



Universidade de Brasília – UnB

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão
de Políticas Públicas - FACE

Departamento de Economia - ECO

Programa de Pós-graduação em Economia - PPGE

MESTRADO PROFISSIONAL EM
GESTÃO ECONÔMICA DE FINANÇAS PÚBLICAS

**TERCEIRIZAÇÃO NA UNIVERSIDADE PÚBLICA: Limites de
eficiência e de qualidade, com ênfase na experiência da UnB**

JOSÉ RICARDO MONTEIRO

BRASÍLIA – DF

2020

**TERCEIRIZAÇÃO NA UNIVERSIDADE PÚBLICA: Limites de
eficiência e de qualidade, com ênfase na experiência da UnB**

JOSÉ RICARDO MONTEIRO

Dissertação apresentada como requisito para
a obtenção do título de Mestre em Economia
- Gestão Econômica de Finanças Públicas,
da Faculdade de Economia, Administração,
Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
- FACE, da Universidade de Brasília (UnB).

Orientador: Prof. Dr. Antônio Nascimento Júnior

Coorientador: Prof. Dr. Jorge Madeira Nogueira

BRASÍLIA – DF

2020

JOSÉ RICARDO MONTEIRO

TERCEIRIZAÇÃO NA UNIVERSIDADE PÚBLICA: Limites de eficiência e de qualidade, com ênfase na experiência da UnB

Dissertação aprovada como requisito para a obtenção do título de Mestre em Economia, Gestão de Finanças Públicas, do Programa de Pós-Graduação em Economia do Departamento de Economia da Universidade de Brasília. Comissão examinadora formada pelos professores:

Prof. Dr. Antônio Nascimento Junior

Prof. Dr. Jorge Madeira Nogueira

Prof. Dr. José Carneiro Oliveira Neto

Brasília/DF, 20 de fevereiro de 2020

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à Rosilene, minha querida esposa, à Esther, minha filha amada e à minha mãe, Eunice. Com elas compartilho vivências, alegrias, tristezas e, acima de tudo, amor.

AGRADECIMENTOS

À Inteligência Divina, pela vida, saúde e força. É de Deus e do Cristo Redivivo a vontade de lutar e viver.

À Rosilene Alves Batista, esposa dedicada e amável. Minha base familiar, amiga e eterna namorada. Sem o seu incentivo e apoio, o mestrado não passaria de um sonho.

Aos meus familiares: minha filha Esther, minha mãe Eunice, meus irmãos e irmãs Junior, Patrícia, Marcos, Betinha e Lurdinha, sobrinh@s e cunhad@s.

À família da minha esposa, por tudo que fizeram e que fazem por mim e minha família. Obrigado à minha sogra, Dona Socorro e cunhad@s, Jully, Preta, Juça, Zé Elias e Zé Carlos. Também tenho muito a agradecer às(aos) conconhad@s, Jonato, Nete e Thati.

À Brenda Oliveira Kelly, colega da Diretoria de Esportes e Atividades Comunitárias (DEAC/DAC), da Universidade de Brasília, pela sugestão do tema da pesquisa e apoio, além dos valorosos incentivos ao longo da escrita deste trabalho.

À Ana Paula Bernardi da Silva Ventura, também colega da Diretoria de Esportes e Atividades Comunitárias (DEAC/DAC), da Universidade de Brasília, por todo o apoio e suporte para o desenvolvimento da presente dissertação.

Ao Professor Dr. Antônio Nascimento Junior, meu Orientador, pelas indicações, sugestões e principalmente pelo apoio nas minhas decisões.

Ao Professor Dr. Jorge Madeira Nogueira, grande mestre, incentivador e Coorientador, que prestou todo o apoio necessário para o desenvolvimento deste trabalho. Se mostrou mais que docente. Se mostrou um verdadeiro amigo.

Aos membros da banca.

Aos demais professores do Programa de Pós-graduação em Economia Profissional em Gestão Econômica de Finanças Públicas, da Universidade de Brasília.

Aos demais professores e técnico-administrativos do Departamento de Economia da FACE/UnB.

Aos colegas de turma, que ao longo dos dois anos de curso, foram essenciais em minha vida. Fiz amigos. Compartilhamos alegrias, angústias, tristezas.

Aos colegas da Diretoria de Esporte e Atividades Comunitárias, que muito me ajudaram com sugestões e apoio emocional, em especial ao Professor Dr. Alexandre Rezende, nosso Diretor, pelas valiosas dicas no transcorrer da pesquisa.

Aos meus alunos da turma de jiu-jitsu do campus da Faculdade de Ceilândia, por todo o apoio e compreensão, e por me ensinarem que um professor pode fazer diferença na vida das pessoas.

"O que mais preocupa não é o grito dos violentos, nem dos corruptos, nem dos desonestos, nem dos sem ética. O que mais preocupa é o silêncio dos bons."

Martin Luther King Jr

TERCEIRIZAÇÃO NA UNIVERSIDADE PÚBLICA: Limites de eficiência e de qualidade, com ênfase na experiência da UnB

RESUMO

A terceirização se apresenta como uma das principais fontes de mão de obra, principalmente quando considerado o custo-benefício das contratações. No serviço público, ela contribui para reposição de força de trabalho a um custo bem mais reduzido. Na Universidade de Brasília, além de repor mão de obra, ela atua para manter, mesmo com um quadro reduzido de trabalhadores terceirizados, um padrão razoável de atividades que satisfaça a demanda existente por prestação de serviços. Na presente dissertação, iremos descrever as origens, expansão e problemas encontrados na realização dessas atividades. Também dissertaremos sobre os principais problemas, benefícios, aprimoramentos e como a prática dos serviços atinge a comunidade acadêmica da Universidade de Brasília. Nossos procedimentos de pesquisa foram aplicados em formato de questionário acerca dos limites da eficiência e qualidade dos serviços terceirizados prestados na UnB. Os resultados obtidos indicam que embora haja atualmente um número menor de terceirizados, os serviços são realizados de forma a atender as demandas da comunidade acadêmica.

Palavras-chave: Terceirização; Prestação de Serviços; Qualidade e Eficiência; Serviço Público; Universidade de Brasília.

THIRD PARTY IN THE PUBLIC UNIVERSITY: Limits of efficiency and quality, with emphasis on the experience of UnB

ABSTRACT

Outsourcing is one of the main sources of manpower, especially when considering the cost-benefit of hiring. In the public service, it contributes to the replacement of workforce at a much lower cost. At the University of Brasilia, in addition to replacing manpower, it acts to maintain, even with a reduced number of outsourced workers, a reasonable pattern of activities that meets the existing demand for services. In this dissertation, we will describe the origins, expansion and problems encountered in performing these activities. We will also discuss the main problems, benefits, improvements, and how the practice of services reaches the academic community of the University of Brasilia. Our research procedures were applied in a questionnaire format about the limits of efficiency and quality of outsourced services provided at UnB. The results obtained indicate that although there is currently a smaller number of outsourced services, the services are performed in order to meet the demands of the academic community.

Keywords: Outsourcing; Service Provision; Quality and Efficiency; Public Service; University of Brasilia.

LISTA DE ABREVEATURAS E SIGLAS

DAF	Decanato de Administração
DCA	Diretoria de Contratos Administrativos
DL	Decreto Lei
DNA	Ácido Desoxirribonucleico
DPO	Diretoria de Planejamento, Orçamento e Avaliação Institucional
DTER	Diretoria de Terceirização
FACE	Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
FUB	Fundação Universidade de Brasília
ICC	Instituto Central de Ciências
IES	Instituição de Ensino Superior
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
UnB	Universidade de Brasília

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Avaliação dos serviços terceirizados prestados na UnB.....	64
Gráfico 2 - Qualidade dos terceirizados na UnB	65
Gráfico 3 - Avaliação de contratações com base apenas nos custos.....	66
Gráfico 4 - Contratações com base na melhor eficiência	67
Gráfico 5 - Reconhecimento dos empregados terceirizados	67
Gráfico 6 - Pouco reconhecimento impacta na execução das atividades	68
Gráfico 7 - Suficiência do número de terceirizados na UnB	69
Gráfico 8 - Indicação de áreas para reforços de serviços terceirizados	70
Gráfico 9 - Implementação de novos trabalhadores em novas áreas ou áreas já atendidas	72

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Concepções de terceirização no serviço público brasileiro	39
Quadro 2 - Principais problemas encontrados no processo de terceirização, por autor	49
Quadro 3 - Cronologia de normatização da terceirização na UnB.....	55

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Tabela das respostas individuais	91
---------------------------------------------	----

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Evolução do total de postos de trabalho - UnB	43
Figura 2 - Quadro comparativo entre as despesas com terceirização e orçamento anual FUB de 2002 a 2016.....	56

APÊNDICES

Apêndice I – Questionário aplicado.....	82
Apêndice II - Gráficos das respostas obtidas	87
Apêndice III - Tabela das respostas individuais	91

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	18
CAPÍTULO I: TERCEIRIZAÇÃO: ORIGEM, EXPANSÃO E PROBLEMAS ENCONTRADOS.....	23
1.1. INTRODUÇÃO.....	23
1.2. TERCEIRIZAÇÃO: Em busca de um conceito.....	26
1.2.1. Terceirização: origem e expansão.....	28
1.2.2. Terceirização: caso brasileiro.....	31
1.3. A TERCEIRIZAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO DO BRASIL.....	34
1.3.1. O Serviço Público.....	34
1.3.2. Terceirização no Serviço Público: caso brasileiro.....	36
1.3.3. Terceirização na Universidade de Brasília.....	39
1.4. CONCLUSÃO.....	43
CAPÍTULO II: TERCEIRIZAÇÃO - ADOLESCÊNCIA PROBLEMÁTICA: QUANDO ESPINHAS SURGEM.....	46
2.1. INTRODUÇÃO.....	46
2.2. PROBLEMAS NOS PROCESSOS DE TERCEIRIZAÇÃO.....	47
2.3. BENEFÍCIOS E REMÉDIOS APONTADOS PARA SANAR PROBLEMAS NOS PROCESSOS DE TERCEIRIZAÇÃO.....	50
2.4. UnB: ENFRENTAMENTO DE PROBLEMAS E ADOÇÃO DE TRAJETÓRIAS PARA SATISFAÇÃO DA COMUNIDADE ACADÊMICA.....	52
CAPÍTULO III: TERCEIRIZAÇÃO NA UNIVERSIDADE PÚBLICA: IDADE ADULTA - SOLUÇÃO OU PANACÉIA?.....	58
3.1. INTRODUÇÃO.....	58
3.2. PERCEPÇÃO DA PRÁTICA DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS NA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA.....	59
3.2.1. Análise dos resultados obtidos da aplicação de questionário próprio....	64
3.3. CONCLUSÃO.....	72
COSIDERAÇÕES FINAIS.....	74
REFERÊNCIAS.....	76
APÊNDICES.....	81
APÊNDICE I: QUESTIONÁRIO APLICADO.....	82
APÊNDICE II: GRÁFICO DAS RESPOSTAS OBTIDAS.....	87
APÊNDICE III: TABELA DAS RESPOSTAS INDIVIDUAIS.....	91

INTRODUÇÃO

O mundo corporativo é dinâmico. A busca por excelência nos produtos e serviços ofertados ao mercado consumidor é constante. Custos operacionais são constantemente revisados para que não afetem a margem de lucro esperada, que também é constantemente revista e ajustada. Possibilidades de acertos e erros é calculada e validada, ou não.

Cada decisão tomada pela empresa pode afetar diretamente o quadro institucional, levando a empresa a se manter no mercado, de forma competitiva, ou leva-la à falência. Despesas que não tenham relação direta com o objetivo fim da empresa são dispensáveis, principalmente por não possuírem caráter de custo obrigatório. Investir valores no que pode refletir uma maior possibilidade de lucros é mais interessante, pois ao obtê-la, a empresa poderá investir em áreas que não guardem relação direta com o objetivo final da empresa. É assim com cargos intermediários, que estejam ligados diretamente ao que pode fomentar lucro.

Outro ponto a ser analisado é a conjuntura do cenário econômico e político. Relações entre empresas, parcerias e fomentação de leis podem alterar o quadro da esperança matemática que antevera “céu de brigadeiro”. Contudo, quando o horizonte não se apresenta tão benéfico, os cortes são tão ágeis quanto à perspectiva da multiplicação de capital. E a parte usualmente atingida é a folha de pagamentos.

Quando o dispêndio com pessoal reduz a projeção de ganhos, a demissão passa a ser fortemente considerada. Nesse ponto, a terceirização se apresenta como alternativa para que os custos sejam menores e a perspectiva de lucro não seja tão afetada.

Empregados terceirizados substituem a mão de obra utilizadas nas corporações, geralmente mediante contrato de empresas com fim específico para tal, a fim de realizar as mesmas atividades que antes eram exercidas por empregados diretamente contratados. O grande diferencial é que os valores são inferiores aos que antes eram pagos. Batista (2010) dispõe que o fator é conhecido como flexibilização de atividades laborais.

No serviço público, a terceirização de atividades cobre a carência de mão de obra, especialmente as de menor qualificação, expostas em cargos que já se encontram em extinção, como os executados pelo quadro de seguranças, serviços de carpintaria, jardinagem e copa. Como as funções são de atividades básicas, o somatório de anos de estudo não é exigido ao extremo, o que facilita a contratação pelas empresas admitidas de pessoal para compor o quadro de trabalhadores. Obviamente, não sendo cobrado uma educação pomposa, os salários ofertados não são tão expressivos.

As contratações, quando realizadas pelo serviço público, obedecem a um regramento específico, ditado em lei, que estipula valores máximos que se pode pagar e tempo máximo de contrato, por exemplo, além de estipular indiretamente a quantidade de trabalhadores que cada órgão deverá ter, mediante os valores estabelecidos e autorizados em orçamento.

No Brasil, em especial no serviço público, a terceirização vem sendo amplamente utilizada para repor mão de obra aposentada, afastada, licenciada ou, ainda, abastecida com trabalhadores via contrato de pessoa jurídica para prestação de serviços, já que a burocracia impede a realização de concursos para prover as vagas que são necessárias. No caso específico, a Universidade de Brasília vem adotando esse modelo de contratação, já que repõe a organização com atividades de forma rápida e sem problemas tributários diretos.

Diante dessa conjuntura, a presente dissertação responde ao seguinte questionamento: A terceirização na Universidade Pública, com ênfase na experiência da UnB, apresenta eficiência e qualidade? O objetivo geral é apontar se a execução dos serviços terceirizados na Universidade de Brasília é realmente necessária e se a execução é eficiente e com qualidade que atenda à comunidade acadêmica.

Para o caso dos objetivos específicos, procuraremos:

- Identificar origem, expansão, principais problemas apontados na terceirização de mão de obra e fatores que permitiram que a pauta fosse tratada no serviço público brasileiro;

- Descrever quais benefícios são identificados e quais recursos são adotados para que o modelo de contratação encontre mercado propício para a confiabilidade e disseminação, mesmo em períodos de crises de mercado;
- Explanar a contribuição da terceirização na Universidade de Brasília e ponderar o impacto da eficiência e qualidade observados pela comunidade acadêmica na prestação de serviços.

A motivação está relacionada ao fornecimento de dados e subsídios que possam melhorar a escolha das empresas prestadoras de serviços terceirizados, com foco especial para a percepção de como os serviços prestados podem afetar a interação UnB *versus* Comunidade Acadêmica.

A trajetória metodológica utilizará o procedimento da documentação direta extensiva, por meio do emprego de questionário. Como técnica de análise dos dados, será calcada na estatística descritiva quantitativa. Prodanov (2013) entende que a pesquisa é descritiva quando o registro e descrição dos dados se estabelece como característica essencial, onde se observa, se registra, se analisa e ordena os dados sem a manipulação ou interferência do pesquisador.

Para a coleta de dados, aplicaremos um questionário *online*, composto por oito perguntas objetivas de múltipla escolha e uma em que o questionado poderá indicar a sua preferência quanto a aplicação de atividades terceirizadas. A composição do público alvo é de membros da comunidade acadêmica (professores, estudantes, servidores técnicos, comerciantes e eventuais visitantes). No nosso entendimento, o usuário se apresenta como um dos elementos-chave para avaliar a eficiência e qualidade dos serviços prestados.

O questionário será hospedado na página do Google Formulários, onde iremos elaborar e disponibilizar o endereço eletrônico. Sua divulgação será por meio de mensagens eletrônicas no aplicativo *WhatsApp* e por *e-mail*, encaminhado inicialmente para contatos pessoais. Para ampliar o número de pessoas convidadas, pediremos que as pessoas inicialmente contatadas, enviem para os seus contatos e estes para os contatos que possuírem, a fim de alcançar o maior número de pessoas

pesquisadas. Iremos também distribuir cartazes e folhetos compostos de título da pesquisa, objetivos e um *QR-Code*¹ para acesso direto à página da pesquisa.

Quanto à metodologia utilizada na pesquisa, optamos por utilizar a pesquisa descritiva, utilizando emprego de questionário de múltipla escolha. Segundo Prodanov (2013: 52), a pesquisa é descritiva “quando o pesquisador apenas registra e descreve os fatos observados sem interferir neles. (...) Assume, em geral, a forma de levantamento.” Vale salientar que as questões postas na pesquisa não buscaram direcionar opiniões, mas possibilitar ao questionado sobre as próprias opiniões e percepções a respeito da sua avaliação individual sobre a eficiência e qualidade dos serviços prestados pelos terceirizados.

A dissertação está composta por três capítulos, além desta Introdução e da Conclusão. O primeiro capítulo, intitulado Terceirização: origem, expansão e problemas encontrados, trataremos do caminho percorrido pela terceirização das atividades do ramo privado, como meio de potencializar a produção, até a inclusão nas regulares atividades do setor público, bem como a sua origem, expansão e problemas. Também abordaremos como a terceirização foi introduzida na pauta da Universidade de Brasília (UnB). O trabalho tem como escopo destacar a relevância da terceirização no mundo corporativo.

No segundo capítulo, intitulado Terceirização: Adolescência problemática: quando espinhas surgem, iremos analisar o surgimento dos primeiros e principais problemas advindos do processo de terceirização; quais os benefícios e os tratamentos adotados para sanar essas demandas e que caminho deverá seguir para que a sua renovação seja realizada de forma contínua, no enfrentamento de períodos de crise.

No terceiro e último capítulo, intitulado Terceirização na universidade pública: Idade adulta – solução ou panacéia?, iremos abordar a prática da prestação de serviços terceirizados na Universidade de Brasília, o impacto que é perceptível para a comunidade acadêmica e se o número de terceirizados é suficiente para que esta percepção seja positiva. Também iremos analisar se o processo de contratação,

¹ Código *QR-Code* é um código de barras bidimensional, que pode ser facilmente escaneado utilizando a maioria dos *smartphones* equipados com câmera. A leitura do código iniciará uma página de internet do endereço eletrônico onde o questionário estará disponível.

baseado na Lei de Licitações, que prioriza o menor custo apresenta, ou não, maior eficácia, ou se necessariamente pode ser considerado como de pior qualidade. Também analisaremos até que ponto as renovações/manutenção de contratos com empresas terceirizadas apresenta vantagem competitiva para a Universidade de Brasília, além de analisar resultados do questionário que foi aplicado para avaliar os pontos acima mencionados.

