 2010.

NUNES. Edson. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. 3.ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

PACHECO, Regina Silvia. **Proposta de reforma do aparelho do Estado no Brasil**: novas idéias estão no lugar, Brasília: ENAP, 1997.

PAES DE PAULA, Ana Paula. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social **Revista de Administração de Empresas - Debate**. nº 1, vol. 45, 2004.

POLONIO, Wilson Alves. **Terceirização**: aspectos legais, trabalhistas e tributários. São Paulo: Atlas, 2000.

PORTELA JUNIOR, Aristeu. Florestan Fernandes e o conceito de patrimonialismo na compreensão do Brasil. **Plural – Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP**, São Paulo, v. 19.2, 2012, p. 9-27.

SENETT, Richard. **A corrosão do caráter**: consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo. Trad. Marcos Santarrita. Rio de Janeiro: Record, 1999.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Getúlio a Castelo**. 14 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

SOUTO MAIOR, Jorge Luis. **Carta Aberta aos "Terceirizados" e à Comunidade Jurídica**. Abril de 2011.

SOUTO MAIOR, Jorge Luis. Trabalho Descentralizado: a terceirização sob uma perspectiva humanista. **Revista Latinoamericana de Derecho Social**, n. 9, p. 159-174, 2009.

SOUZA, Elaine Silva de. **A “maquiagem” do trabalho formal**: um estudo do trabalho das mulheres terceirizadas no setor de limpeza na Universidade Federal da Bahia. III Seminário Nacional de Trabalho e Gênero: Associativismo, profissões e políticas públicas. Goiânia, 2010.

TACHIZAWA, Takeshy; SCAICO, Oswaldo. **Organização Flexível**: qualidade na gestão por processos. São Paulo: Atlas, 1997.

XAVIER, Bruno de Aquino Parreira. **A terceirização por intermédio de cooperativa de trabalho**, 2003. Disponível em: < jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3636>. Acesso em: jun. 2009.

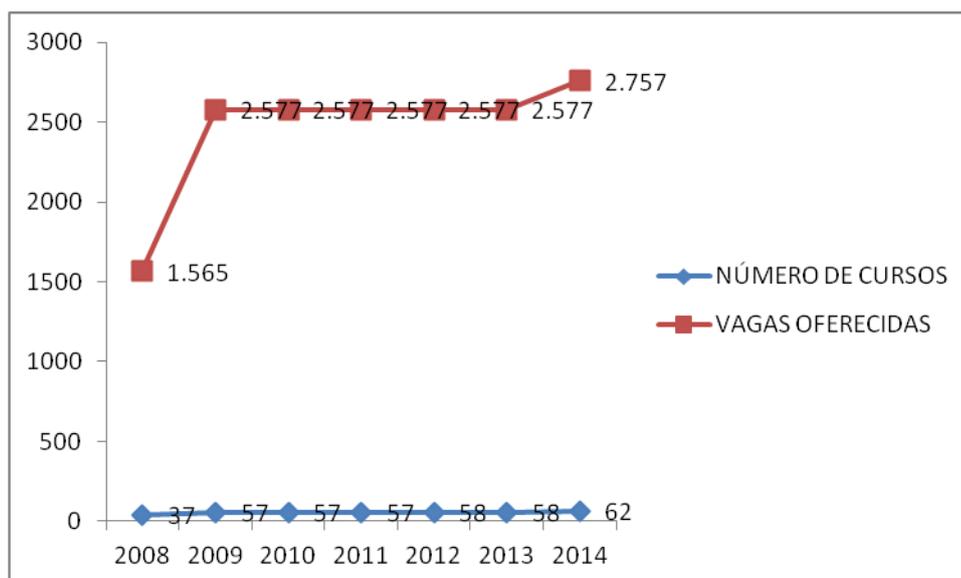
YIN, Roberto K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Tradução Daniel Grassi. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

WARLICH, Beatriz L. de Souza. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, Abr/Jun, 1974, p. 27-75.