CAPÍTULO I:

TERCEIRIZAÇÃO: ORIGEM, EXPANSÃO E PROBLEMAS ENCONTRADOS

1.1. INTRODUÇÃO

As corporações funcionam ao passo de uma complexa rede de interação que é a sua força de trabalho. Souza e Clemente (2012) explanam diferentes aspectos envolvidos: são organizações bem elaboradas que envolvem diversas áreas em conjunto, como as áreas de recursos humanos, área de materiais e a área financeira. Elas podem ser analisadas de diversos pontos de vista. Dentre elas, podemos destacar o de empresa, pela teoria econômica: unidade produtiva que transforma insumos básicos em produtos e as mercadorias em valor. Isso envolve deliberações resultantes de tomadas de decisões que impactam diretamente no desempenho corporativo, sendo crucial para a sobrevivência, sucesso ou fracasso corporativo.

O desempenho corporativo pode ser bem-sucedido, ou não. Depende do nível produtivo que ela se propõe a executar e o que implementa. Também está atrelado ao nível do comportamento econômico globalizado, das políticas públicas em atividade, acordos comerciais locais ou transnacionais, nível de renda aferida, entre outros, que influem diretamente na economia e, de forma conseqüente, no nível de empregos gerados, nas contratações efetuadas pelo governo, etc. Os resultados dessas performances criam ciclos que interferem diretamente na boa-venturança empresarial ou o torna arruinado.

De acordo com Dias (2012), a economia atravessa períodos de avanço ou recessão, conhecidos como ciclos econômicos. Os ciclos econômicos podem ocorrer de forma setorizada, circunscrita a localidades específicas, continentes ou todo o globo. Esses ciclos econômicos podem decorrer de diversas formas, por atividades naturais, por ações especulativas em mercado de bolsas de valores, por ações de políticas públicas, entre outros, que podem ser de forte ou fraca intensidade, afetando todos os tipos de atividades econômicas.

Esses ciclos econômicos ficam mais evidentes quando consideramos o mundo globalizado, onde as fronteiras delimitadoras dos países não impõem obstáculos comerciais. O processo é conhecido como internacionalização do capital, e ocorre desde o início do capitalismo e de formas e tempos diferentes desde então. Com esse processo de multinacionalização, as empresas passaram a ter necessidade de aumentar seu campo especializado de produção decorrente do aumento da concorrência para ganho de mercados, implicando processos de liberalização de economias para a iniciativa privada e natural retirada do Estado das ações produtivas para cuidar especialmente de políticas públicas inerentes a funções de governo (AMADO; MOLLO, 2003).

Nos ciclos econômicos com períodos de recessão, é comum haver desemprego em massa, que geralmente é resultado de ações de cortes de custos operacionais financeiros ou de especialização produtiva. Segundo Polonio (2000), Timm (1998) e Pochmann (2008)², essa elevação na taxa de desemprego cria novos campos de atuação laboral, já que as empresas tendem a buscar especialização funcional. Por sua vez, governos se eximem de certas áreas-meio, de setores que podem ser operados por empresas do ramo de atividades de menor especialização trabalhista.

Nesse contexto, a contratação de pessoal especializado passou a ser mais necessária para a aplicação e ampliação financeira das empresas e para obtenção de ganhos escalonados de capital, houve um desdobramento natural para que pessoas com baixa qualificação ocupassem justamente essas vagas, mas não diretamente contratadas pelas empresas ou governos, mas, sim, por empresas concebidas para esse fim, já que as empresas especializadas passam a ter baixa tendência a contratar profissionais com poucas qualificações.

Esse desinteresse por parte de empresas não especializadas em efetuar contratações de mão de obra com pouca ou sem qualificação afeta diretamente o mercado de oferta de mão de obra. Em consequência, a base da economia corporativa cria um aumento na oferta de trabalhadores com baixa ou nenhuma qualificação sem a devida recíproca. Poucas são as empresas que demandam esse tipo de contratação de forma direta, justamente por ser pouco rentável ou apresentar baixo retorno

² Pochmann (2008) indica que custos com contrato de trabalho e proteções social e trabalhista são outros fatores que aumentaram o desinteresse nesse tipo de contratações de mão de obra sem correspondente especialização necessária para o desenvolvimento empresarial.

econômico.³ As empresas que demandam a outras organizações para a prestação de serviços, não querem o ônus de selecionar e contratar pessoas para a realização das tarefas, além de não possuir o desejo de ter responsabilidades trabalhistas e fiscais de forma direta. É aí que surge a preferência para as contratações das empresas terceirizadas. Na visão das empresas terceirizadas, há a perspectiva de que os trabalhadores contratados possam atender as demandas de forma rápida e eficaz, a um baixo custo. Todo o processo de contratação apresenta relevância social e econômica.

Esse processo de busca para redução de custos, sem perda de qualidade nas atividades empresariais mais lucrativas, resultou na terceirização (POLONIO, 2000). A terceirização se caracteriza, portanto, pela transmissão de fases e/ou de etapas do processo produtivo menos importantes na cadeia produtiva para empresas ou pessoas outras, segundo Amorim (2009).

É importante salientar que todo o processo de divisão de tarefas, incluídos aí o de dispor do direito a terceirizar serviços com os quais o ramo de atividade fim tem mais importância que as atividades-meio, parte da livre vontade empresarial. Mamede (2013) descreve bem o processo, quando cita a opção pela “liberdade de ação jurídica e econômica (livre iniciativa)” disposta no artigo 1º, IV e no artigo 170 *caput* da Constituição Federal de 1988 e a livre movimentação de capitais e de livre empreendimento. Isso inclui o direito da empresa contratar, quando ela assim tiver interesse, uma mão de obra terceirizada temporária, ou seja, agir a bem do direito da liberdade de contratar.

No caso das empresas que são terceirizadas, a dinâmica para a contratação desses recursos humanos é simples. Depende, em princípio, de selecionar aquele trabalhador que demonstrar possuir as aptidões que a empresa procura. Após rápido treinamento, se houver a necessidade, a mão de obra já estará disponível para a execução de tarefas. A terceirização, então, representa a flexibilização do processo produtivo e oferece vantagens ao contratante e ao contratado (FREITAS, 2017).

³As empresas seguem o postulado do *Homo Economicus*, que afirma que o homem moderno age apenas pela racionalidade. Sendo assim, se uma contratação não é vantajosa para a empresa, ela não terá interesse em efetuar.

Este artigo analisa a origem da terceirização, sua expansão e o desenvolvimento das atividades em corporações da iniciativa privada e o atendimento às demandas específicas, como ocorre no caso do serviço público brasileiro.

1.2. TERCEIRIZAÇÃO: Em busca de um conceito.

A terceirização se apresenta como um chamado para realização de serviço solicitado a um terceiro. Pode ser oficializado mediante documento físico, mas há também meios verbais, não oficiais. É necessário que se especifique o objeto do chamado, contraprestação, subcontratação, se for o caso, o valor cobrado e o pagamento a ser efetuado. Polonio (2000: 40) descreve o processo:

Referida prestação de serviço tem a natureza de um contrato bilateral, pelo qual uma das partes se obriga para com a outra a prestar-lhe uma atividade lícita, material ou imaterial, mediante remuneração. Seu objeto é uma obrigação de fazer, ou seja, a prestação de uma atividade lícita, não vedada pela lei e pelos bons costumes, oriunda da energia humana aproveitada por outrem.

Ainda segundo Polonio (2000), é um contrato consensual, onde as partes compactuam o objeto principal das atividades a serem desenvolvidas, onde quem contrata espera, ao final do processo, receber aquilo que contratou e quem prestou a atividade, receber o valor acordado das atividades desenvolvidas. Na mesma linha, Amorim (2009) afirma que uma das características da terceirização é a transferência de atividades para outras empresas e se inserem na reengenharia de produção, conhecidas como pós-fordismo.

Para Dias (2012), a terceirização vem a ser uma solução para diversos problemas que envolvam o desenvolvimento e a diversidade de atividades produtivas. Na sua concepção, a delegação, que é o princípio básico da terceirização, existe porque certas atividades e funções estão fora da vocação primeira da empresa, isto é, das atividades que não estão no rol da principal atividade ou do ramo para que a empresa fora criada. Dias (2012) ainda enfatiza que a terceirização se constitui em um poderoso recurso gerencial para evitar a dispersão de esforços; ou seja, a intenção

é de aumentar a agilidade no âmbito empresarial, já que a disposição logística fica totalmente voltada para as atividades fim.

Alvarez (1996) corrobora essa assertiva, quando afirma que terceirizar representa a tendência moderna de comprar tudo àquilo que não faz parte da missão primeira da empresa e que além de ser uma opção atualizada como meios de contratação existente, sempre dá brecha para que substituições possam ser realizadas, já que a reconhecimento é reduzido e que não se enxerga parceiros comerciais, mas meros contratados.

Giosa (1997: 14) afirma que a terceirização “é a tendência de transferir, para terceiros, atividades que não fazem parte do negócio principal da empresa.” Também reforça ser uma moderna tendência no esforço comum empresarial de concentrar os esforços nas atividades essenciais, deixando atividades de menor relevância para outras, contratadas para esse fim, em um processo de gestão.⁴

Druck (2018) entende que a terceirização deve ser considerada um fenômeno trabalhista mundial, que engloba vários segmentos de trabalho e se tornou tão relevante que passou a exigir sistemática e legislação próprias. Neste sentido, Martins (1994) enumera alguns dos objetivos principais da terceirização: 1. Redução de despesas (diminuir encargos sociais derivado de contratações diretas de pessoal); 2. Mudanças organizacionais (novos métodos de gerenciamento de mão de obra); 3. Racionalização produtiva (simplificação de modelos produtivos); 4. Especialização flexível (transformara relação: fornecedor, produtor e mercado consumidor); 5. Quebra do movimento sindical (resolução conflituosa entre contratante e contratado seriam resolvidos de forma interna) e 6. *Outsourcing* (busca de tecnologia própria, em empresas de países mais adiantados no ramo da terceirização que favorecesse novas metodologias para aperfeiçoar contratos e formas de prestação de serviços.

Para Druck (1999), no caso das políticas para geração de emprego, a terceirização é o meio mais viável quando o assunto é reestruturação produtiva, pois permite pôr em prática metas traçadas por gestão administrativa, projetadas no meio

⁴ Giosa (1997: 14) destaca e define os pontos que, para ele, são cruciais: Processo de Gestão deve ser entendido como “uma ação sistêmica, processual, que tem critérios de aplicação (início, meio e fim) e visão temporal (curto, médio e longos prazos) e uma ótica estratégica, dimensionada para alcançar objetivos determinados...”; enquanto o conceito de parceria pode ser visto como um relacionamento comercial entre contratante e contratado, em um regime de confiança.

empresarial ou governamental, já que as modalidades de contratação se refletem por cláusulas mais flexíveis, como contrato por tempo determinado ou por carga horária parcial, entre outras. Desta forma, sempre há, no Brasil, intensificação de processos que visam a terceirizar, já que o menor custo investido nas contratações garante uma maior perspectiva de bons resultados para a maioria das empresas que aderem a essa modalidade. Inicialmente, os serviços terceirizados eram voltados para atividades de conservação, segurança e limpeza. Como o passar dos anos, houve uma expansão e, nos dias atuais, há uma infinidade de serviços que são terceirizados pelos contratantes, desde atividades de informática à recepção (FREITAS, 2017).

1.2.1. Terceirização: origem e expansão

Nas últimas décadas observamos um grande esforço, no meio empresarial, para que meios produtivos possam ter os seus custos reduzidos e que o nível de produção e lucro sejam elevados. É a dinâmica do modelo capitalista. As empresas enfrentam elevados níveis de competição e buscam a chamada vantagem competitiva⁵ e a elevação da concorrência provocada pelo sistema gera uma natural necessidade do nível de investimento, onde se possa direcionar recursos e tempo, visando melhorar o nível produtivo e retroalimentar o sistema de investimentos e de capitalização empresarial. A ideia é direcionar os esforços para o que pode trazer retorno financeiro a curto ou médio prazo.

Então, no meio produtivo, etapas secundárias, que não trazem retorno financeiro expressivo e imediato não apresentam grau de relevância que justifique vultosas aplicações de recursos financeiros. Essa maior concorrência inseriu estratégias de racionalização e redução de custos nas empresas (DAU, 2009) e a terceirização passou a ser uma condição na etapa produtiva, já que se apresenta como uma boa tática para reduzir custos. Esse planejamento administrativo, decorrente da condução das orientações financeiras, visa trazer melhores resultados e otimizar a própria saúde do empreendimento.

⁵ Pode-se entender a vantagem competitiva como a vantagem que uma empresa tem sobre as suas concorrentes sobre determinado ramo ou segmento produtivo.

É preciso entender que a ideia de terceirização no mundo não é nova. Druck (2018) cita modelos de terceirização utilizados desde o século XVI, com a subcontratação de artesãos autônomos por mercadores, na França e Inglaterra já era prática comum.

Para Batista (2010), o conceito de terceirização vem sendo utilizada desde o Século XVIII, enquanto forma de organização da produção capitalista, e que o formato de produção domiciliar era apenas uma fase de transição, até que o capital pudesse ser deflagrado como meio mais eficiente. Já Giosa (1997) explica que o processo da terceirização se iniciou nos Estados Unidos da América logo após o período da II Guerra Mundial.⁶ As indústrias bélicas se concentravam em sua linha produtiva em armamentos para uso no *front* de batalha:

Como processo e técnica de gestão administrativa-operacional concorrente nos países industrialmente competitivos, a Terceirização originou-se nos EUA, logo após a eclosão da II Guerra Mundial. As indústrias bélicas tinham como desafio concentrar-se no desenvolvimento da produção de armamentos a serem usados contra as forças do Eixo, e passaram a delegar algumas atividades de suporte a empresas portadoras de serviços mediante contratação. (GIOSA, 1997: 12).

Freitas (2017) corrobora a ideia, explicitando que a terceirização decorreu de uma sobrecarga de demanda por empresas produtoras de armas, no período da Segunda Guerra Mundial. Segundo esse autor, as contratações de empresas não especializadas na fabricação bélica serviram para dar suporte ao aumento na produção. Assim, as empresas especializadas podiam melhorar a execução de atividades próprias na produção de armas e materiais correlatos.

Outra importante contribuição a esse respeito vem de Pagnoncelli (1993). O autor cita que a terceirização americana foi utilizada mais como estratégia empresarial e que ocorreu de forma mais sistemática a partir da década de 1950. Ele cita que outro exemplo clássico se deu com as montadoras de automóveis:

⁶ Timm (1998) cita o fato que há registro de prestação de serviços na Roma antiga. A dogmática, conhecida como “Digesto”, apresenta pelo menos três tipos de contratos que se podiam acertar uma prestação de atividades humanas: o mandato, o depósito e a locação-condução, ensejando o direito do contratante e contratado. O autor explica o exemplo da modalidade locação - das três apresentadas é relativa a atividade humana – as chamadas *operae locari solitae* (em tradução livre: colocado em serviço regular), que aceitavam contratações de pessoas para afazeres mais simples ou domésticos, em categoria de contrato direto (serviço não-escravo), que estavam em oposição às *artes liberales* (atividades de profissionais liberais, como advogados, médicos), onde o profissional prestava um tipo de serviço especializado, os quais eram negociados por mandato.

Elas transferem para terceiros a fabricação de praticamente todas as peças, partes e componentes de seu produto, das chapas de aço à mais elementar autopeça. Além disso, subcontratam atividades como distribuição, venda, assistência técnica e manutenção. (PAGNONCELLI, 1993: 20).

Essa particularização produtiva de segmentos terceirizados vem do fato de que ao fim da Primeira Grande Guerra Mundial houve grande desemprego nos países do Continente Europeu, quando o capitalismo, especialmente o ocidental, tratou de reorganizar suas ideologias e buscou se estruturar de forma que o trabalho produzido fosse o mais especializado possível, como as linhas de produção Fordista⁷. Todo o processo produtivo, de acordo com Amorim (2009) obedecia a uma hierarquia de comando instigado pela metodologia Taylorista, que previa etapas elaboradas onde o desejo é obter a máxima produtividade do trabalho, em tarefas fragmentadas cujas trajetórias eram rigidamente estudadas e previstas, seguindo padrões estipulados previamente.

O período do surgimento da terceirização coincide com o ciclo de aumento de produção, lucros e empregos e renda, que ficou conhecido como *welfare state*, ou estado de bem-estar. A especialização de produção apresentou retornos para compensar todos os esforços realizados com a externalização de processos produtivos. Ela proporcionou resultados vantajosos, como vemos em Coutinho (2015: 57):

Durante a vigência do *welfare state* (1945-1970), houve evidente aumento de produtividade, lucro, acumulação de capitais, emprego, renda, assim como surgiu outro expressivo conjunto de avanços sociais justificado, em parte, pela inserção do Estado na formulação e na execução de políticas públicas. O quadro econômico de pujança criou inclusive condições objetivas para o desenvolvimento de novas tecnologias a serem utilizadas vigorosamente no novo modelo de produção capitalista que começa a se desenhar no início dos anos 1970.

Esse período, ainda segundo Coutinho (2015), promoveu acentuadas mudanças que foram sentidas em todas as partes da economia, sociedade, política e até mesmo tecnológica, e também ficou conhecido como a “Era de Ouro” do

⁷ Método criado pelo empresário norte-americano Henry Ford, que priorizava a produção em massa, baseado em linha de montagem, onde cada setor produzia especificamente um componente e, ao final, tudo era montado. Se esperava a redução de custos de produção para tornar o produto final mais barato e sua linha de montagem mais rápida.

capitalismo, ou “Anos Dourados”, e teve seu destaque no período compreendido entre 1945 e 1970.

É importante evidenciar que a terceirização ajudou o conjunto produtivo que produziu riqueza no mundo e subsidiou possibilidades para que o Brasil pudesse se beneficiar com o modelo utilizado.

1.2.2. Terceirização: caso brasileiro

O surgimento da terceirização no Brasil remonta à década de 1950. Basicamente seguiu modelos já utilizados nos países que empregavam a terceirização ao redor do mundo, junto com as linhas de montagem automobilísticas e buscava aperfeiçoar a produção para aumento do lucro, segundo Alvarez (1996), Druck (1999) e Freitas (2017). Assim, no Brasil, a terceirização foi direcionada para atividades mais simples, com objetivo explícito de redução de custos com contratação direta para atividades avaliadas como simplórias, sendo as modalidades mais antigas no Brasil, consideradas pioneiras na terceirização são as que prestam serviços de limpeza e conservação, que executam atividades desde 1967.

Teixeira (2009) informa que no Brasil, desde o início da terceirização, há aspectos dualísticos de contratações via empresas terceirizadas e contratações de empregados precarizados⁸ e que no transcorrer da década de 1990 esse sistema fragilizou o mercado de trabalho brasileiro. Contudo, ainda assim, as contratações por meio de empresas terceirizadas foram as que mais se evidenciaram.

Essas contratações foram realizadas principalmente para suprir uma natural demanda de atividades que não eram de tal relevância que possibilitasse a contratação direta de mão de obra. Como as atividades que seriam desempenhadas ficariam fora do escopo das atividades-fim das empresas, o enlace contratual não se fazia necessário, embora as atividades continuassem sendo requeridas.

⁸ O termo “precarização” diz respeito ao empregado que exerce atividades laborais sem um contrato formal, sem vínculo trabalhista e que não tem respaldo jurídico para o trabalhador.

Dessa monta, atividades mais simples, que poderiam ser realizadas por qualquer pessoa, mesmo que apresentasse baixa escolaridade e pouca qualificação, que não trouxesse encargos trabalhistas mais severos a quem contratasse, se apresentava como a contratação ideal.

Para Alves (2015) e Coutinho (2015), a terceirização ocorrida no Brasil não passou de uma reorganização da afirmação capitalista e que o processo favoreceu a superexploração da força de trabalho. Na concepção dos autores, o processo além de se dar em condição hipertardia e dependente do sistema colonial-escravista - já que a primazia era a exploração laboral a um custo salarial extremamente baixo e que o modelo utilizado está inserido na costumaz exploração da força de trabalho - advinda da famosa era da “Casa Grande”, onde a vontade de lucros gigantes não remunerava adequadamente o trabalho executado, com precarização salarial objetiva.

Outro ponto importante destacado pelos autores é que após as políticas que buscaram a desindustrialização, adotadas no início dos anos de 1990, com a abertura comercial e extinção de barreiras não-tarifárias, além da redução de alíquotas de importações, no governo Collor de Melo, e a sequente política neoliberal⁹, no governo Fernando Henrique Cardoso, que promoveu redução de tarifas aduaneiras e sobrevalorização cambial do Real, fez crescer os índices de importações, o que tornou ainda mais frágeis a produção industrial nacional, que já não dispunham de capital de giro o suficiente para concorrer com os preços dos produtos importados, trazidos pela abertura comercial. Isso elevou o índice de desemprego no Brasil e gerou empregos nos países exportadores.

Essa crítica, apresentada pelos citados autores tem grande relevância, pois evidencia a forma depauperada que os trabalhadores sempre foram tangidos, em contrapartida do enaltecimento dos proprietários do capital, que visam a obtenção máxima de lucros e vantagens. Ainda conforme entendimentos dos autores acima citados, o Brasil aderiu a essa modalidade de trabalho com a adoção de políticas públicas que permitiram a adoção da chamada precarização trabalhista.

⁹ O autor cita como ponto negativo principal da administração neoliberal, adotada no governo Fernando Henrique Cardoso, a política de juros altos praticados no período, que afetou o crescimento do mercado de trabalho, a produção industrial, a produção agrícola; em suma, serviu como fonte inibidora de investimentos no setor produtivo.

Nessa perspectiva, Coutinho (2015) esclarece que a terceirização caminha a passos largos para se transformar no principal modo de contratação obreira no país, acompanhada por perdas de direitos trabalhistas e fragilização sindical. É o que ele tenta alertar, quando chama a atenção para o fato de que grande parte dos terceirizados estão alocados no mercado informal de trabalho, em pequenas empresas, geralmente contratadas por grandes companhias que buscam a desvinculação total com a massa dos trabalhadores que realizam as atividades complementares contratadas.

Batista (2010) e Giosa (1997) corroboram o entendimento quando esclarecem que o ditame do processo de terceirização nacional tivera como escopo a minimização de custos, rápida maximização de resultados financeiros, onde a primazia dos esforços fossem direcionados, de forma prioritária, para atividades fim, com possibilidade de rápido retorno financeiro, precarização do trabalho e dos direitos trabalhistas, além de forte repressão da força sindical.

É preciso lembrar que a terceirização chegara ao Brasil em um momento de forte crise econômica e que, por isso, se priorizou a ideia de contratos para cargos mais simples, com menor exigência escolar. Assim, além de criar oportunidade para pessoas com menos anos de estudo, criaria demanda para novos nichos empresariais voltados de forma específica para promover a terceirização (empresas criadas apenas com o fim de contratação de pessoal para ser terceirizados), onde seria evitado contratações de pessoal de forma direta de forma a driblar obrigações trabalhistas, de acordo com Giosa (1997).

Nesse contexto de constante crise econômica e minimização de perdas financeiras e novas possibilidade de negócios, Martins (1994) salienta que o advento da terceirização ocorrera de forma inevitável, pois havia uma grande necessidade de reestruturação produtiva nas empresas, não só nas brasileiras, mas em escala mundial, e o caso nacional acompanha as tendências globalizadas, principalmente para replicar exigências de maior produtividade, custos menores e maior qualidade de sua produção. Só seguindo essa cartilha, o mercado produtivo brasileiro poderia se manter em condições mínimas de disputa comercial e garantir longevidade comercial.

Vemos que a situação da terceirização adotada no Brasil fora direcionada de forma específica, onde empresas procuraram obter a máxima vantagem na nova

modalidade de contratação. O procedimento fora necessário para garantir equiparação produtiva, onde as condições de concorrência fossem resguardadas, assegurando, assim, equilíbrio nos preços de bens finais ofertados. Outro ponto que observamos é que as pessoas que a princípio não teriam qualificações suficientes para saírem do mapa do desemprego, passaram a ter a oportunidade de contribuir para a previdência social, obterem salários regulares e se manterem empregadas.

1.3. A TERCEIRIZAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO DO BRASIL.

Segundo Knoplock (2010) e Queiroz (2009), o Estado age, por meio da Administração Pública, para promover serviços que beneficiem os cidadãos que as integram, composto por um conjunto de estruturas que atuam em nichos ou locais onde o interesse privado não tem interesse em praticar atividades.

A Administração Pública, desta forma, se destina a executar as atividades próprias do Estado, visando a satisfação social e coletiva por meio de centros de competência criados para este fim, conhecidos como órgãos públicos.

Cabe a Administração Pública o processo decisório dos investimentos públicos, com base no orçamento público disponível. Essas decisões, estampadas na Constituição Federal, devem estar pautadas em princípios, considerados alicerces de sustentação para que as ações sejam válidas. Além do mais, a administração pública é composta de vários órgãos públicos e entidades que ajudam a conduzir ações para o benefício da população.

1.3.1. O Serviço Público

O agregar de cidadãos, sob a égide da soberania coletiva, forma o Estado. Esta entidade existe para atender demandas de serviços gerais e específicos de sua população. À prestação de serviços realizadas pelo Estado dá-se o nome de serviço público. Para atender as crescentes necessidades, são destinados valores monetários

no orçamento público¹⁰, definidos através de políticas públicas para atendimento de demandas criadas para cada fim específico, com o fim de facilitar a destinação e atribuir responsabilidades, quando necessário.

Segundo Farág (2007), a finalidade essencial do Estado é o atendimento das demandas públicas, que podem ser de caráter geral, quando a divisão for impraticável, e específica, quando o atendimento for direcionado para um grupo de cidadãos de uma rua, por exemplo.

Granjeiro (2008) conceitua o serviço público como sendo as atividades prestadas pela Administração Pública, ou seus representantes, para o atendimento dos diversos tipos de demandas, como ensino público, segurança pública, saúde, entre outros. Para Amorim (2009) e Knoplock (2010), que seguem a mesma lógica, o serviço público se refere às atividades executadas, pelo Estado, para satisfazer as necessidades coletivas, sob a predominância de atividades de serviço público cabendo ao Estado, via execução de serviço público, a confecção de leis, normas, atos e jurisdição, em um sentido mais amplo; ou seja, todo aquele serviço prestado pelo Estado é considerado como sendo serviço público.

De forma a complementar o entendimento, Giosa (1997) esclarece que o Poder Público exerce atividades de interesse comum, da sociedade. Estes serviços são chamados de serviços públicos. Esta prestação de serviço é diferente da prestada por particulares, pois tem natureza e essência de direito público, em que não há preponderância de interesses particulares, e é considerado público justamente porque é geral e beneficia a todos.

O serviço público sempre se destina ao atendimento de demandas gerais e específicas da população, independente se o demandante contribui para a formação do orçamento público, pois na grande área de necessidades, há aqueles que jamais contribuíram e que, ainda assim, possuem carência ou necessidade da ação do Estado, como é o caso de moradores em situação de rua, indígenas, presidiários, entre outros.

¹⁰ Segundo Farág (2007: 15):

O orçamento público é conceituado como o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período, e em pormenor as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.

1.3.2. Terceirização no Serviço Público: caso brasileiro.

Sob o prisma de que os serviços públicos possam atender e satisfazer da forma mais eficiente à população demandante – os seus contribuintes -, o Estado constantemente se reinventa, através de pequenos ajustes nas mais variadas leis e regramentos existentes e na sua estrutura, via reformas administrativas. A finalidade dessas reestruturações, ou ajustes, é a pronta realização de atendimentos de demandas públicas. Como as demandas são sempre crescentes, a execução deve sempre ser melhorada para que o lapso temporal entre a solicitação e o atendimento seja o menor possível.

Quando o Estado se encontra impossibilitado de realizar um atendimento de excelência ou quando a sua estrutura se encontra deficitária, é comum que a Administração Pública contrate terceiros para o atendimento das necessidades requisitadas pela população, criando um novo tipo de demanda social, conhecida como terceirização de serviços.

Giosa (1997) define a terceirização de serviços realizados pelo Poder Público como um procedimento de gestão no qual algumas atividades são transferidas para outrem, permanecendo o Estado focalizado nas ocupações que lhe são próprias e indelegáveis.

A ascensão do fenômeno de terceirização no serviço público, segundo Queiroz (2009), ocorreu na década de 1990, quando o Brasil atravessava uma forte crise financeira, iniciada ainda na década de 1970. O Governo Federal, no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso¹¹, promoveu uma grande reforma administrativa, o Plano Diretor da Reforma do Estado, em 1995, que previa o Estado gerencial e posterior ação de desburocratização, e tinha como escopo o aumento da governança do Estado, para trazer as esperadas eficiência e eficácia para a máquina administrativa, visando melhorar o atendimento aos cidadãos, além de limitar o espaço onde o Estado poderia intervir, promovendo um novo liberalismo econômico,

¹¹ O governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso durou de 1995 a 2002, por dois mandatos.

com regular redução das atividades estatais: “Sob a égide do Estado democrático de direito foi introduzido um novo modelo de administração pública e de instrumentos legais para disciplinar a formulação e a gestão das políticas públicas nas três esferas de governo no Brasil.” (QUEIROZ, 2009: 35).

Com a reforma administrativa, veio à possibilidade de descentralização administrativa estatal e, com ela, a ideia da aplicabilidade de nova forma de contratação, que é a utilizada por meio de licitação para admissão de empresas e inserção de empregados terceirizados na administração pública federal.¹²

Financeiramente as contratações diretas são sempre onerosas ao Erário Público, pois significa que parte das despesas que são usualmente destinadas a cobrir obrigações trabalhistas poderiam ser revertidas em valores que poderiam ser naturalmente investidas em obras que trouxessem benefícios para a coletividade. Por isso, as contratações de empresas terceirizadas apresentam benefícios que trazem uma natural aptidão para que seja efetuada pelo que se conheceu como gestão gerencial.

Dau (2009) explica que, na década de 1990, com a Reforma Administrativa implementada, a adoção do estado gerencial substituiu a cultura burocrática de controles de processos e novos mecanismos foram implementados para a busca da eficácia e eficiência dos modelos de gestão até então utilizados.

O Estado passou a flexibilizar a gestão na área de recursos humanos e partir desse ponto, as funções típicas de Estado foram delimitadas,¹³ seguindo orientações do Consenso de Whashington.¹⁴ As demais funções, poderiam, por conveniência estatal, serem repassadas, via concessões, privatizações ou terceirizações.¹⁵

Para Prunes (1995), mesmo com um número considerável de servidores públicos, a administração pública carece de contratações de mão de obra

¹² Todo o trabalho foi esculpido com base na Administração Pública Federal. Governos estaduais e municipais não serão discutidos no presente trabalho.

¹³ Segundo Dau (2009: 111), as atividades típicas de Estado seriam: “legislar, regular, julgar, policiar, fiscalizar e fomentar”.

¹⁴ Conjunto de medidas formuladas em 1989 pelo FMI, Banco Mundial, instituições financeiras e pelo Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, para se tornar política oficial do FMI para concessões de empréstimos ou refinanciamento de créditos já concedidos a países em desenvolvimento (DAU, 2009).

¹⁵ É o que aponta Dau (2009: 118): “As funções ou atividades desenvolvidas pela administração pública podem ser transferidas ou delegadas para empresas privadas, nacionais ou multinacionais, cooperativas de trabalho ou instituições sem fins lucrativos”.

especializada para atendimento de déficit de pessoal, nas funções onde o Estado não tem condições de atender as demandas gerais.

Assim, a terceirização é essencial ao Estado porque permite que haja menor custo aplicado, aumento da qualidade e produtividade prestada à população, porquanto passa a dedicar seus esforços naquilo que está mais voltado para as áreas de interesse, sendo as demais atividades realizadas por empresas específicas contratadas para este fim.

As contratações de empresas terceirizadas tem relevância econômico-financeira e social, porque contribuem para que recursos públicos sejam injetados na economia e possam, mesmo que indiretamente, favorecer a população mais carente de recursos. Giosa (1997) corrobora a ideia quando adverte que o Estado é o maior comprador de serviços e atividades terceirizadas, o que ajuda a movimentar vultosos recursos na economia, cria oportunidades para novas empresas no ramo, especialmente as pequenas e médias, de além de ascender o nível de empregos no mercado nacional interno, o que gera mais receita para o próprio poder estatal:

Portanto, este impacto significará uma possibilidade inegável de crescimento econômico, como um todo, do Estado, dando condições plenas para abertura de novas empresas, aumentando a oferta de mão de obra, e, por conseguinte, gerando mais receita para o próprio Estado. (GIOSA, 1997: 68).

Ainda segundo o autor acima citado, o processo de terceirização apresenta a vantagem de, terceirizado o serviço ou atividade, possibilitar a extinção de empregos ou cargos nas atividades governamentais e os agentes públicos, transferidos para setores com tipicidade de governo.

Pagnoncelli (1993) e Martins (1994) corroboram a mesma ideia, conforme podemos visualizar no quadro resumo abaixo:

Quadro 1: Concepções de terceirização no serviço público brasileiro

Pagnoncelli (1993)	Concentração de esforços através da focalização nas atividades mais importantes;
	Maior capacidade de adaptação, já que as empresas são contratadas para a realização de serviços e como elas querem entrar no serviço público, fazem o que for necessário;
	Desburocratização, através da agilização de serviços, já que a empresa contratada para prestação de serviços é desobrigada a fazer novas licitações para compra de material de consumo, por exemplo;
	Melhoria da produtividade competitiva, já que quanto mais rápido a empresa terceirizada efetuar o serviço, mais rápido ela poderá receber pelo serviço prestado;
	Redução de custos, já que o valor pago para a realização de um serviço tem um valor bem mais inferior se a administração fosse promover concurso para prover o cargo e ficar com o servidor sem prazo final para que ele fosse dispensado; entre outros.
Martins (1994)	Aumento da eficiência; economia de escala;
	Redução no número de empregados para execução dos serviços que antes aglomeravam um número significativo de servidores para a execução, entre outros.

Fonte: confecção própria

Há autores, contudo que entendem que o processo que insere a terceirização no serviço público não se faz tão benéfico como desenhado nos demais autores. De acordo com Valente (2009), o ato de terceirização no serviço público tem contornos gravíssimos, pois torna precários os direitos do trabalhador, já que substitui mão de obra qualificada, contratada por meio de concurso público, e coloca a qualidade do atendimento ou da prestação do serviço em mãos de pessoas outras, que não possuem o compromisso de valorizar o cargo e o serviço público no qual prestem serviço e que com base nessa ideia, a qualidade dos serviços públicos desenvolvidos restam comprometidas.

1.3.3. Terceirização na Universidade de Brasília

A Fundação Universidade de Brasília (FUB) foi criada em pela Lei nº 3.998, de 15 de dezembro de 1961, pelo então Presidente da República João Goulart, tendo sido inaugurada apenas em 21 de abril de 1962, tendo como um dos princípios

basilares a “promessa de reinventar a educação superior, entrelaçar as diversas formas de saber e formar profissionais engajados na transformação do país”.¹⁶

Surgiu de ideais do antropólogo Darcy Ribeiro, que definiu as bases da instituição; do educador Anísio Teixeira, que planejou o modelo pedagógico e do arquiteto Oscar Niemeyer, que transformou as ideias em prédios. Foi um ato de extrema coragem idealizar, na nova Capital Federal, um modelo revolucionário de educação que fez da UnB uma das universidades públicas mais conceituadas e reconhecidas no Brasil.

Nos ideais que nortearam a lei da recém-criada universidade, há um artigo em específico que traduz, entre outros pontos importantes, a relação econômica que ela deveria ter com a sociedade:

Art. 10. A Universidade de Brasília empenhar-se-á nos estudos dos problemas relacionados com o desenvolvimento econômico, social e cultural do país e, na medida de sua possibilidade, na colaboração às entidades públicas e privadas que o solicitarem.

A UnB tem, em sua própria lei de criação, a designação de que ela deverá empenhar-se em estudos que possibilitem à sociedade brasileira o desenvolvimento econômico, social e cultural, prestando, ainda, o auxílio às entidades públicas e privadas quando assim o solicitarem. Por isso é interessante enxergar o papel da universidade como dínamo do desenvolvimento socioeconômico, pois favorecem diretamente servidores públicos atuantes na estrutura universitária, comércio localizados nos *campus*, prestadores de serviços, visitantes e estudantes.

Quanto a sua missão, enquanto coluna de abrangência social, a universidade tem por premissa ser inovadora e inclusiva, voltada para ensino, extensão e pesquisa, para formar cidadãos éticos e qualificados para o exercício profissional ao qual foram formados, além de contribuir em buscar soluções democráticas no Brasil ou no exterior. Igualmente, como visão futurística, ela deverá ser referência no ensino, pesquisa e extensão, admitindo de forma democrática, a inserção local, regional e

¹⁶ História da Universidade de Brasília. Disponível em < <http://unb.br/a-unb/historia?menu=423>>. Acesso em 02/11/2019.

internacional, de forma transparente, democrática e inovadora, através de uma gestão eficaz que promova qualidade de vida.¹⁷

Segundo Biderman e Arvate (2004), no campo do desenvolvimento social, as instituições que fornecem educação sempre são bem vistas e quistas, pois são considerados um dos fatores mais importantes para gerar oportunidades iguais entre os indivíduos desiguais, além de aumentar a mobilidade social e melhorar a distribuição de rendas, pois ela, a educação, é tanto um bem de investimento quanto um bem de consumo.

Assim, as instituições de ensino, extensão e pesquisa, que são classificadas dentro da categoria de serviços públicos, como de interesse geral – pois engloba atividades básicas necessárias ao bom funcionamento da sociedade constitui atividade de interesse social, sendo essencial para a população, segundo Queiroz (2009).