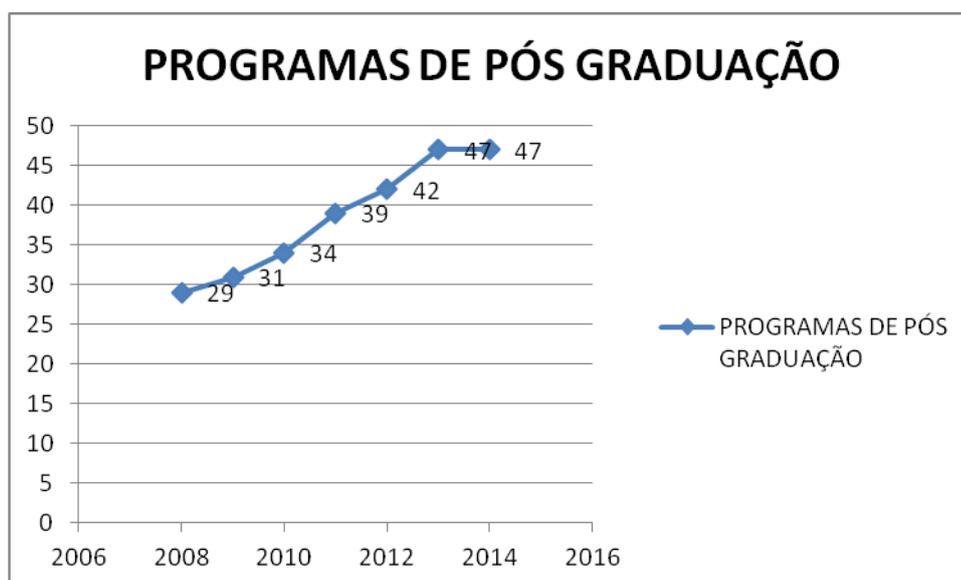
6 Apêndices

APÊNDICE A. INDICADORES DO CRESCIMENTO RECENTE DA UFSCAR EM GRÁFICOS

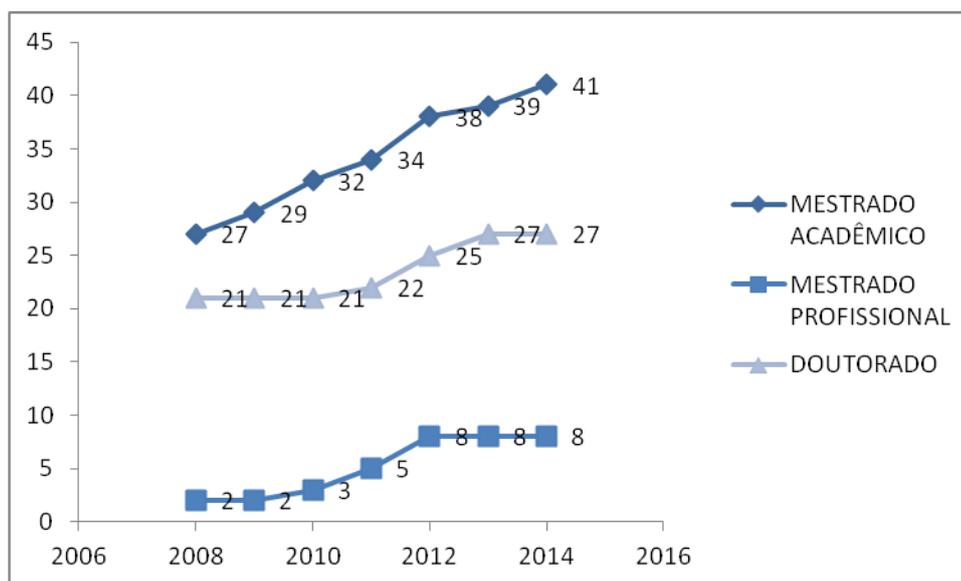
EVOLUÇÃO DOS CURSOS DE GRADUAÇÃO



EVOLUÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO

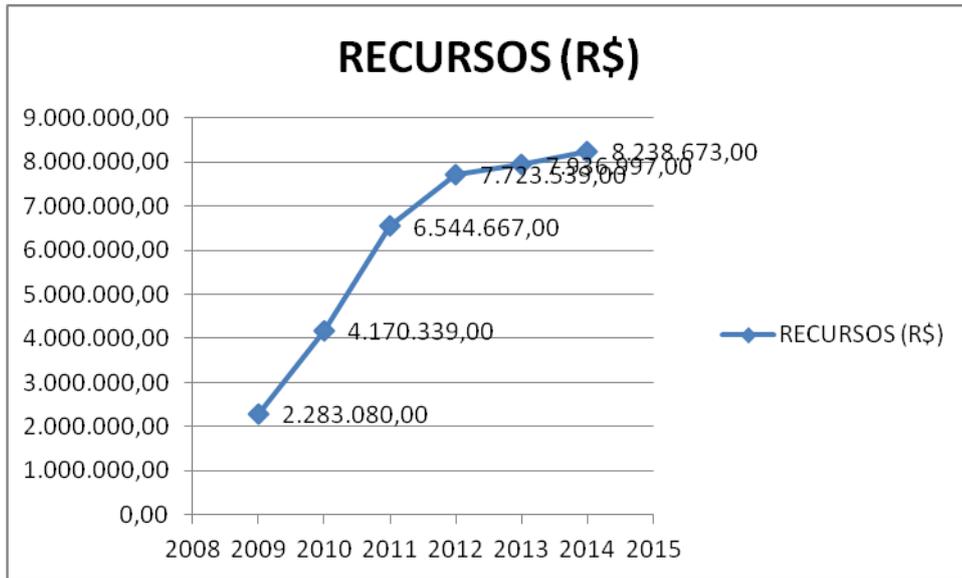


EVOLUÇÃO DOS CURSOS DE PÓS-GRADUAÇÃO



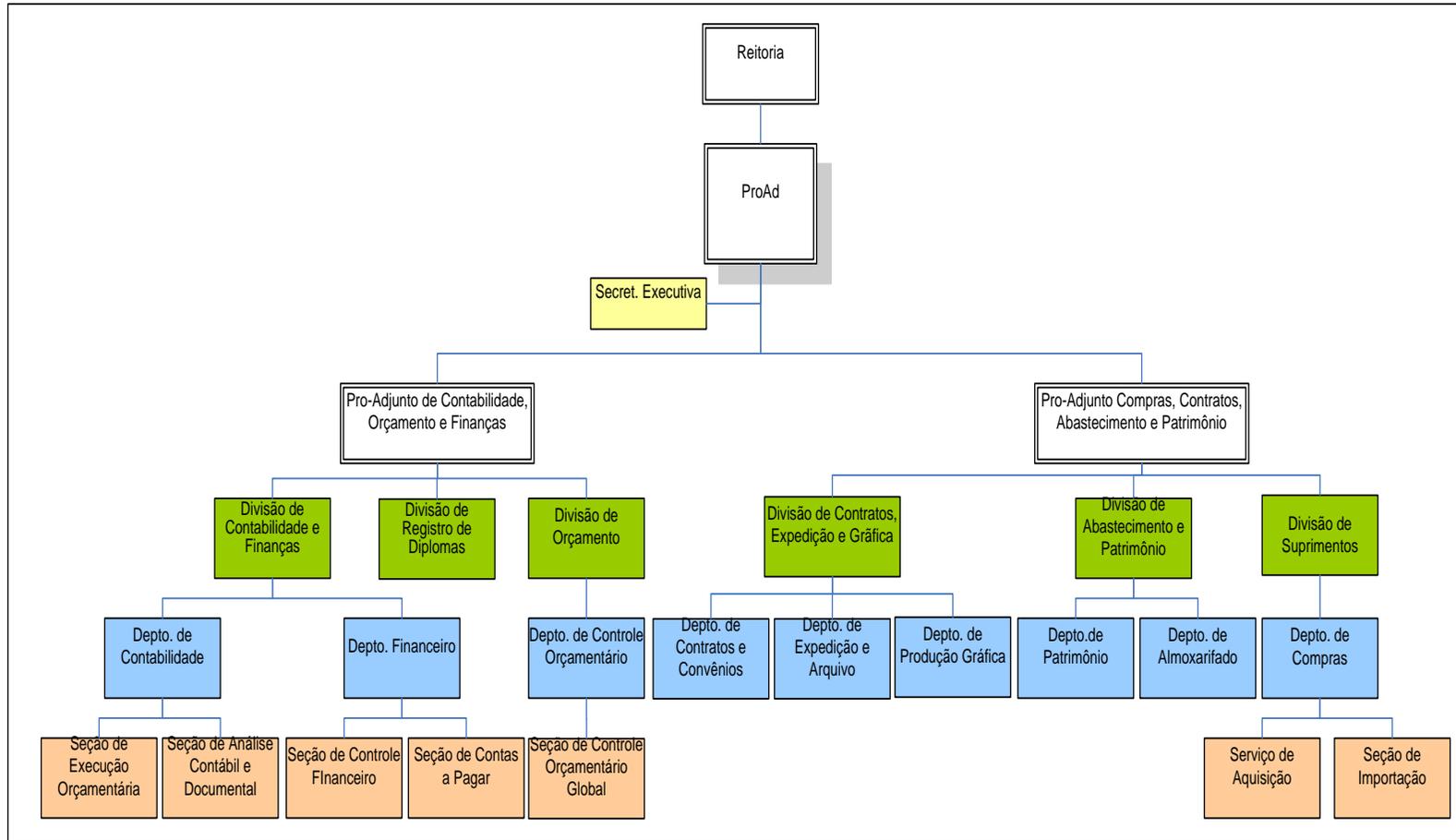
EVOLUÇÃO DAS ATIVIDADES DE EXTENSÃO