Para que as atividades desempenhadas pela UnB possam ter a eficácia esperada, é necessário que haja uma quantidade de trabalhadores que possam desempenhar todas as práticas que possibilitem o atendimento do conjunto das demandas surgidas. Neste ponto, os trabalhadores terceirizados têm papel fundamental para que isso ocorra, pois desenvolvem atividades que auxiliam no desenvolvimento intelectual, organizacional e estratégico da administração superior da instituição, complementando o quadro de atividades complementares.

Assim, o processo de terceirização na Universidade de Brasília chegou da mesma forma que nos demais órgãos e fundações públicas. Foi utilizado como meio de reduzir custos operacionais, além de ser também utilizado como meio para repor servidores aposentados ou suprir vagas de concursos que não tinham autorização para ser realizados. A princípio, a proposição era aproveitar a nova possibilidade de contratação de empresas terceirizadas para serviços mais básicos, que era o que as regras legislativas permitiam à época.

Os dados são apontados pelo sítio eletrônico da Diretoria de Planejamento e Orçamento e Avaliação Institucional (DPO)¹⁸ e indicam que as atividades de

¹⁷ www.unb.br. Disponível em < <http://unb.br/a-unb/missao?menu=423>>. Acesso em 11 jan 2019.

¹⁸ Disponível em <http://dpo.unb.br/index.php?option=com_content&view=article&id=47&Itemid=872>. Acesso em 22 fev. 2020.

terceirização reconhecidas oficialmente na UnB, iniciaram no ano de 2001.¹⁹ Inicialmente, os cargos ocupados foram direcionados para a realização de serviços auxiliares, através de empresa contratada para tal.²⁰

Considerando, ainda, que o processo de terceirização apresentou resultados convenientes para as demandas existentes na instituição, a introdução da concepção foi equilibrada, com resultados sociais adquiridos em consonância com aquilo que se podia ter.

Como as contratações de empresas terceirizadas apresentam um custo menor que o investido em contratações diretas para o serviço público, a Universidade de Brasília optou por seguir essa modalidade de contratação, especialmente para atividades mais básicas, como segurança, copa e cozinha, jardinagem e limpeza geral.

O estudo é importante porque demonstra que o quantitativo de postos de trabalho para atividades terceirizadas vem se expandindo por conta da necessidade surgida de demanda dessas novas vagas.

Ferreira (2017) demonstra a importância desprendida pela UnB para o assunto, por meio de demonstração da evolução de postos de trabalho, pois boa parte das contratações de pessoal, no período de 2006 a 2015, tem sido direcionada para a contratação de terceirizados, via empresas destinadas para esse fim específico, conforme apresentado na figura abaixo.

¹⁹ O levantamento das informações estatísticas da UnB iniciaram em 1998, através do anuário estatístico de 1998, mas os dados referentes a terceirizados só foram expressos em 2001. Disponível em <http://dpo.unb.br/index.php?option=com_content&view=article&id=47&Itemid=872>. Acesso em 20 fev. 2020.

²⁰ O contrato a que nos referimos é o Contrato PRC/FUB nº. 602/2001 foi realizado com a empresa Conserve Serviços Gerais Ltda. A composição inicial dos cargos terceirizados na UnB, no ano 2001, era composto de porteiros, encarregados de portaria, auxiliar de serviços gerais e cargos auxiliares diversos. No registro oficial, foram contabilizados um total de 588 empregados terceirizados, em dezembro de 2001, e um valor total de pagamento de R\$ 1.123.302,91. No dia 24 de agosto de 2006, a empresa Conserve deu entrada em documento solicitando revisão econômico-financeiro do contrato, através do UnBDOC de nº 60894/2006, ao Decanato de Administração, onde é possível visualizar valores e número de terceirizados empregados para a realização do contrato.

Figura 1: Evolução do total de postos de trabalho - UnB

Gráfico 3 Evolução do total de postos de trabalho – UnB



Fonte: DTER/DAF e SIG/DGP

Fonte: Ferreira (2017: 45)

A evolução das contratações terceirizadas ultrapassam as contratações de servidores públicos, para o período analisado, atingindo o pico de contratações no ano de 2014 e que embora o número tenha sido menor em 2015, foi maior que nos anos anteriores e continuou em crescimento até o ano de 2017 (último ano do período considerado na pesquisa da autora). Ao observarmos o gráfico apresentado, vemos que as contratações de servidores públicos, ao contrário, diminuíram para o mesmo período (2006 a 2017). Ferreira (2017) ainda justifica que o aumento das contratações de terceirizados nas universidades públicas refletiu o crescimento no número de admissões de alunos provocados pelo programa REUNI (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais), o que justificaria a crescente demanda pelas contratações de atividades terceirizadas.²¹

1.4. CONCLUSÃO

A terceirização teve origem voltada para resolução de problemas advindos nos processos produtivos, nas corporações industriais. Foi elaborado para reduzir custos

²¹ A esse respeito, Lima (2017) fez excelentes considerações (ver subcapítulo 2.4 *Financiamento nas Universidades Federais*).

e permitir que as empresas que aderissem ao novo modelo, pudessem focalizar seus esforços na linha produtiva mais apropriada ao objetivo da empresa.

No Brasil, o modelo seguiu o mesmo padrão dos países europeus, a princípio, mas com propósitos mais direcionados para minimizar a obrigação de pagar impostos diretos de contratação de pessoal, ficando a cargo de quem contratasse a mão de obra, além de depauperar salários. Esse fato é explicado porque a terceirização chegou num momento em que a crise afetava diretamente a economia do país. Só que se consolidou como o principal motivo para a implementação do ideal de terceirização.

No serviço público, a terceirização serviu para repor mão de obra aposentada e ocupar vaga não preenchida por falta de concursos públicos de provimento. Também foi uma oportunidade para que a qualidade e quantidade dos serviços prestados à sociedade fossem suficientes para uma boa repercussão política. Aliado ao processo de licitação onde a opção se apresenta como o menor preço, empresas foram contratadas sem o cuidado de verificação da qualidade técnica dos empregados, o que resultou em contratos restritos a serviços mais simples, em que a escolaridade e nível de formação dos contratados não fossem tão importantes.

Assim, o tema sobre a utilização de serviços terceirizados na Universidade de Brasília fora recepcionado com bastante tranquilidade, já que serviu para corrigir faltas de servidores para desempenhar, nas atividades-meio, os afazeres que a comunidade acadêmica demandava.

Foi possível detectar que a execução de atividades simples são as mais visíveis, depois da qualidade no ensino na Universidade de Brasília. A sociedade aceita que um banheiro limpo, um jardim bem cuidado, um vigilante que promova a sensação de segurança e que o famoso cafezinho da tarde esteja quentinho traga a ideia que as atividades públicas estão operando na normalidade esperada socialmente. Os terceirizados se esforçam para manter o emprego, mesmo com remuneração bem inferior a que se pagaria para um servidor público concursado. Outro ponto interessante é que os terceirizados carregam consigo uma ponta de orgulho por se apresentar como trabalhador da instituição, o que transparece se tratar o trabalhador terceirizado se tratar de um servidor público, pelo menos na aparência

social, o que traz um status que o diferencia de outros trabalhadores das mais variadas atividades privadas.

Enfim, a terceirização surgiu como fonte de novo modelo de contratação de pessoal, que trouxe e trará benefícios para quem contrata empresas para esse fim.

CAPÍTULO II

TERCEIRIZAÇÃO - ADOLESCÊNCIA PROBLEMÁTICA: QUANDO ESPINHAS SURGEM.

2.1. INTRODUÇÃO

A terceirização é considerada uma opção eficaz e eficiente pelas empresas que se utilizam desse modelo. A contratação da empresa prestadora de serviços tende a apresentar um custo menor do que a empresa teria que arcar, caso realizasse a admissão de trabalhadores de forma direta para a execução das mesmas atividades. Outro ponto importante é que não se produz vinculação dos empregados prestadores, pois, na realidade, eles estão vinculados à empresa que os admitiu, e não a que contratou a empresa onde eles estão registrados como colaboradores.

No caso do serviço público, em especial o do Brasil, as atividades de terceirização contratadas suprem a carência de pessoal. Não apenas facilita a reposição de aposentados, como também preenche possíveis novas vagas de servidores públicos, principalmente quando não há autorização para realização de concursos.

Contudo, como qualquer meio de contratação, onde diversas pessoas se aglomeram com um fim determinado, a terceirização apresenta uma infinidade de problemas, que surgem e que se renovam. E é o quê elucidaremos neste artigo. Iremos tratar dos problemas advindos dos processos de terceirização, os remédios utilizados, quais caminhos a contratação deverá seguir para minimizar os impactos e, assim, se solidificar como alternativa eficaz e eficiente de contratações. Por último, direcionaremos o estudo aos casos enfrentados pela Universidade de Brasília (UnB) e como ela trabalha para aprimorar os serviços prestados à comunidade acadêmica.

2.2. PROBLEMAS NOS PROCESSOS DE TERCEIRIZAÇÃO

É inegável o efeito benéfico que a terceirização traz, especialmente como fonte de contratação de mão de obra com baixa qualificação, que não encontraria condições favoráveis para rápida admissibilidade. Também é inegável que ela traga recursos para a economia, pois movimenta volumes financeiros expressivos. Porém, nem tudo é um cercado de flores. Nem poderia ser, pois há problemas estruturais que ficam invisíveis em um primeiro momento, mas que emergem quando a análise ultrapassa a barreira da empolgação por menores custos investidos em mão de obra no processo produtivo.

Segundo Alves (2015), um dos principais problemas encontrados no processo de terceirização de atividades é conhecido como barbárie salarial. Isso se materializa na superexploração da força de trabalho, de um lado, e em um baixíssimo pagamento salarial, do outro. Diz Alves, de modo muito peculiar ao caso brasileiro, que essa barbárie salarial²² está no DNA do capitalismo nacional brasileiro, no modo oligárquico-patrimonialista da forma de exploração da mão de obra, que busca o lucro desenfreado e a espoliação dos direitos trabalhistas ao máximo. Ele ainda defende que o baixo desenvolvimento financeiro do país favorece a possibilidade de explorar o trabalhador ao máximo, pois este sempre terá o receio de ser demitido e outro possa assumir seus afazeres e tome a sua única fonte de renda:

“A expansão das relações de trabalho flexíveis como ocorreu na década de 2000 torna opaca a luta de classes com a invisibilização das personas. O disfarce da relação de emprego oculta a subalternidade estrutural do trabalho ao capital e reforça a concorrência entre os próprios trabalhadores. Portanto, a terceirização não se restringe a ser um mero mecanismo de rebaixamento salarial, mas, também, um mecanismo de ocultação ideológica que descaracteriza o conflito antagônico capital *versus* trabalho.” (ALVES, 2015: 10).

É preciso lembrar que diversos são os problemas surgidos nos processos de terceirização. A subvalorização salarial é um deles. Para evidenciar, utilizaremos como exemplo o cargo de vigilante. O piso salarial dos vigilantes no Distrito Federal é de R\$ 2.124,66 (dois mil, cento e vinte e quatro reais e sessenta e seis centavos) e

²² Entenda-se subvalorização salarial.

adicional de risco de vida no valor de R\$ 637,40 (seiscentos e trinta e sete reais e quarenta centavos), Totalizando uma remuneração bruta de R\$ 2.762,06, de acordo com o sítio eletrônico do Sindicato dos Vigilantes do Distrito Federal.²³

A mesma atividade, desenvolvida por um servidor público concursado na Fundação Universidade de Brasília, para o mesmo cargo em questão, é escalonado em níveis e pisos salariais e de classes de capacitação que são graduados de D-1-1, o mais básico, até D-4-16, com vencimentos básicos que variam de R\$ 2.446,96 a R\$ 4.023,74, apenas para os vencimentos básicos, onde são acrescidos por valores por cada nível de escolaridade obtida, após a entrada no serviço público, conhecidos como progressão por mérito profissional, progressão por capacitação profissional e incentivo à qualificação, pois o cargo é destinado para o nível de escolaridade de ensino médio completo. Se o servidor conclui um curso de nível superior, é acrescido um percentual de 25% sobre o vencimento básico. Se o servidor possui especialização, pode somar ao seu vencimento básico um percentual referente a 30% do seu vencimento. Se possuir mestrado, pode acrescentar até 52% e, para doutorado, até 75% sobre o seu vencimento, de acordo com a Lei nº 11.091/2005.²⁴ Acrescidos ao vencimento básico e ao incentivo qualificacional, o servidor pode receber valor destinado a ocupação de função gratificada e outros benefícios, aprovados em vasta legislação. Os valores somados suplantam os valores remuneratórios dos vigilantes terceirizados.

Outro ponto importante sobre contida na relação de terceirização diz respeito à concepção de vantagem. Nem sempre a valorização dos processos terceirizados apontam real sucesso para quem contrata. Na verdade, há controvérsias sobre a ideia que um trabalhador próprio não apresente maior vantagem sobre outro, terceirizado, até pelo compromisso de manter o seu nível salarial e seu emprego.

Há outros problemas estruturais que merecem destaque. Assim, descreveremos abaixo, em um quadro-resumo, os principais problemas encontrados no processo, segundo a visão de cada autor citado:

²³ SINDESV-DF. Tabela salarial 2019. Disponível em < https://sindesvdf.com.br/news/?page_id=118>. Acesso em 02/02/2020.

²⁴ DGP-UnB. Incentivo à qualificação – IQ.. Disponível em <http://carreira.unb.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14&Itemid=683>. Acesso em 02/02/2020.

Quadro 2: principais problemas encontrados no processo de terceirização, por autor

Autor	Problema encontrado	Consequências
Alves (2015)	Barbárie salarial: superexploração da força de trabalho com baixo pagamento salarial.	Baixo desenvolvimento financeiro no país. O trabalhador não luta por direitos, pois teme perder fonte de renda.
Souto Maior (2005)	Nem sempre a terceirização é uma prática administrativa apropriada ou vantajosa. Trabalhadores contratados não agregam valor à empresa, que ele chama de "valor de qualidade".	A forma de contratação terceirizada permitem uma maior exploração dos trabalhadores. O trabalhador não tem garantia de continuidade na atividade desenvolvida. Não preza pela qualidade dos serviços, já que o futuro é incerto.
Martins (1994), Alvares (1996), Polonio (2000) e Silva (2009)	Subcontratação de mão de obra por empresas terceirizadas. Perda de identidade ou vínculo trabalhista.	Trabalho subcontratado pode variar com facilidade, o que facilita contratações informais e promove demissão voluntária de trabalhadores com vínculos formais, de salários mais elevados, para contratos com menor custo operacional.
Lima (2009)	Reestruturação alocativa de atividades para minimizar custos operacionais.	Busca indefinida de redução de custos, principalmente no campo de pessoal. Constantes demissões para alocação de terceirizados, sem vinculação trabalhista, conhecida como desintegração vertical: empregado aceita ser demitido para ser recontratado como terceirizado, mesmo recebendo menor remuneração.
Timm (1998)	Unificação da categoria de trabalhadores terceirizados em categoria unitária.	Trabalhador é reconhecido apenas como "terceirizado". Não há reconhecimento social do trabalhador. Apresenta problemas de cunho psicológico e exclusão social do empregado terceirizado.
Araújo e Ferreira (2009)	Reconhecimento social. Ocupações executivas e intelectuais são socialmente reconhecidas. Ocupações nas atividades de prestação de serviços tem baixas remunerações e são subvalorizadas.	Importante parcela de trabalhadores se tornam descartáveis. LGBTQIs, mulheres, negros e pessoas com baixa escolaridade e qualificação são os mais atingidos, inclusive nas contratações terceirizadas e também nas informais. Favorece mercado informal.
Batista (2010)	Baixa participação feminina nas atividades laborais.	O mercado de trabalho terceirizado prefere contratações masculinas, principalmente na faixa dos 17 aos 24 anos. Fatores de gravidez não desejada, responsabilidades domésticas, cuidados de parentes mais idosos e carência de qualificação/anos de estudo. Dificuldade de retorno ao mercado de trabalho após período de gravidez. Alto índice de violência contra as mulheres.
Alvarez (1996)	Equivalência de trabalhadores com mercadoria	A equiparação da contratação de mão de obra com um bem qualquer enseja que pode haver o descarte a qualquer tempo. Não há valorização de atividades ou pessoas. O ser humano se torna completamente descartável.
Prunes (1995)	Maioria dos contratos são por tempo determinado.	Embora legal, moral e necessária, o trabalhador passa a desenvolver atividades sem estímulo de continuidade. Realiza atividades apenas para cumprir contrato. Não há interesse em se sobressair, já que não há expectativas de efetivação.

Fonte: elaboração própria

Vários são os problemas advindos da prática de terceirização de mão de obra. Cada tipo de contratação apresenta tipos de demandas específicas que não conseguiríamos abordar neste trabalho. Sendo assim, focamos nos principais e usualmente conhecidos e tratados pela literatura.

2.3. BENEFÍCIOS E REMÉDIOS APONTADOS PARA SANAR PROBLEMAS NOS PROCESSOS DE TERCEIRIZAÇÃO

Como em todo sistema de contratações na terceirização, há os percalços e a incessante busca para trazer o tratamento para solução desses impasses. A terceirização se apresenta, assim, de um lado, com benefícios, e, de outro, os remédios para os diversos problemas que surgem, cada um avaliado segundo a sua aptidão e disposição.

Um dos principais pontos benéficos sobre o tema é a disposição de trabalhadores em serem contratados por empresas terceirizadas. Na verdade, o que ocorre é um grande fluxo de contratações e demissões, a depender da demanda surgida nos procedimentos dos contratos assinados, nas mais diversas empresas dos mais diversos segmentos existentes no mercado. O procedimento cria vagas para a contratação segundo o surgimento da demanda por parte da organização que contratou a prestação dos serviços e responde a um fim específico. Há geralmente aproveitamento de trabalhadores que foram dispensados das empresas. Haverá possibilidades de emprego para o trabalhador, sempre que houver um dinamismo do mercado de contratação do capital humano.

Qualquer modelo de contratação deve ser guiado por uma eficiente gestão, pois precede riscos e oportunidades. As oportunidades se confirmam, segundo o autor, na medida em que os riscos se tornam conhecidos e os remédios para tratá-los sejam eficazes. Sendo assim, se uma organização pode contratar uma empresa para que lhe preste determinado serviço, tem-se a ideia que o risco possível para que a atividade não seja cumprida é reduzida, já que a empresa contratada é que deverá executar a tarefa, segundo concepções de Prunes (1995), Alvarez (1996), Giosa (1997) e Druck (1999). Esses autores também destacam a forte busca por novos

paradigmas empresariais, revisão de suas missões e valores, além de constantes investimentos para facilitar a adaptação de mercado cada vez mais exigente.

É interessante observar que sempre haverá risco, em menor ou maior grau, mas as responsabilidades no desempenho das atividades deverão ser exigidas com o mesmo dinamismo, caso a execução se realize com mão de obra própria. Para os casos em que a execução da atividade não for a esperada, basta à empresa terceirizada trocar o profissional para que outro a realize a contento.

A maioria das empresas ofertantes de mão de obra terceirizadas se encontra inteiramente envolvida apenas com o seu meio de atividades, que é a prestação de serviços. O seu foco é direcionado ao cumprimento de suas obrigações, por isso contratam funcionários sob demanda e possuem maquinários que atendam apenas aos contratos vigentes e patrimônio razoavelmente pequeno, para agirem de forma mais rápida para impedir que fatores externos invalidem as suas pretensões de mercado.

Por isso, Alvarez (1996), adverte que pequenas e médias empresas são fundamentais para a manutenção do modelo de terceirização, pois elas se adaptam melhor às mudanças da economia. Além disso, tem mais facilidade para incrementar ou dissolver alianças estratégicas com uma agilidade que o setor carece.

Giosa (1997) destaca a aptidão natural para o núcleo do negócio, ou o *core business*, que permite à organização cuidar de seu fator principal ou atividade fim e deixar atividades menos importantes para empresas outras, especializadas em atividades de área-meio. Empresas de terceirização servem como fonte de apoio para as organizações contratantes de mão de obra, especialmente quando buscam focar seus esforços no produto que traga retorno financeiro de forma mais rápida. O processo viabiliza possibilidades para melhorar o ambiente organizacional, econômico, social e político da empresa:

A terceirização não tem limites. Desde que a empresa se dedique mais à sua vocação, à sua missão, seus esforços tendem a se concentrar menos na execução e mais na gestão, exigindo qualidade, preço, prazo e inovações. (GIOSA, 1997: 32):

No caso do serviço público, a terceirização é apontada como meio de diminuir os custos de contratação e de suprir falta de mão de obra para movimentar a máquina pública, segundo Valente (2009).

Todas essas concepções são importantes pois refletem a necessidade de constantes ajustes nessas organizações, seja na preparação de sua mão de obra disponível para oferta, através de treinamentos direcionados, seja nos investimentos em equipamentos e outros instrumentos utilizados para atingir os objetivos dos contratantes.

2.4. UnB: ENFRENTAMENTO DE PROBLEMAS E ADOÇÃO DE TRAJETÓRIAS PARA SATISFAÇÃO DA COMUNIDADE ACADÊMICA

A Fundação Universidade de Brasília, criada segundo o art. 3º da Lei nº 3.998/1961, de 15/12/1961²⁵, “foi organizada como um Fundação, a fim de libertá-la da opressão que o burocratismo ministerial exerce sobre as universidades federais. Ela deveria reger a si própria, livre e responsavelmente”, escreveu o seu primeiro Reitor, Professor Dr. Darcy Ribeiro.²⁶

Surgiu de ideais do antropólogo Darcy Ribeiro, que definiu as bases da instituição; do educador Anísio Teixeira, que planejou o modelo pedagógico e do arquiteto Oscar Niemeyer, que transformou as ideias em prédios. Foi um ato de extrema coragem idealizar, na nova Capital Federal, um modelo revolucionário de educação que fez da UnB uma das Universidades Públicas mais conceituadas e reconhecidas no Brasil.²⁷

Nos ideais que nortearam a lei da recém criada universidade, há um artigo que especifica a projeção socioeconômica que ela deveria ter com a sociedade:

Art. 10. A Universidade de Brasília empenhar-se-á nos estudos dos problemas relacionados com o desenvolvimento econômico, social e cultural do país e, na medida de sua possibilidade, na colaboração às entidades

²⁵ Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L3998.htm>. Acesso em 25 fev. 2020.

²⁶ Retirado de < <http://www.unb.br/a-unb/historia>>. Acesso em 19 nov. 2019.

²⁷ Idem.

públicas e privadas que o solicitarem. (BRASIL, Lei nº 3.998/1961, de 15/12/1961).

Interessante observar que a Universidade de Brasília, conforme descrito acima, possui o caráter inovador de fomentar o desenvolvimento econômico, social e cultural não só da região Centro Oeste, mas de alcançar toda a nação brasileira. Esse entendimento é importante pois expande a fronteira do ensino, que não deve ficar adstrita à sala de aula. Ela deve ajudar no desenvolvimento do país, pois oferta subsídios intelectuais que norteiam posteriores decisões jurídicas, políticas e administrativas.

Goebel (2004) corrobora o entendimento, ao afirmar que a universidade é um agente dinamizador nos processos de desenvolvimento local, regional e nacional, seja pelo papel de formador do capital humano, seja no poder que tem de aglomerar pessoas com potencial de compra de bens e serviços ofertados pelos diversos comerciantes que se localizam nos arredores dos campi, seja na possibilidade de transações de compra, venda e aluguel de imóveis.

Exteriorizar pesquisas e planejamentos de forma que atinjam interesses públicos e privados é o que alimenta investimentos nos centros de ensino de excelência, como é o caso das universidades públicas, que se enquadram na administração pública. É o entendimento de Lima (2017):

As universidades Federais estão estruturadas sob forma de autarquia ou de fundação pública, integrando a chamada Administração Pública indireta, estando sujeitas às mesmas regras aplicadas a Administração Pública no que tange a terceirização.

Como agente dinamizador da economia, a Universidade de Brasília (UnB) expande ações de forma contínua que possa permear uma melhor gestão, mais transparente, de forma que a comunidade acompanhe a atuação tanto da administração gestora da instituição, nos diversos procedimentos administrativos, quanto no direcionamento de despesas empregadas, incluindo os custos com empresas terceirizadas. Esses custos passaram a ter uma observação mais acurada, por parte da instituição, devido ao número de trabalhadores empregados nas atividades diárias.

De acordo com Freitas (2017), haviam 1.731 trabalhadores terceirizados em atividade na UnB, no final do ano de 2016, representando 27% do quadro efetivo de servidores, número significativo, considerando um total, ainda segundo o autor citado acima, de 9.091 trabalhadores que desempenharam sua força de trabalho na Universidade de Brasília, entre cargos efetivos, temporários, estagiários e terceirizados:

O total de 1.731 trabalhadores terceirizados desempenham atividades de apoio à atividade acadêmica, compreendendo, basicamente: serviços de motoristas, serviços de jardinagem, serviços agropecuários, serviços de apoio e copeiragem, serviços de recepcionistas, serviços de limpeza e conservação, serviços de segurança e vigilância desarmada e serviços de portaria. (FREITAS, 2017: 75).

Considerando a expansividade do número de trabalhadores terceirizados utilizados nas atividades da instituição, a UnB desenvolve ações especialmente voltadas para a realização das atividades de mão de obra terceirizada. Para isso, instituiu a Diretoria de Contratos Administrativos (DCA), ligada ao Decanato de Administração (DAF)²⁸, com o intuito de unificar os contratos administrativos em execução e promover maior celeridade e eficiência ao sistema de contratos e, assim, atender de forma eficaz a toda a comunidade acadêmica.

A instituição, que foi fomentada a partir da elaboração de uma fundação pública de direito público, ganhou autonomia administrativa para intervir na resolução de problemas internos, se utilizando, para isso, de Atos, Despachos e Resoluções, com poder normativo essenciais para que as atividades desempenhadas pudessem encontrar um rito próprio, eivado de emancipação, como fora previsto nos instrumentos legais de criação da Fundação Universidade de Brasília.

No quadro de nº 3, destacamos alguns normativos que demonstram a preocupação da instituição com o desempenho de suas atividades primárias e secundárias, no atendimento das demandas da comunidade acadêmica:

²⁸ Segundo o Relatório de Gestão da UnB de 2018, o Decanato de Administração (DAF), *ipsis litteris*: “Coordena e executa atos financeiros e contábeis, sendo responsável pelas contratações, importações e exportações, gestão de bens móveis, controle e acompanhamento de contratos administrativos e gestão dos contratos de mão de obra terceirizadas.”

Quadro 3: Cronologia de normatização da terceirização na UnB

Normativo	Objetivo	Fato
1. Ato do Decanato de Administração nº 369/2013, de 16 de outubro de 2013.	Designa servidores para atuar como fiscais de serviços terceirizados prestados nas dependências da Universidade de Brasília.	Este ato tem fundamental importância porque permitiu a fiscalização de diversas empresas com contrato válido com a UnB à época.
2. Ato da Reitoria nº 1.104/2013, de 27 de dezembro de 2013.	O Ato da Reitoria resolve aprovar a estrutura organizacional da Diretoria de Terceirização (DTER), além de atribuir competências, estabelecer parâmetros de composição, entre outros.	O Ato reconhece a importância das modalidades terceirizadas na Universidade de Brasília, tanto que estabelece nova estrutura organizacional para cuidar do assunto.
3. Ato do Decanato de Administração nº 452/2013, de 30 de dezembro de 2013.	O Ato do Decanato de Administração subdelega competências ao Diretor de Terceirização e atribui competências exclusivas para o cumprimento de cláusulas contratuais com empresas terceirizadas, além do poder de avaliar capacidades técnicas para as organizações contratadas com o fim de prestar serviços para a Universidade de Brasília.	Subdelegação de competências para atividades próprias.
4. Ato DAF 78/2014, de 18 de março de 2014.	Designa novos servidores para atuarem como fiscais e fiscais auxiliares na execução de serviços por empresas terceirizadas.	Designação de servidores para atuação.
5. Ato do Decanato de Administração nº 231/2014, de 8 de setembro de 2014.	Designa novos servidores para atuarem como fiscais e fiscais auxiliares na execução de serviços por empresas terceirizadas.	Designação de servidores para atuação.
6. Ato do Decanato de Administração nº 87/2016, de 14 de abril de 2016	Designa novos servidores para atuarem como fiscais e fiscais auxiliares na execução de serviços por empresas terceirizadas.	Designação de servidores para atuação.
7. Ato do decanato de Administração nº 2/2018, de 6 de junho de 2018.	Designa novos servidores para atuarem como fiscais e fiscais auxiliares na execução de serviços por empresas terceirizadas, além de definir competências para resoluções de demandas particulares.	Designação de servidores para atuação e define competências.
8. Ato do Decanato de Administração nº 152/2018, de 21 de maio de 2018.	O Ato resolve designar a Diretoria de Terceirização para atuar como gestora de contratos de serviços prestados com dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito da UnB, além de representar a Universidade como órgão fiscalizador dos diversos serviços executados por empresas prestadoras de serviço. Também define como a gestão e fiscalização deverão atuar para a boa execução das atividades.	Este Ato corrobora a importância da Diretoria de Terceirização para a Instituição de Ensino Superior, dado os valores investidos, além da primazia no bom atendimento às diversas demandas iniciadas por meio de ordem de serviços específicas.
9. Ato da Reitoria nº 204/2019, de 14 de fevereiro de 2019.	Este Ato aprova a estrutura organizacional da Diretoria de Contratos Administrativos, que substitui a Diretoria de Terceirização e a vincula ao Decanato de Administração (DAF). Além disso, aprova nova estrutura organizacional com novas diretorias, secretarias e coordenações, que assumem as atribuições que antes eram realizadas pela DTER. Este Ato também define as competências da nova diretoria e das coordenações criadas.	Aprova nova estrutura organizacional da diretoria e vincula ao DAF. Aprova nova estrutura organizacional.
10. Ato do Decanato de Administração nº 279/2019, de 12 de julho de 2019.	O Ato define atribuições da nova diretoria criada por meio do Ato da Reitoria nº 204/2019 atribui para a Diretoria de Contratos Administrativos as competências que deverão realizar, assim como designa servidores para atuarem como fiscais na realização de serviços das empresas prestadoras de serviços.	Define atribuições da nova diretoria. Designa servidores para atuação na nova diretoria.

Fonte: elaboração própria.

Os diversos atos de designação de servidores para atuarem como fiscais e fiscais auxiliares na execução das prestações de serviços por empresas terceirizadas demonstram a importância que a Universidade de Brasília atribui para o objeto, seja pelo alto valor destinado ao pagamento dos serviços prestados, seja pela importância de que os serviços fossem rigorosamente executados para o atendimento à comunidade acadêmica e visitantes.

Para efeito de demonstração, apresentamos a figura abaixo, que retrata o total direcionado para cobertura dos custos das despesas com terceirização na FUB, segundo Lima (2017), que demonstra a equivalência percentual que justificaria a energia direcionada para o tema. O autor acima citado declara as despesas com terceirização para o período do ano 2002 ao ano 2016, comparado ao orçamento anual da Fundação Universidade de Brasília.

Figura 2: Quadro comparativo entre as despesas com terceirização e o orçamento anual da FUB – 2002 a 2016

Tabela 4 – Quadro comparativo entre as despesas com Terceirização e o orçamento anual da Fundação Universidade de Brasília – 2002-2016

Ano	Despesas com terceirização	Orçamento	%
2002	23.456.438,72	991.652.539,75	2,37
2003	31.695.520,96	965.535.750,32	3,28
2004	39.872.898,23	965.737.304,52	4,13
2005	36.424.818,50	1.222.662.161,85	2,98
2006	40.064.045,87	1.404.352.772,58	2,85
2007	96.464.605,99	1.702.632.029,03	5,67
2008	52.722.289,15	1.643.967.893,53	3,21
2009	50.863.879,21	1.946.768.578,04	2,61
2010	99.223.825,65	2.114.076.243,70	4,69
2011	123.725.994,56	2.155.142.899,10	5,74
2012	103.439.004,32	2.334.193.004,56	4,43
2013	159.352.450,16	2.639.548.459,66	6,04
2014	155.860.264,27	2.420.680.422,42	6,44
2015	110.152.977,18	2.149.100.149,45	5,13
2016	108.238.601,73	1.957.404.072,17	5,53

Fonte: SIAFI (2017). Elaborado pelo autor.

Fonte: Lima (2017: 35)

Interessante observar que os valores designados para as empresas terceirizadas justificam procedimentos próprios, tanto de controle gerencial orçamentário, como o princípio legal de fiscalizar e acompanhar as atividades desempenhadas pelas empresas terceirizadas.

Baseado na figura acima, podemos observar que o orçamento da Fundação Universidade de Brasília obteve variação, entre o ano 2002 e o ano de 2016, de

97,39%, enquanto a variação percentual dos valores para essas despesas, realizadas na contratação de empresas terceirizadas, foi de 361,45%, atingindo o seu cume no ano de 2013, quando o orçamento da Fundação Universidade de Brasília obteve um crescimento de 166,18%, comparado com o orçamento de 2002 e um custo em terceirização de 579,35%, considerado o mesmo lapso temporal.

Os valores injetados para custear despesas com terceirização, demonstra como a UnB passou a observar com mais atenção a questão da mão de obra terceirizada. O foco passou a ser o atendimento das demandas da comunidade acadêmica, para que fossem atendidas da melhor forma, com a rapidez, eficiência e qualidade desejadas.

A Universidade de Brasília tirou os prestadores de serviço da invisibilidade e concedeu a importância devida, como podemos observar acima, devido a valores direcionados para custear a execução das atividades desenvolvidas por empresas de terceirização. Além dos diversos Atos expedidos, publicou em 2018 um manual de fiscalização de serviços terceirizados, com o fim de auxiliar a inspeção diária das atividades realizadas em todos os campus.²⁹

A busca de meios para que a universidade possa alcançar o pleno desenvolvimento institucional, passa pela valoração de seus colaboradores, inclusive dos terceirizados, pois são os que desenvolvem atividades que ficam mais expostos para o público que frequenta a instituição.³⁰

²⁹ Disponível em www.dpo.unb.br.

³⁰ Idem.

CAPÍTULO III

TERCEIRIZAÇÃO NA UNIVERSIDADE PÚBLICA: IDADE ADULTA – SOLUÇÃO OU PANACÉIA?

3.1. INTRODUÇÃO

A terceirização se projeta em franco crescimento no mundo corporativo. Também há indícios de seu crescimento no setor público, onde a demanda se apresenta da mesma forma como no âmbito privado, com perspectivas sempre crescentes. O processo de terceirização não é episódio isolado, tampouco recente. Nações onde as crises financeiras são mais contundentes, afetando diretamente a oferta de vagas de emprego, a terceirização surge como um forte ponto de apoio para novas contratações, porém com padrões remuneratórios menos significantes, principalmente para mão de obra menos especializada, maioria dos contratados do setor de terceirização.

O ideal liberal Smithiano da “Mão Invisível”, perdeu força nos anos de 1930 na América do Norte, após o período conhecido como “A Grande Depressão”. A recessão econômica seria combatida com base na Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda, de John Maynard Keynes, que indicava forte intervenção estatal. Este tipo de política fora convenientemente utilizado em todos os países atingidos ou que sofreram com os impactos da quebra das bolsas de valores americanas, incluindo o Brasil, que adotou uma política econômica intervencionista até o surgimento de novas crises econômicas nas décadas de 1970 e 1980 (AMADO e MOLLO, 2003).

No Brasil, já na década de 1990, vimos a minimização do papel estatal na economia e a implantação de políticas neoliberais, ajuntadas à abertura comercial, o que fez crescer o índice de desemprego e refletiu no aumento na taxa de juros na economia, inibindo investimentos no setor produtivo e desenvolvendo novas demandas para enfrentar as crises que surgiram ao longo do período (BATISTA, 2010). Nesse cenário, a prática de contratação terceirizada diminuiu o hiato entre desemprego e investimentos e favoreceu as mais variadas formas de práticas de serviços terceirizados, em todos os segmentos em que a mão de obra fosse utilizada,

incluindo a sua utilização no serviço público brasileiro. É aqui que cabe a análise da experiência nas contratações realizadas pela Universidade de Brasília (UnB) e como a comunidade acadêmica percebem os serviços prestados pelas empresas contratadas para esse fim ao longo do período.

3.2. PERCEPÇÃO DA PRÁTICA DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS NA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

A prática da conjuntura organizacional do serviço público brasileiro sempre dependeu de orçamento pública para o seu funcionamento. E sendo pública, há todo um cuidado na prestação de contas de sua utilização. É exigido que aquelas que usufruam de valores públicos busquem utilizá-las da melhor forma possível, respeitados preceitos estabelecidos na Constituição Federal e nas Leis que regem as atividades públicas. Isso é igualmente verdadeiro para as universidades públicas, que dependem da destinação de verbas públicas para funcionarem.

As instituições de ensino superior (IES) públicas atendem a diversas demandas, que variam desde serviços básicos, como limpeza de ambientes, até cursos de pós-graduação em nível de pós-doutorado. Essa dependência por verbas sempre cria problemas práticos. Um desses problemas está relacionado a contratações de pessoal, justamente porque depende de autorização de concurso público para provimento, ainda que seja para reposição do seu quadro de pessoal aposentado ou vago, de forma que a demanda social por educação superior gratuita e de qualidade sempre seja atendida da melhor forma.

Para cada gasto ou investimento previsto, tem-se que ter autorização para que o valor possa ser utilizado, via previsão de gastos multianuais ou para períodos menores, com apenas um exercício financeiro, inclusive para a própria reposição de pessoal.

Nosso interesse na presente pesquisa é como a Administração Pública trabalha a liberação de verbas que podem ser destinados aos serviços terceirizados. De toda a forma, para qualquer gasto que utilize verba pública, a legislação deverá apontar quais os procedimentos que deverão ser utilizados, as exigências para que a

Administração Pública assine contrato e como o gestor do contrato deverá prestar contas à sociedade.