VOLUME DE RECURSOS PARA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL

7 Anexos

ANEXO A. ORGANOGRAMA DA REESTRUTURAÇÃO DA PROAD



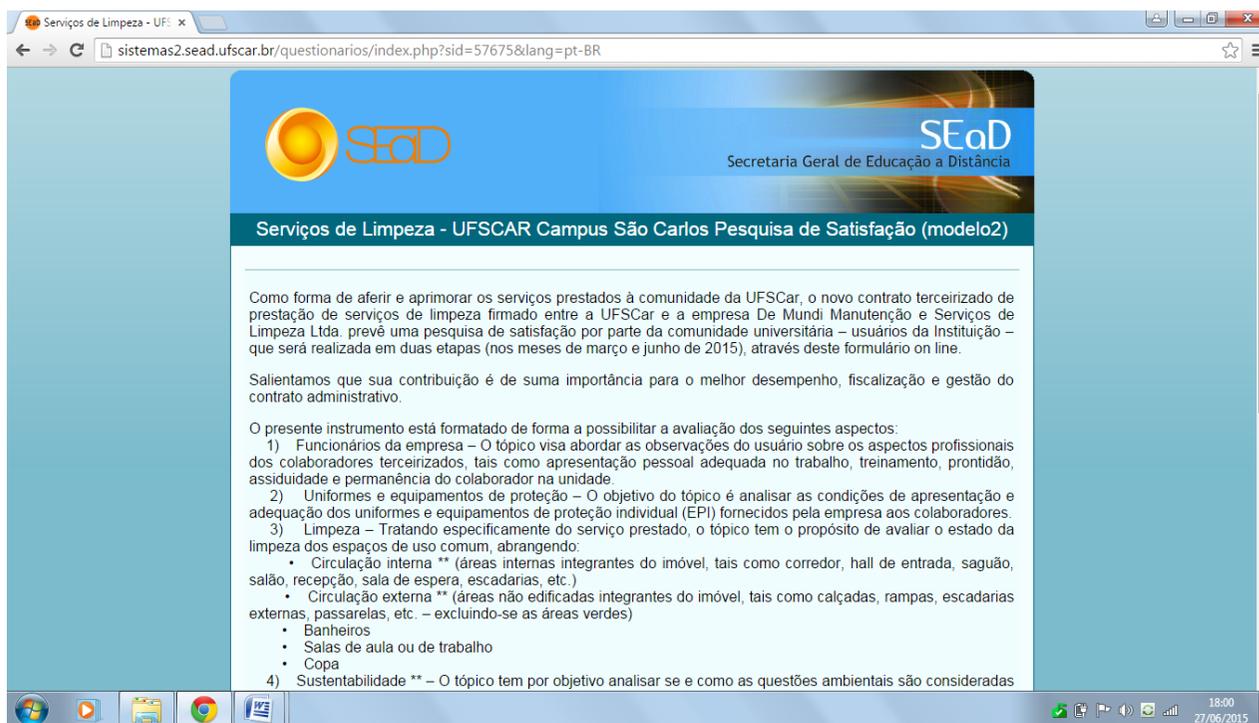
ANEXO B. QUESTIONÁRIO ELABORADO SOBRE A EXECUÇÃO DO SERVIÇO DE LIMPEZA DA UFSCAR.