Com o advento da Constituição Federal de 1998, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, conhecida como Lei de Licitações e Contratos Administrativos e a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, Lei do Pregão, passaram a formar a legislação infraconstitucional que dispõe sobre licitações e contratos administrativos no âmbito da Gestão Pública do Governo Federal. De acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU)³¹, a licitação é um procedimento formal e administrativo em que a Administração Pública efetua um chamamento para que empresas possam apresentar suas propostas de venda de bens ou serviços para contratar com a União, seus órgãos, fundações ou entidades públicas, por meio de instrumentos legais, geralmente dispostos em edital ou carta-convite.

Segundo Amorim (2017: 27), a Lei de Licitações abrange todos os órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Tribunais de Contas e Ministério Público, de acordo com o Art. 117, para contratações de obras, serviços, compras e alienações, além de “autarquias públicas, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios”. O TCU assim define o objetivo primordial da licitação (BRASIL. TCU, 2010: 19)

Objetiva garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a **selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração**³², de maneira a assegurar oportunidade igual a todos os interessados e a possibilitar o comparecimento ao certame do maior número possível de concorrentes.

A Lei no 8.666/1993, ao regulamentar o artigo 37, inciso XX I, da Constituição Federal, estabeleceu normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a compras, obras, serviços, inclusive de publicidade, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A proposta mais vantajosa para a Administração pública geralmente está ligada à relação custo benefício e o fator preço é determinante para que o contrato possa ser estabelecido, de acordo com o Art. 3º da Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações). O problema é que nem sempre a empresa que oferta a um custo menor apresenta, de

³¹ Licitações e Contratos: orientações e jurisprudência do TCU, 2010. Disponível em <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/LIC_CONTR/2057620.PDF>. Acesso em 2 dez. 2019.

³² Seleção grifado pelo autor.

forma concomitante, qualidade e eficiência agregadas, e isto pode ser detectado pelo nível de otimismo dos trabalhadores contratados que executam as atividades terceirizadas e pelo nível de satisfação da população que demanda os serviços ou atividades que serão executadas.

Amorim (2017) adverte que as concepções relacionadas a economia e à vantagem indicam otimização do princípio da eficiência, ou seja, “fazer mais com menos”, e isso significa que nem sempre a otimização financeira para que o contrato possa ser efetivado será, no longo prazo, vantajoso para a Administração Pública, pois a qualidade será objeto de constantes avaliações posteriores. É o que ocorre com no caso dos tipos de licitação, que podem ser “menor preço”, “melhor técnica” ou “técnica e preço”. Entretanto, quando o assunto está relacionado a contratos para prestação de serviços, geralmente aplica-se o tipo “menor preço”, segundo o TCU (BRASIL. TCU, 2010, 109):

Será a licitação do tipo menor preço quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor do certame o licitante que apresentar proposta de acordo com as especificações do ato convocatório e ofertar o menor preço.

As estratégias administrativas dos órgãos, fundações e entidades públicas são direcionadas para atender demandas sociais, que podem ser gerais ou setoriais, via prestação de serviços variados, de acordo com a necessidade do público demandante. Quando os serviços públicos são prestados para satisfação de interesse geral, devem atender todos os cidadãos e geralmente configuram demandas por serviços básicos, como limpeza urbana, transporte, saúde, fornecimento de água potável e fornecimento de energia elétrica, entre outros, de acordo com Queiroz (2009).

Contudo, há serviços direcionados a um público específico e que ainda assim permanecem com a concepção de interesse público, como, por exemplo, os serviços prestados para o atendimento por universidades públicas, em que a gestão atende ao interesse público por ensino superior. A demanda por educação reflete a necessidade do mercado de trabalho por trabalhador com mais horas de estudo e as instituições de ensino superior, especialmente as públicas, tem esse papel, de educar e preparar a sociedade para o atendimento das exigências do mercado de trabalho.

Takeshy (2002) corrobora a ideia que a educação é necessária para a sociedade, especialmente a universitária, pois atende a necessidade de qualificação profissional de trabalhadores pelas empresas contratantes, além de justificar a necessidade de contínuos investimentos na área educacional. Takeshy (2002: 189) ainda esclarece que os recursos humanos que compõe a instituição faz toda a diferença no sucesso e qualidade do ensino:

A finalidade maior de uma instituição de ensino somente pode ser atingida pelo desempenho dos *recursos humanos* que a compõem. (...)

[...]

Qualquer que seja a instituição de ensino ou a atividade exercida, as pessoas devem ser consideradas como fundamentalmente iguais, irmanadas todas no esforço de cumprimento dos objetivos maiores da IES, que é a sua sobrevivência, crescimento e continuidade. O agrupamento dos *recursos humanos* (pessoas) é, portanto, a característica mais marcante de uma IES, pessoas que para ser produtivas necessitam de *motivação, tarefas previamente definidas e recompensa* pelo trabalho realizado.³³

Percebemos que o esforço de aprimorar a educação superior depende de todos os recursos humanos disponíveis na gestão universitária. Dentro das bases de um Estado mais atualizado, promoveu-se terceirização das atividades que não eram consideradas atividades típicas de Estado.³⁴ Assim, todo o conglomerado de recursos humanos numa instituição de ensino público, especialmente a de ensino superior, adiciona forças ao esforço já executado para aprimoramento da qualidade do ensino.

A prática da prestação de serviços terceirizados na Universidade de Brasília se assemelha à experiência obtida nos órgãos públicos, fundações públicas e autarquias públicas no Brasil. O modo de contratação é realizado seguindo os ditames da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, que instituiu normas para licitações e contratos administrativos e outras providências na esfera pública, segundo Brasil – Supremo Tribunal Federal (2011: 894):

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

³³ Destaques no original.

³⁴ Em 11 de outubro de 2018 o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que é possível terceirizar atividades-fim; ou seja, que não há tipicidade exclusiva no quesito contratação para serviços terceirizados. <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=388429>>. Acesso em 28 nov. 2019.

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.

Com a licitação se constrói uma dualidade para o governo: por que contratar uma empresa de prestação de serviços a um custo mais elevado se outras corporações oferecem as mesmas atividades a um preço mais acessível? A resposta que podemos apresentar é a qualidade obtida para cada ordem de serviço ou atividade realizada a contento.

Foi com base nessa indagação que motivou a presente pesquisa. Como a comunidade acadêmica percebia e avaliava a qualidade dos serviços terceirizados na UnB. O autor entende que as possibilidades de respostas poderiam favorecer o atual cenário quanto ao número de terceirizados contratados por empresas, já que há demanda para vários campos de atuação, embora de menor complexidade, que não são mais passíveis de provimento por se encontrarem os cargos em extinção. Para se obter a percepção mais próxima da realidade, o autor elaborou um questionário próprio, com perguntas que permitiram ao questionado apresentar suas percepções individuais sobre a qualidade, suficiência de terceirizados e sobre campo de atuação, se é condizente com as necessidades presentes na instituição.

As respostas foram obtidas através da aplicação de um questionário próprio, *on-line*, via Google Formulários,³⁵ que aceitou respostas do dia 20 de novembro de 2019 ao dia 30 de novembro de 2019 para avaliar se a execução dos serviços terceirizados na UnB são necessários e se são executados de forma eficiente e com qualidade que atenda satisfatoriamente a comunidade acadêmica. O questionário continha nove perguntas básicas, sendo a primeira com opções “excelente”, “bom”, “regular”, “ruim” e “péssimo”; sete delas de múltipla escolha, com opções “concordo plenamente”; “concordo parcialmente”; “indiferente”; “discordo parcialmente” e “discordo totalmente”; e uma onde o entrevistado deveria apontar que área de aplicação terceirizada deveria obter reforço, caso discordasse da questão anterior e obteve respostas de toda a comunidade acadêmica (alunos, docentes, servidores

³⁵

No

endereço

eletrônico

<<https://docs.google.com/forms/d/1ucaqNOZmvJWHeMDfkt0ke9mt5ZpkEX67tgOO6mgFXVQ/edit>>.

técnico-administrativos, colaboradores, terceirizados e visitantes) da Universidade de Brasília.

3.2.1. Análise dos resultados obtidos da aplicação de questionário próprio

Quanto à avaliação dos serviços terceirizados prestados na UnB, para 51,9% dos entrevistados, os serviços terceirizados na Universidade de Brasília podem ser considerados bons e 14,3% consideraram que os serviços terceirizados na UnB como excelentes. Se considerarmos o somatório de avaliações positivas, alcançaremos 66,2% de satisfação, contra a indiferença de 28,8% dos entrevistados e 4,9% que julgaram serem os serviços prestados ruins (3,3%) ou péssimos (1,6%).

GRÁFICO 1: AVALIAÇÃO DOS SERVIÇOS TERCEIRIZADOS PRESTADOS NA UNB

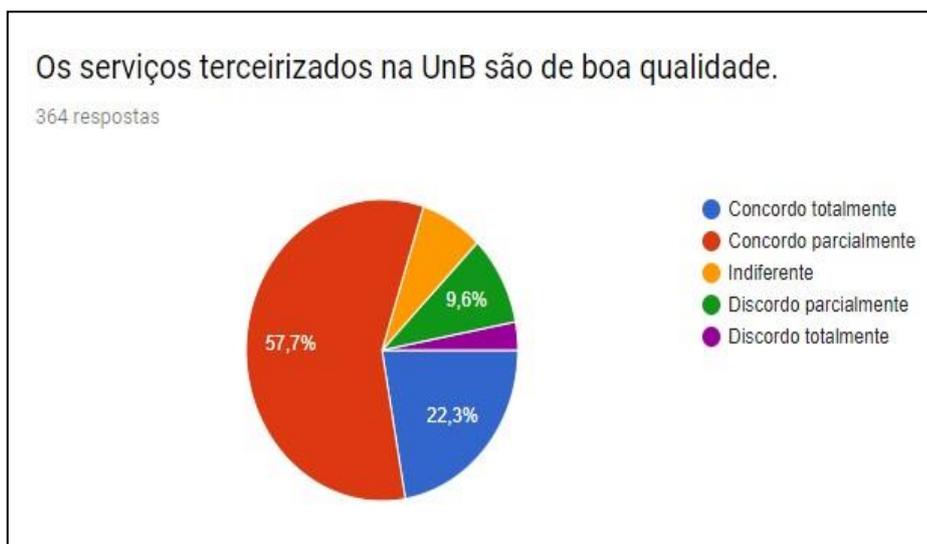


Fonte: Aplicação de questionário próprio on-line pelo Google Formulários

É interessante notar que a maioria dos avaliadores considera os serviços terceirizados prestados na Universidade de Brasília com um nível satisfatório, apesar das recentes reduções do número do quadro de pessoal das empresas contratadas para a prestação dos mais variados serviços.

Para confirmar a boa avaliação dos terceirizados na UnB, 57,7% concordaram parcialmente, e 22,3% concordaram totalmente, atingindo, no total, 80% de respostas favoráveis. Apenas 7,4% se demonstraram indiferentes, 9,6% discordaram parcialmente e 3% discordaram totalmente.

GRÁFICO 2: A QUALIDADE DOS TERCEIRIZADOS NA UNB



Fonte: Aplicação de questionário próprio on-line pelo Google Formulários

É interessante notar que a grande maioria da comunidade acadêmica avalia como positiva a qualidade dos serviços terceirizados na UnB. Apesar dos seguidos cortes para verba de custeio para a Universidade de Brasília ao longo dos anos, os terceirizados têm demonstrado grande esforço para manter uma boa qualidade na prestação de serviços, apesar da redução do número de empregados das empresas de terceirização de serviços. É possível observar, também, que a área de atuação desses terceirizados tenha sido ampliada e que possivelmente os trabalhadores estejam com sobrecarga de tarefas individuais.

Questionados se contratar terceirizados com base apenas nos baixos custos para a Administração Pública pode afetar a qualidade do serviço prestado, 56,3% concordaram totalmente e 28,3% concordaram de forma parcial, somando 84,6% de opiniões concordantes. Esse percentual obtido aponta que quase a totalidade dos pesquisados tem a percepção que realizar contratos com empresas terceirizadas com base apenas no menor valor pode afetar diretamente na qualidade dos serviços.

Contratações que considerem eficiência na prestação de serviços, satisfação pessoal dos empregados das empresas terceirizadas com o nível salarial que possuem satisfação pessoal no ambiente onde as atividades serão desenvolvidas, pode ter um reflexo altamente positivo.

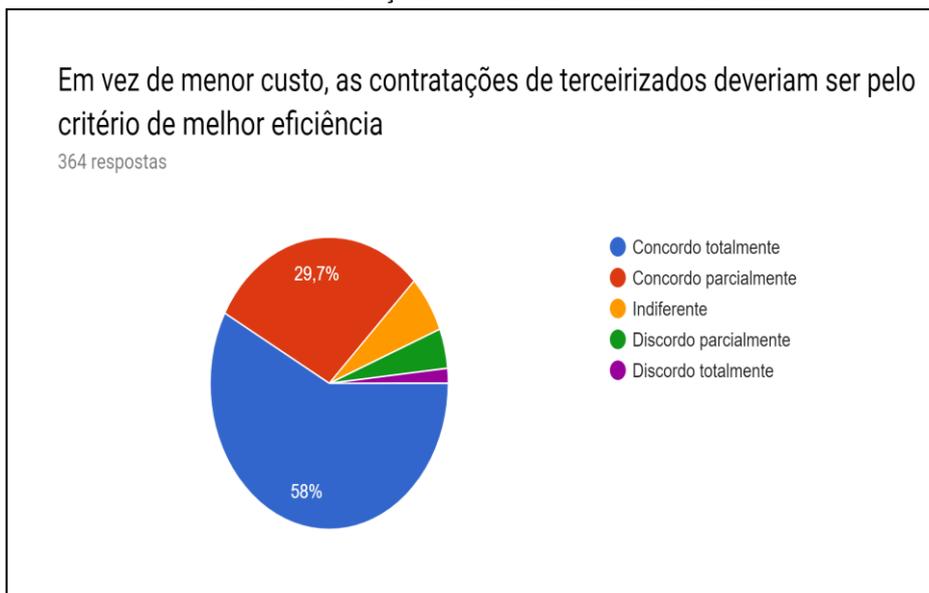
GRÁFICO 3: AVALIAÇÃO DE CONTRATAÇÕES COM BASE APENAS NOS CUSTOS



Fonte: Aplicação de questionário próprio on-line pelo Google Formulários

No entanto, ao manifestarem-se sobre, se em vez de utilizar o critério de menor custo para as contratações, a opção de critério “melhor eficiência” poderia ser utilizada. Para 58% há a concordância total que sim, ou, pelo menos, para a concordância parcial (29,7%). As respostas obtidas indicam que as contratações não podem utilizar como critério para efetivar tratados nos processos licitatórios apenas o critério de menor custo. A maioria dos respondentes tem em mente que no mínimo os critérios deveriam ser combinados, já que há empresas terceirizadas que são extremamente eficientes na execução dos serviços contratados, apesar de cobrar um valor menor por contrato. Revisões de valores ou ajustes contratuais, previstos em lei, poderia construir remunerações mais adequadas aos empregados terceirizados.

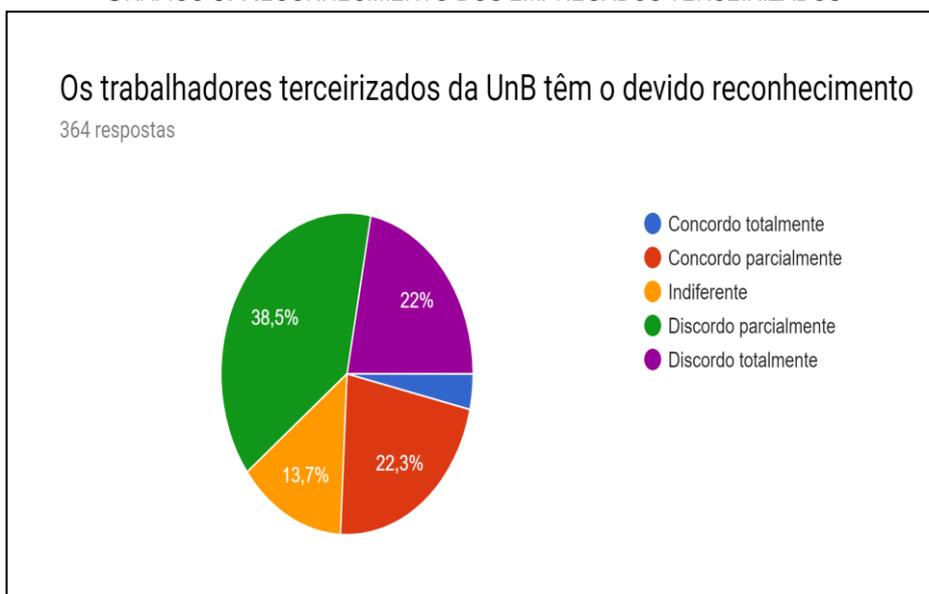
GRÁFICO 4: CONTRATAÇÕES COM BASE NA MELHOR EFICIÊNCIA



Fonte: Aplicação de questionário próprio on-line pelo Google Formulários

Quando indagados se os trabalhadores terceirizados da UnB têm o devido reconhecimento, as respostas foram bastante profusas. A concordância total desta vez atingiu apenas 3,6% do total e 22,3% na concordância parcial. A discordância foi predominante e atingiu 60,5% das opiniões, enquanto 13,7% da população pesquisada se mostrou indiferente.

GRÁFICO 5: RECONHECIMENTO DOS EMPREGADOS TERCEIRIZADOS

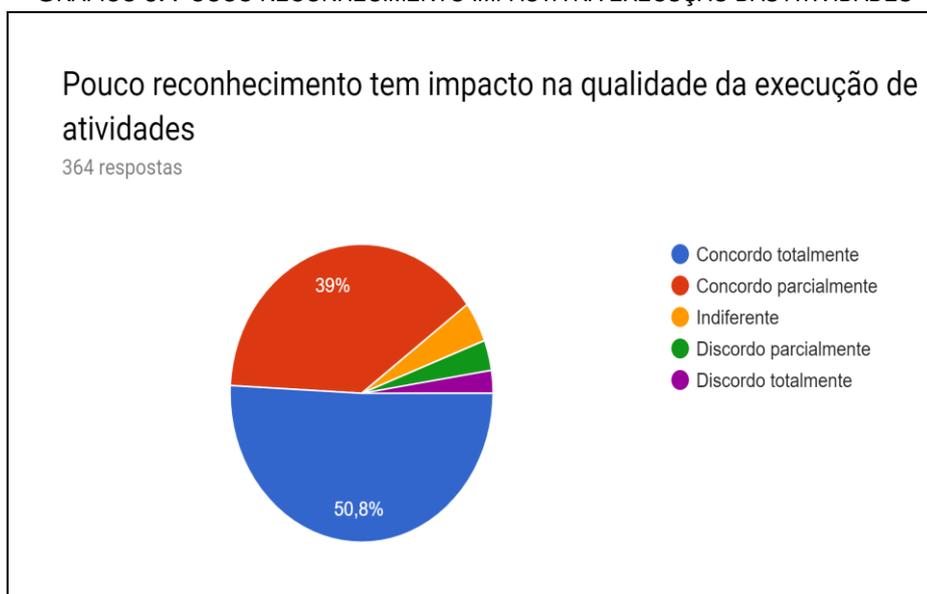


Fonte: Aplicação de questionário próprio on-line pelo Google Formulários

A interpretação que se pode auferir é que a maioria dos pesquisados tem a concepção de que os empregados terceirizados não têm o devido reconhecimento. Isto sugere que os trabalhadores terceirizados desenvolvem as suas atividades sem esperar reconhecimento pelos seus esforços. Tal ideal é importante, pois descreve que mesmo aquele trabalhador mais embrenhado em suas atividades está sujeito a não permanecer na empresa, tendo a possibilidade de que seja demitido, em um momento de necessidade da empresa, seja por conta de nível salarial, seja apenas por conveniência de chefia.

O pouco reconhecimento pode impactar diretamente na qualidade da execução das atividades desenvolvidas pelos trabalhadores terceirizados. É o que se demonstrou na questão 6 da aplicação do questionário.

GRÁFICO 6: POUCO RECONHECIMENTO IMPACTA NA EXECUÇÃO DAS ATIVIDADES



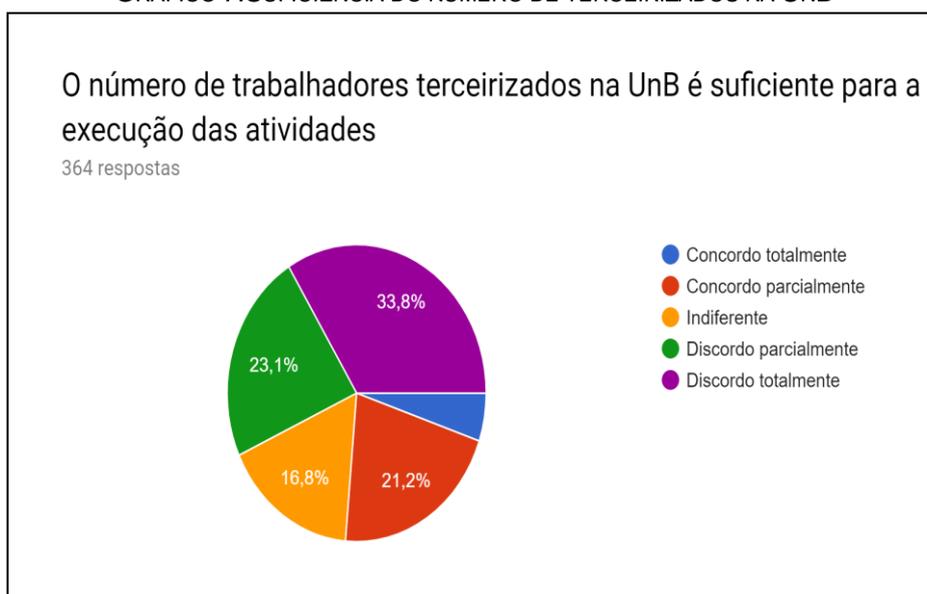
Fonte: Aplicação de questionário próprio on-line pelo Google Formulários

Para 89,8% dos entrevistados, a continuidade do padrão de qualidade na execução das atividades dos trabalhadores terceirizados na UnB está diretamente ligada ao reconhecimento da importância da realização dos seus serviços. Este percentual ainda reflete que 5,8% dos entrevistados acreditam não haver conexão entre reconhecimento na qualidade dos serviços prestados e o devido reconhecimento

pelas atividades desenvolvidas. 4,4% se mostraram indiferentes e não apresentaram opinião a respeito.

Quando perguntados se o número de trabalhadores terceirizados na Universidade de Brasília são suficientes para a execução das atividades. 26,2% dos respondentes acreditam que o quantitativo de empregados terceirizados em atividade na UnB se apresenta em número suficiente (concorda plenamente 5,2% e concorda parcialmente 21,2%). Para 16,8% da população pesquisada, o número de trabalhadores terceirizados está no nível esperado, onde a resposta foi a indiferença ao quesito. Contudo, para 56,9% das pessoas, o número de trabalhadores terceirizados em atividade nos campus se apresenta como insuficiente. A discordância total se apresenta como plena em 33,8% das vezes e 23,1% em discordância parcial.

GRÁFICO 7: SUFICIÊNCIA DO NÚMERO DE TERCEIRIZADOS NA UNB

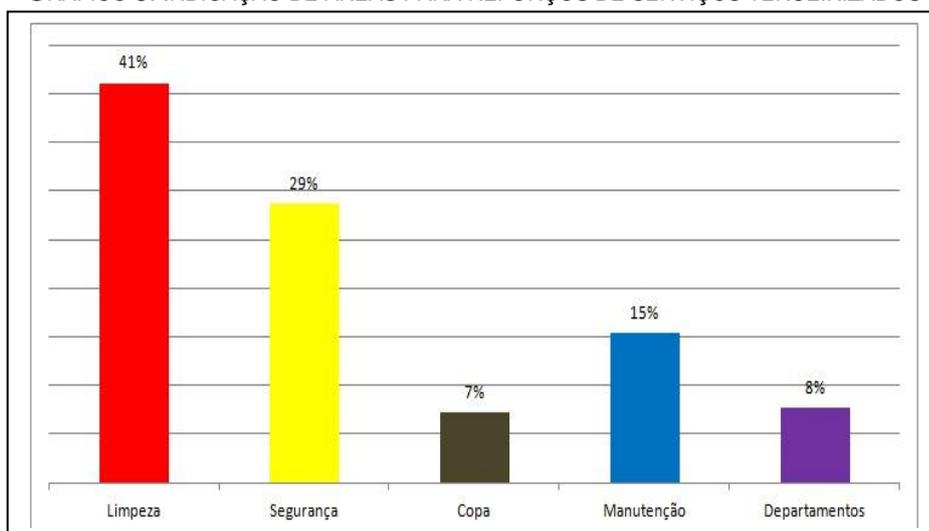


Fonte: Aplicação de questionário próprio on-line pelo Google Formulários

A insuficiência de trabalhadores para desenvolver as atividades demandadas na Universidade de Brasília leva a comunidade acadêmica a avaliar possíveis áreas onde haveria maior necessidade de atuação. Em complemento, foi perguntado, caso os entrevistados discordassem que o número de trabalhadores seria suficiente, que áreas de atividades eles acreditavam que tivessem reforços. Esse quesito foi aberto e cada respondente digitou o que tinha concepção. Tabulamos os resultados e o apresentaremos a seguir. Por necessidade de ajuste e por conveniência do

pesquisador, foi agregado como “manutenção” as atividades diversas, como manutenção predial, elétrica, hidráulica, manutenção de equipamentos eletroeletrônicos, pavimentação, jardinagem, esporte e audiovisual. Alguns respondentes indicaram não conhecer de forma suficiente as atividades para apresentar uma opinião.

GRÁFICO 8: INDICAÇÃO DE ÁREAS PARA REFORÇOS DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS



Fonte: Aplicação de questionário próprio on-line pelo Google Formulários

Para a maioria dos entrevistados (41%), é necessário reforços no número de trabalhadores terceirizados nas atividades de limpeza geral. É sabido que as constantes reduções de verbas destinadas a serviços de custeio desagregaram boa parte dos trabalhadores destinados para essa área. Mais atividades com menos trabalhadores destinados ao fim não satisfaz a demanda por limpeza, que é sempre constante. No Instituto Central de Ciências da UnB, conhecido com a sigla de ICC, os banheiros têm atividades de limpeza por turno, sendo uma pela manhã e outra pela tarde, o que torna o uso inviável, pelo nível de sujeira que é encontrado. No turno da noite, raramente são vistos trabalhadores em atividade para a limpeza, principalmente na área dos banheiros.

A segurança é a segunda opção mais indicada, com 29% das sugestões. Os recentes históricos de assaltos a veículos e transeuntes, agressões físicas motivadas por gênero ou preferência sexual e por relacionamentos amorosos fracassados, aumentaram os índices de relatos, na maioria das vezes não são especificados em

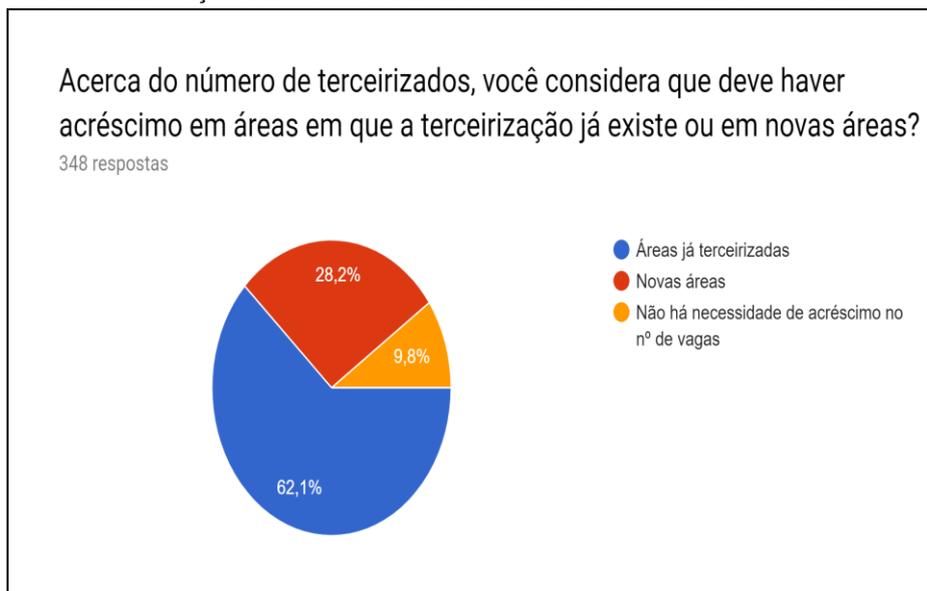
boletins de ocorrência policial.³⁶ A área de segurança do campus tem adotado estratégias visíveis para diminuir ou dirimir as ocorrências e relatos, como adoção de câmeras de segurança, guardas suspensos nos estacionamentos do campus e atividades de rondas entre os vigilantes destacados para a segurança. Essas ações trazem a sensação de segurança e torna a circulação de pessoas mais livre para toda a comunidade acadêmica.

Em terceiro lugar, no apontamento dos entrevistados, os setores ligados à manutenção (15%) deveriam ter o incremento no número de trabalhadores designados para essas atividades, seguidos de destinação para os diversos departamentos na UnB (8%) e para serviços de copa (7%). A destinação para os departamentos está relacionada a falta de servidores técnico-administrativos para a execução das atividades, como lançamento de notas, emissão de declarações, sistemas de reservas de espaços, entre outros. Atualmente a UnB vem através do setor de informática disponibilizar a emissão de documentos, efetuar reservas de forma digital. A quantidade de trabalhadores terceirizados destinados ao serviço de copa foi prejudicado principalmente porque se enquadra como atividade não essencial para a instituição.

No gráfico 8, as respostas dos entrevistados sobre a consideração de aumento nas áreas que já possuem atividades terceirizadas ou implantação em novas áreas. Para a maioria (62,1%) o incremento deveria ser adotado em áreas onde a terceirização já atua. Para 28,2% das pessoas, o correto seria implantar os serviços terceirizados em novas áreas de atividades e para 9,8% dos entrevistados, não haveria a necessidade de acréscimo no número de trabalhadores terceirizados, nem para áreas onde já há a execução de atividades terceirizadas e nem para novas áreas.

³⁶ Para maiores informações, acessar matéria realizada pela Diretoria de Esporte e Lazer, da UnB, através do link <<http://esporte.unb.br/index.php/noticias01/275-defender-se-e-um-direito>>.

GRÁFICO 9: IMPLEMENTAÇÃO DE NOVOS TRABALHADORES EM NOVAS ÁREAS OU ÁREAS JÁ ATENDIDAS



Fonte: Aplicação de questionário próprio on-line pelo Google Formulários

3.3. CONCLUSÃO

Neste capítulo analisamos como os contratos de terceirização se apresentaram, ao longo do período, como uma opção viável por fornecer mão de obra a um custo bem menor, caso a UnB decidisse pela contratação direta de servidores, via concurso público para provimento de vagas. Também foi objeto do artigo a percepção das IES públicas com os contratos administrativos, que sempre estiveram condicionados aos orçamentos públicos destinados a esse fim.

Também analisamos as condições em que as renovações de contrato administrativo com empresas destinadas para execução de prestação de serviços podem ser renovadas, com o critério de menor custo, prática usual descrita e prevista na Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a Lei nº 8.666/1993.

Observamos que a Administração Pública utiliza da terceirização como meio para suprir carências de pessoal no atendimento das principais demandas sociais. No âmbito da Universidade de Brasília, os trabalhadores terceirizados complementam o quadro de pessoal para o atendimento da comunidade acadêmica, principalmente nas atividades de limpeza e conservação, segurança e manutenções gerais.

Foi aplicado um questionário *on-line*, em que os entrevistados puderam avaliar a qualidade e eficiência dos serviços terceirizados prestados na Universidade de Brasília. No bojo das respostas ao questionário, observamos que a qualidade na execução dos serviços realizados na UnB tem boa aceitação e que a maioria dos entrevistados avaliou-as como de boa qualidade, muito embora tenham a percepção que contratar empresas de serviços terceirizados condicionados apenas no critério baixo custo possa apresentar reflexos negativos na qualidade dos serviços prestados, e que o melhor seria optar por critério onde técnica e preço fossem o diferencial, opção, inclusive, permitida por lei. Os pesquisados também avaliaram que os trabalhadores terceirizados não gozam de reconhecimento pelo desempenho na execução dos serviços. Também avaliaram que o número de trabalhadores contratados pelas empresas para a prestação de serviços é insuficiente e obriga aos trabalhadores em atividade a desdobrar-se ao máximo, buscando otimizar o tempo nas atividades e reduzi-las ao máximo, para que outras atividades possam ser realizadas. Os pesquisados também avaliaram, na maioria, que deveria haver um incremento de trabalhadores nas áreas onde já existe execução de serviços terceirizados, pois são os serviços mais básicos e, de forma consequente, os mais percebidos quando algo não está bem. Os respondentes também indicaram as áreas onde sentem que a atuação de trabalhadores terceirizados deveriam ser aumentados, como nas áreas da limpeza, em primeiro lugar, seguidos por segurança e manutenção geral. Esse resultado causou surpresa ao autor porque embora os pesquisados indicassem áreas em que acreditavam ser necessários um incremento no número de trabalhadores destinados para esse fim, revelaram que os serviços eram prestados com qualidade e eficiência, para a maioria das pessoas que responderam ao questionário.

Muito ainda está por se aprimorar quando consideramos a relação trabalho x demanda. A pesquisa serviu para apontar que os contratos devem ser firmados após avaliação prévia da qualidade e eficiência na execução dos serviços, pelos trabalhadores contratados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verificamos que a terceirização europeia surgiu para minimizar demandas nos processos produtivos, com o objetivo de alcançar uma linha produtiva de excelência em detrimento de outros serviços apenas auxiliares, como exemplo: segurança, conservação e limpeza.

No Brasil, o modelo surgiu inicialmente com o mesmo ideal europeu, mas foi ajustado devido ao interesse para a redução de custos, fato explicado pela crise que afetava diretamente a economia do país, muito embora tenha se consolidado como o principal motivo para a implementação do modelo.

Já no serviço público, a terceirização serviu para preencher cargos vagos para provimento e repor mão de obra aposentada. Também serviu para aprimorar aspectos qualitativos e quantitativos dos serviços prestados à sociedade.

A normatização também buscou boa repercussão política, ao regulamentar meios para gerar empregos principalmente para pessoas com menor qualificação. Essa carência relacionada a anos de estudo foi providencial, principalmente para cargos relacionados a segurança, limpeza e conservação. Assim, boa parte dos problemas de alocação de mão de obra não qualificada foram resolvidos, onde índices antes considerados elevados, passaram a sofrer progressiva redução.

Nas contratações públicas, que ocorrem via processo licitatório, os interessados apresentam propostas para oferecer serviços adequados às condições exigidas em edital. Fatores como baixo custo e eficiência de contratações criam viabilidade administrativa para a efetivação.

A inserção do tema terceirização na Universidade de Brasília, assim como nos diversos ramos do serviço público, serviu para suprir cargos de provimento vagos por falta de concurso público e cargos vagos, decorrentes de aposentadoria de servidores. Assim, os trabalhadores terceirizados desempenham atividades em área-meio para o atendimento às diversas demandas da comunidade acadêmica.

Foi possível detectar que a execução de atividades mais simples, como as de limpeza, conservação e segurança são as mais visíveis para a comunidade: a sociedade aceita que um banheiro limpo, um jardim bem cuidado, um vigilante que

promova a sensação de segurança e que o famoso cafezinho da tarde estejaquentinho traz a ideia que as atividades públicas estão operando na normalidade esperada socialmente.

Com relação aos terceirizados, notamos que o esforço desempenhado está relacionado a manutenção dos próprios empregos, com remuneração muitas vezes bem inferior a que se pagaria para um servidor público concursado. A dinâmica de demissão e contratação é comum a qualquer área.

Outro ponto interessante que observamos é que os terceirizados carregam consigo uma ponta de orgulho por se apresentar como trabalhador da UnB, já que para efeitos sociais, trata-se de servidor público, fato que traz um status que o diferencia de outros trabalhadores das mais variadas atividades privadas.

Enfim, a terceirização surgiu como fonte de novo modelo de contratação de pessoal, que trouxe e trará benefícios para quem contrata empresas para esse fim.

No presente trabalho, analisamos como ocorreu o princípio da terceirização e os problemas advindos do processo. Analisamos também soluções viáveis de serem adotadas para que as demandas fossem atendidas. Também analisamos possíveis caminhos a serem adotados com vistas a melhorar o desempenho e expansão das atividades desenvolvidas, para que o modelo não fosse atingido pelos ciclos de crise econômico-financeira que ocorrem no mundo globalizado. Na parte final do trabalho, apresentamos como a Universidade de Brasília tem reagido frente ao tema de forma que a prestação dos serviços não sejam atingidos por fatores externos, embora financeiros, e a importância que a instituição passou a atribuir ao assunto, tornando o relacionamento mais profissional, com direcionamento de setores para cuidar especificamente do relacionamento entre a UnB e as diversas empresas que prestam serviços.