A pesquisa de satisfação será disponibilizada por meio do seguinte link:

<http://sistemas2.sead.ufscar.br/questionarios/index.php?sid=57675&lang=pt-BR>

O conteúdo preliminar, colocado no endereço eletrônico em primeira versão para teste e apreciação da Administração se encontra detalhado nas páginas abaixo:

Página 1



Página 1 (continuação)

O presente instrumento está formatado de forma a possibilitar a avaliação dos seguintes aspectos:

- 1) Funcionários da empresa – O tópico visa abordar as observações do usuário sobre os aspectos profissionais dos colaboradores terceirizados, tais como apresentação pessoal adequada no trabalho, treinamento, prontidão, assiduidade e permanência do colaborador na unidade.
- 2) Uniformes e equipamentos de proteção – O objetivo do tópico é analisar as condições de apresentação e adequação dos uniformes e equipamentos de proteção individual (EPI) fornecidos pela empresa aos colaboradores.
- 3) Limpeza – Tratando especificamente do serviço prestado, o tópico tem o propósito de avaliar o estado da limpeza dos espaços de uso comum, abrangendo:
 - Circulação interna ** (áreas internas integrantes do imóvel, tais como corredor, hall de entrada, saguão, salão, recepção, sala de espera, escadarias, etc.)
 - Circulação externa ** (áreas não edificadas integrantes do imóvel, tais como calçadas, rampas, escadarias externas, passarelas, etc. – excluindo-se as áreas verdes)
 - Banheiros
 - Salas de aula ou de trabalho
 - Copa
- 4) Sustentabilidade ** – O tópico tem por objetivo analisar se e como as questões ambientais são consideradas na execução dos serviços.

Os parâmetros de observação são categorizados em:

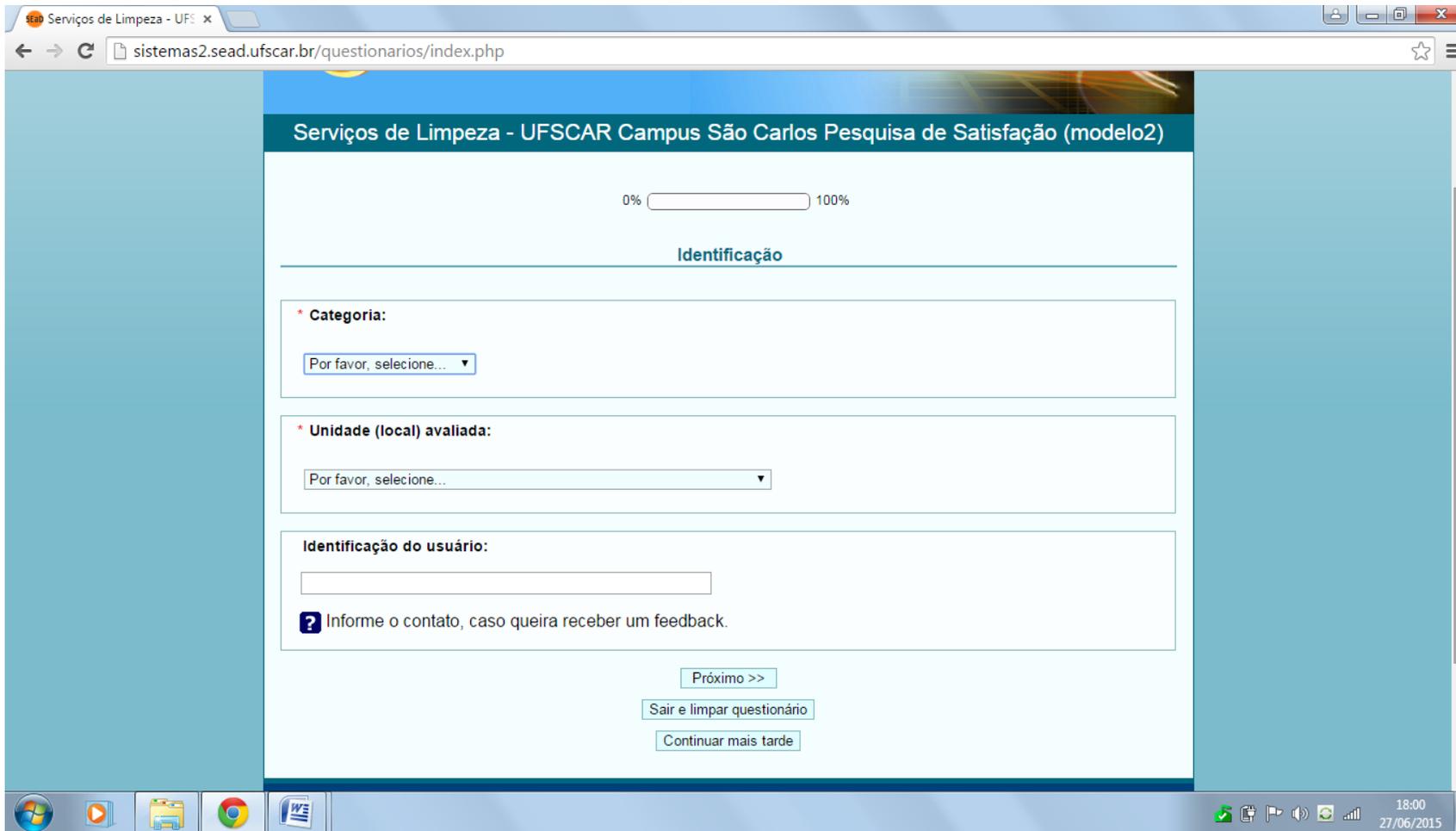
- Excelente - 😊😊😊 - o item é realizado de forma ótima, com qualidade irrepreensível.
- Satisfatório - 😊😊 - o item é realizado de forma agradável, atendendo as expectativas.
- Regular - 😊😊 - o item é realizado, podendo, porém, ser executado com maior cuidado, com maior frequência ou com maior qualidade.
- Insatisfatório - 😞 - a realização do item deixa a desejar em certos aspectos, mostrando-se abaixo das expectativas.
- Ruim - 😞😞 - o item não é realizado ou se verificam falhas acentuadas e recorrentes na sua execução.

Próximo >>

Sair e limpar questionário

Carregar questionário não concluído

17:59
27/06/2015



Serviços de Limpeza - UFSCAR Campus São Carlos Pesquisa de Satisfação (modelo2)

0% 100%

Colaboradores da empresa

	Excelente 😄😄	Satisfatório 😊	Regular 😐	Insatisfatório 😞	Ruim 😡😡
Pontualidade	<input type="radio"/>				
Assiduidade	<input type="radio"/>				
Apresentação pessoal adequada	<input type="radio"/>				
Quantidade de colaboradores que trabalham no setor/unidade	<input type="radio"/>				

Próximo >>

Sair e limpar questionário

Continuar mais tarde

18:02
27/06/2015

Página 5

Serviços de Limpeza - UFSCAR Campus São Carlos Pesquisa de Satisfação (modelo2)

0% 100%

Como está a limpeza da CIRCULAÇÃO EXTERNA?

Circulação externa: (áreas não edificadas integrantes do imóvel, tais como calçadas, rampas, escadarias externas, passarelas, etc. – excluindo-se as áreas verdes).

*
Excelente 😄😄 Satisfatório 😊 Regular 😐 Insatisfatório 😞 Ruim 😞😞

Chão (ausência de folhas e lixo)	<input type="radio"/>				
Frequência de limpeza (verificar qual a frequência prevista no contrato para áreas externas)	<input type="radio"/>				

Próximo >>

Sair e limpar questionário

Continuar mais tarde

18:04
27/06/2015

Serviços de Limpeza - UFE x

sistemas2.sead.ufscar.br/questionarios/index.php

Circulação interna: (áreas internas integrantes do imóvel, tais como corredor, hall de entrada, saguão, salão, recepção, sala de espera, escadarias, etc.)

*
Excelente 😄😄 Satisfatório 😊 Regular 😐 Insatisfatório 😞 Ruim 😞😞

Corredores limpos (ausência de lixo e poeira) e piso não escorregadio	<input type="radio"/>				
Lixeiras limpas, em local adequado, sacos de lixo trocados diariamente	<input type="radio"/>				
Mobiliário limpo (estofados, cadeiras, longarinas, armários, estantes)	<input type="radio"/>				
Uso adequado de sinalizador durante a limpeza	<input type="radio"/>				
Frequência de limpeza (verificar qual a frequência prevista no contrato para áreas internas)	<input type="radio"/>				

18:05
27/06/2015

Serviços de Limpeza - UFSCAR Campus São Carlos Pesquisa de Satisfação (modelo2)

0% 100%

Como está a limpeza geral dos BANHEIROS?

	Excelente 😄😄	Satisfatório 😊	Regular 😐	Insatisfatório 😞	Ruim 😡😡
Chão, ralo e lixeiras	<input type="radio"/>				
Vaso sanitário	<input type="radio"/>				
Pia, bancadas e espelhos	<input type="radio"/>				
Reposição diária de papel higiênico, papel toalha e sabonete líquido	<input type="radio"/>				
Frequência de limpeza	<input type="radio"/>				

Próximo >>

Sair e limpar questionário

18:11
27/06/2015

Serviços de Limpeza - UFS x

sistemas2.sead.ufscar.br/questionarios/index.php

0% 100%

Como está a limpeza da sua SALA?

*
Excelente 😄😄 Satisfatório 😊 Regular 😐 Insatisfatório 😞 Ruim 😞😞

Chão, tapetes e carpetes limpos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Paredes e tetos limpos, e vidros limpos regularmente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mobiliários limpos (mesas, cadeiras, longarinas, armários, estantes)	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Saco de lixo nas lixeiras e coleta de lixo diária	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Frequência de limpeza	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Próximo >>

18:12
27/06/2015

0% 100%

Como está a limpeza da Copa?

	Excelente 😄😄	Satisfatório 😊	Regular 😐	Insatisfatório 😞	Ruim 😡😡
Chão limpo	<input type="radio"/>				
Pia e bancadas limpas	<input type="radio"/>				
Lixeiras limpas, em local adequado, sacos de lixo trocados diariamente	<input type="radio"/>				
Bebedouros limpos	<input type="radio"/>				
Frequência de limpeza	<input type="radio"/>				

Próximo >>

Sair e limpar questionário

Continuar mais tarde

18:13
27/06/2015

0% 100%

Como é tratada a questão da Sustentabilidade?

Excelente 😄😄 Satisfatório 😊 Regular 😐 Insatisfatório 😞 Ruim 😡😡

Evita-se o desperdício de água (equipamento é adequado? O procedimento é adequado? A periodicidade é adequada?)	<input type="radio"/>				
Evita-se o desperdício de material de limpeza	<input type="radio"/>				
Coleta seletiva – separação de lixo orgânico e reciclável	<input type="radio"/>				

Próximo >>

Sair e limpar questionário

Continuar mais tarde

18:13 27/06/2015

SEAD Serviços de Limpeza - UFS x

sistemas2.sead.ufscar.br/questionarios/index.php

SEAD
Secretaria Geral de Educação a Distância

Serviços de Limpeza - UFSCAR Campus São Carlos Pesquisa de Satisfação (modelo2)

0% 100%

Outros Aspectos

Existe algum aspecto, em relação a este contrato de serviço, que você considera importante apresentar (exemplos: motivação dos colaboradores para o trabalho, interrupção do serviço, sugestões para a melhoria da qualidade do serviço, comentário adicional sobre algum item desta pesquisa)?

? Limite de 400 caracteres.

Enviar

Sair e limpar questionário

Continuar mais tarde

ufscar SEAD-CITE

18:14
27/06/2015