REFERÊNCIAS

- ALVAREZ, M. S. B. **Terceirização: Parceria e qualidade**. Rio de Janeiro: Campus, 1996.
- ALVES, G. **Terceirização e barbárie salarial**. In: RAMOS FILHO, Wilson. **Terceirização no STF: elementos do debate constitucional**. Bauru: Canal 6, 2015.
- AMADO, A. M.; MOLLO, M. L. R. **Noções de macroeconomia: razões teóricas para divergências entre os economistas**. São Paulo: Manole, 2003.
- AMORIM, H. S. **A terceirização no serviço público: à luz da nova hermenêutica constitucional**. São Paulo: LTr, 2009.
- AMORIM, V. A. J. **Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência**. Brasília: Senado Federal, 2017. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/533714/licitacoes_e_contratos_administrativos_1ed.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 2 dez. 2019.
- AUGUSTO JUNIOR, F. (org). **Terceirização no setor público brasileiro**. In DAU, D. M., org. **Terceirização no Brasil: do discurso da inovação à precarização do trabalho**. São Paulo: ANNABLUME, 2009.
- ARAÚJO, A. M. C. & FERREIRA, V. C. **Terceirização e relações de gênero**. in DAU, D. M., org. **Terceirização no Brasil: do discurso da inovação à precarização do trabalho**. São Paulo: ANNABLUME, 2009.
- BATISTA, E. L. **Terceirização no Brasil e suas implicações para os trabalhadores**. Campinas: Pontes Editores, 2010.
- BIDERMAN, Ciro. ARVATE, Paulo (Org.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Editora Campus e EAESP/FGV, 2004.
- BRASIL. **Lei nº 3.998, de 15 de dezembro de 1961**. Institui a criação da Fundação Universidade de Brasília. Diário Oficial da União, de 20 de dezembro de 1961. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L3998.htm>. Acesso em 02 nov. 2019.
- _____. **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 02 nov. 2019.
- _____. Supremo Tribunal Federal (STF). **A Constituição e o Supremo**. – 3. ed. – Brasília: Secretaria de Documentação, 2010. 1468p.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). **A Constituição e o Supremo** [recurso eletrônico]. Supremo Tribunal Federal. 4ª ed. Brasília: Secretaria de Documentação, 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoLegislacaoAnotada/anexo/Completo.pdf>>. Acesso em 25 nov. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). **STF decide que é licita a terceirização em todas as atividades empresariais**. Notícias STF. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=388429>> Acesso em 28 nov. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União – 4ª ed.** Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/LIC_CONTR/2057620.PDF>. Acesso em 2 dez. 2019.

CASTRO, R. G; GOMES, L. S. **Economia do Setor Público**. Brasília: Vestcon, 1999.

COUTINHO, G. F. **Terceirização: Máquina de moer gente trabalhadora**. São Paulo: LTr, 2015.

DAU, D. M., org. **Terceirização no Brasil: do discurso da inovação à precarização do trabalho**. São Paulo: ANNABLUME, 2009.

DIAS, R. **Sociologia das organizações**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DRUCK, M. G. **Terceirização: (Des)Fordizando a fábrica**. São Paulo: Boitempo, 1999.

_____ e col. **A terceirização no serviço público: particularidades e implicações**. Terceirização do trabalho no Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate / organizador: André Gambier Campos. – Brasília: Ipea, 2018 Cap. 6, p.113-141.

FARÁG, C. **Direito Financeiro**. Brasília: Fortium, 2007.

FERREIRA, M. C. **Terceirização no Setor Público: Estudo de caso na Fundação Universidade de Brasília**. Dissertação (Mestrado em Profissional em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília. Brasília, p. 66. 2017. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/24487/1/2017_MagdaCarneiroFerreira.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020.

FREITAS, F. T. **Avaliar o impacto da fiscalização de serviços terceirizados na gestão dos gastos públicos na UnB.** Dissertação (Mestrado em Profissional em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília. Brasília, p. 123. 2017. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/31097/1/2017_FernandoTarleideFreitas.pdf>. Acesso em: 25 set. 2019.

GIOSA, L. A. **Terceirização: uma abordagem estratégica.** 5 ed. São Paulo: Pioneira, 1997.

GRANJEIRO, J. W. **Manual de Direito Administrativo Moderno.** 29ª ed. Brasília: Obcursos Editora, 2008.

GOEBEL, M. A.; MIURA, M. N. **A universidade como fator de desenvolvimento: o caso do município de Toledo-PR.** Revista Expectativa. v. 3, n. 1 (2004). Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/expectativa/issue/view/142>>. Acesso em 30 dez 2018.

KNOPLOCK, G. M. **Manual de direito administrativo: teoria, doutrina e jurisprudência.** 4ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

LIMA, J. C. A terceirização e seus espaços: os territórios da precariedade – a experiência da indústria de confecção de calçados. in DAU, D. M., org. **Terceirização no Brasil: do discurso da inovação à precarização do trabalho.** São Paulo: ANNABLUME, 2009.

LIMA, J. M.F. **Expansão Universitária, Terceirização e Investimento: Um estudo na Universidade de Brasília.** Dissertação (Mestrado em Profissional em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília. Brasília, p. 63. 2017. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/24528/1/2017_JoaoMarcusFernandesLima%e2%80%8b.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020.

MAMEDE, G. **Direito empresarial brasileiro: empresa e atuação empresarial.** 7 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MARTINS, H. H. T. S (org.). **Terceirização: diversidade e negociação no mundo do trabalho.** São Paulo: Hucitec, 1994.

PAGNOCELLI, D. **Terceirização e parceirização: estratégias para o sucesso empresarial.** Rio de Janeiro: D. Pagnoncelli, 1993.

POCHMANN, M. **O emprego no desenvolvimento da nação.** São Paulo: Boitempo, 2008.

POLONIO, W. A. **Terceirização: aspectos legais, trabalhistas e tributários**. São Paulo: Atlas, 2000.

PRODANOV, C. C. **Metodologia do trabalho científico [recurso eletrônico]: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. – Novo Hamburgo: Feevale, 2013. Disponível em <<http://www.feevale.br/Comum/midias/8807f05a-14d0-4d5b-b1ad-1538f3aef538/E-book%20Metodologia%20do%20Trabalho%20Cientifico.pdf>>. Acesso em 7 fev. 2020.

PRUNES, J. L. F. **Terceirização do trabalho**. Curitiba: Juruá, 1995.

RAMOS FILHO, W. (org.). **Terceirização no STF: elementos do debate constitucional**. Bauru: Canal 6, 2015.

RODRIGUES, R. S. **Análise macroeconômica**. v. 2 – 3ª ed. Rio de Janeiro: Fundação CECIERJ, 2009.

QUEIROZ, R. B. **Formação e gestão de políticas públicas**. 2. ed. Curitiba: Ibpex, 2009.

SILVA, C. F. Terceirização e trabalho informal: o caso da indústria de confecção. in DAU, D. M., org. **Terceirização no Brasil: do discurso da inovação à precarização do trabalho**. São Paulo: ANNABLUME, 2009.

SINDICATO DOS VIGILANTES DO DISTRITO FEDERAL. **Tabela salarial 2019**. Disponível em <https://sindesvdf.com.br/news/?page_id=118>. Acesso em 02 fev 2020.

SOUTO MAIOR, J. L. **Terceirização na Administração Pública: uma prática inconstitucional**. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/handle/11549/7777>>. Acesso em 04 nov. 2019.

SOUZA, A; CLEMENTE, A. **Decisões financeiras e análise de investimento: fundamentos, técnicas e aplicações** – 6. ed.– São Paulo: Atlas, 2012.

TAKESHY, T. **Gestão de instituições de ensino**. 3 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

TEIXEIRA, M. **Terceirização e precarização do mercado de trabalho brasileiro**. In: DAU, Denise Motta, org. **Terceirização no Brasil: do discurso da inovação à precarização do trabalho**. São Paulo: ANNABLUME, 2009.

TIMM, L. B. **Da Prestação de Serviços**. Porto Alegre: Síntese, 1998.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Anuário estatístico (1998-2019)**. Disponível em: <http://dpo.unb.br/index.php?option=com_content&view=article&id=47&Itemid=872>. Acesso em 1º nov. 2019.

_____. **Anuário estatístico 2018 (2013-2017)**. Disponível em: <http://dpo.unb.br/images/phocadownload/unbemnumeros/anuarioestatistico/Anuario_Estatstico_2018.pdf>. Acesso em 1º nov. 2019.

_____. Diretoria de Esporte e Lazer. **Defender-se é um direito**. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://esporte.unb.br/index.php/noticias01/275-defender-se-e-um-direito>>. Acesso em 1º dez. 2019.

_____. **História da Universidade de Brasília**. Disponível em <<http://unb.br/a-unb/historia?menu=423>>. Acesso em 02/11/2019.

_____. **Relatório de Gestão de 1993 a 1997**. Disponível em: <http://dpo.unb.br/images/phocadownload/documentosdegestao/relatoriogestao/de1980a1999/Relatorio_de_gestao_de_1993_a_97.pdf>. Acesso em 29 out. 2019.

_____. **Relatório de Gestão 2018**. Disponível em: <www.dpo.unb.br>. Acesso em 04 nov. 2019.

VALENTE, M. in DAU, D. M., org. **Terceirização no Brasil: do discurso da inovação à precarização do trabalho**. São Paulo: ANNABLUME, 2009.

VARIAN, H. R. **Microeconomia: princípios básicos**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

WHITEHOUSE, R. WILKINGS, J. **As origens das civilizações: arqueologia e história**. Trad. Miguel González Gil (org). Barcelona: Ediciones Folio, 2007.

WESSELS, W. **Economia**. São Paulo: Saraiva, 1998.

APÊNDICES

APÊNDICE I

QUESTIONÁRIO APLICADO

10/12/2019

Questionário à comunidade acadêmica

Questionário à comunidade acadêmica

Questionário direcionado à comunidade acadêmica (alunos, docentes, técnico-administrativos, colaboradores, terceirizados e visitantes) da Universidade de Brasília

*Obrigatório

A pesquisa

Prezado(a) Colega,

Você está convidado(a) a responder este questionário, que faz parte da coleta de dados da pesquisa: Terceirização na Universidade Pública: Limites de eficiência e de qualidade, com ênfase na experiência da UnB.

O objetivo da pesquisa é apontar se a execução dos serviços terceirizados na UnB são necessários e executados de forma eficiente e com qualidade que atenda à comunidade. Cabe destacar que os serviços terceirizados contratados pela Universidade incluem segurança, limpeza, conservação e jardinagem.

As questões abaixo fazem parte de um estudo de natureza acadêmica e as respostas obtidas serão utilizadas na elaboração de uma dissertação do mestrado em Economia (Gestão Econômica de Finanças Públicas) do Programa de Pós-Graduação em Economia da UnB, sob a orientação do Professor Dr. Jorge Madeira Nogueira.

Peço sua colaboração na obtenção dos dados e ressalto que as informações coletadas serão consolidadas de forma que a análise seja agregada, sem qualquer identificação do respondente. Dessa forma, as informações colhidas serão de caráter estritamente confidencial (sigilosas) e servirão unicamente para compor a pesquisa.

Desde já agradeço sua valiosa participação e coloco-me à disposição para quaisquer esclarecimentos.

José Ricardo Monteiro
Técnico-administrativo da UnB
Economista
jmonteiro@unb.br / (61) 98413-1020

As respostas serão aceitas até 30 de novembro de 2019.

1. Como você avalia os serviços terceirizados prestados na UnB? *

Marcar apenas uma oval.

- Excelente
- Bom
- Regular
- Ruim
- Péssimo

2. Os serviços terceirizados na UnB são de boa qualidade. **Marcar apenas uma oval.*

- Concordo totalmente
 Concordo parcialmente
 Indiferente
 Discordo parcialmente
 Discordo totalmente

3. Contratar terceirizados com base apenas nos custos pode ter reflexos na qualidade do serviço. **Marcar apenas uma oval.*

- Concordo totalmente
 Concordo parcialmente
 Indiferente
 Discordo parcialmente
 Discordo totalmente

4. Em vez de menor custo, as contratações de terceirizados deveriam ser pelo critério de melhor eficiência **Marcar apenas uma oval.*

- Concordo totalmente
 Concordo parcialmente
 Indiferente
 Discordo parcialmente
 Discordo totalmente

5. Os trabalhadores terceirizados da UnB têm o devido reconhecimento **Marcar apenas uma oval.*

- Concordo totalmente
 Concordo parcialmente
 Indiferente
 Discordo parcialmente
 Discordo totalmente

6. Pouco reconhecimento tem impacto na qualidade da execução de atividades **Marcar apenas uma oval.*

- Concordo totalmente
 Concordo parcialmente
 Indiferente
 Discordo parcialmente
 Discordo totalmente

7. O número de trabalhadores terceirizados na UnB é suficiente para a execução das atividades *

Marcar apenas uma oval.

- Concordo totalmente
- Concordo parcialmente
- Indiferente
- Discordo parcialmente
- Discordo totalmente

8. Se você discorda que o número de trabalhadores é suficiente, em que áreas seriam necessários reforços?

9. Acerca do número de terceirizados, você considera que deve haver acréscimo em áreas em que a terceirização já existe ou em novas áreas?

Marcar apenas uma oval.

- Áreas já terceirizadas
- Novas áreas
- Não há necessidade de acréscimo no nº de vagas

As respostas serão aceitas até 30 de novembro de 2019.

10. Como você avalia os serviços terceirizados prestados na UnB? *

Marcar apenas uma oval.

- Excelente
- Bom
- Regular
- Ruim
- Péssimo

11. Os serviços terceirizados na UnB são de boa qualidade. *

Marcar apenas uma oval.

- Concordo totalmente
- Concordo parcialmente
- Indiferente
- Discordo parcialmente
- Discordo totalmente

12. Contratar terceirizados com base apenas nos custos pode ter reflexos na qualidade do serviço. *

Marcar apenas uma oval.

- Concordo totalmente
- Concordo parcialmente
- Indiferente
- Discordo parcialmente
- Discordo totalmente

13. Em vez de menor custo, as contratações de terceirizados deveriam ser pelo critério de melhor eficiência. *

Marcar apenas uma oval.

- Concordo totalmente
- Concordo parcialmente
- Indiferente
- Discordo parcialmente
- Discordo totalmente

14. Os trabalhadores terceirizados da UnB têm o devido reconhecimento. *

Marcar apenas uma oval.

- Concordo totalmente
- Concordo parcialmente
- Indiferente
- Discordo parcialmente
- Discordo totalmente

15. Pouco reconhecimento tem impacto na qualidade da execução de atividades *

Marcar apenas uma oval.

- Concordo totalmente
- Concordo parcialmente
- Indiferente
- Discordo parcialmente
- Discordo totalmente

16. O número de trabalhadores terceirizados na UnB é suficiente para a execução das atividades *

Marcar apenas uma oval.

- Concordo totalmente
- Concordo parcialmente
- Indiferente
- Discordo parcialmente
- Discordo totalmente

17. Se você discorda que o número de trabalhadores é suficiente, em que áreas seriam necessários reforços?

18. Acerca do número de terceirizados, você considera que deve haver acréscimo em áreas em que a terceirização já existe ou em novas áreas?

Marcar apenas uma oval.

- Áreas já terceirizadas
- Novas áreas
- Não há necessidade de acréscimo no nº de vagas

APÊNDICE II GRÁFICOS DAS RESPOSTAS OBTIDAS

PERGUNTAS

RESPOSTAS

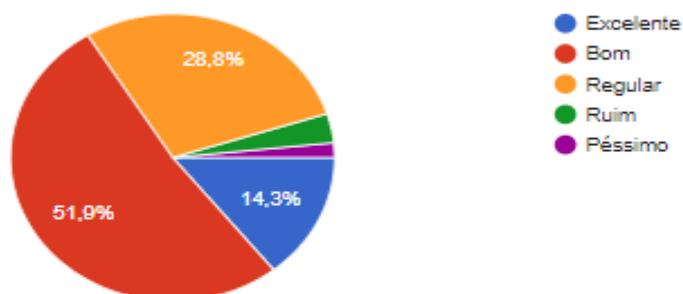
364

A pesquisa

As respostas serão aceitas até 30 de novembro de 2019.

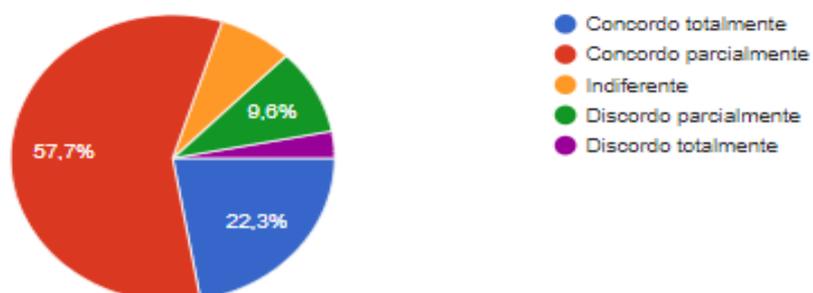
Como você avalia os serviços terceirizados prestados na UnB?

364 respostas



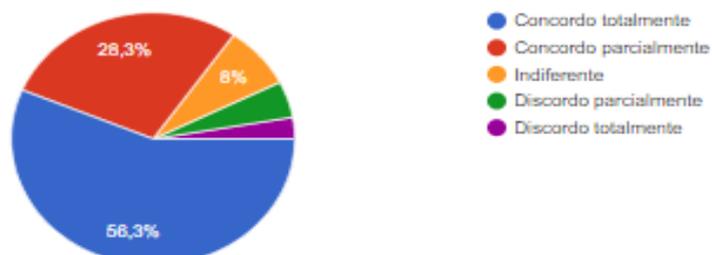
Os serviços terceirizados na UnB são de boa qualidade.

364 respostas



Contratar terceirizados com base apenas nos custos pode ter reflexos na qualidade do serviço.

364 respostas



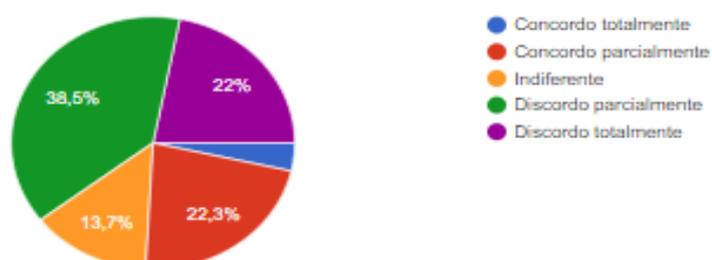
Em vez de menor custo, as contratações de terceirizados deveriam ser pelo critério de melhor eficiência

364 respostas



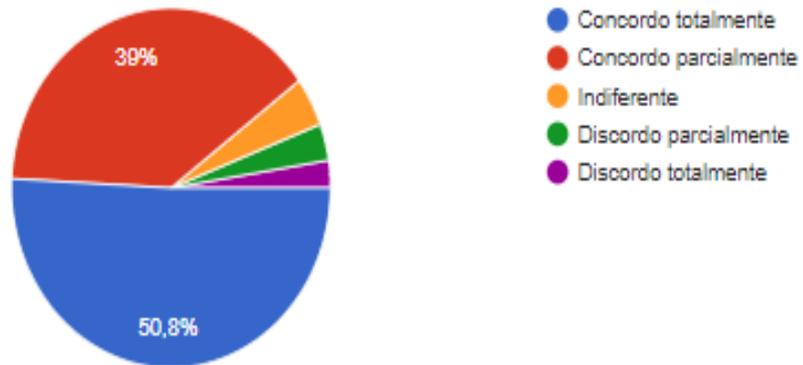
Os trabalhadores terceirizados da UnB têm o devido reconhecimento

364 respostas



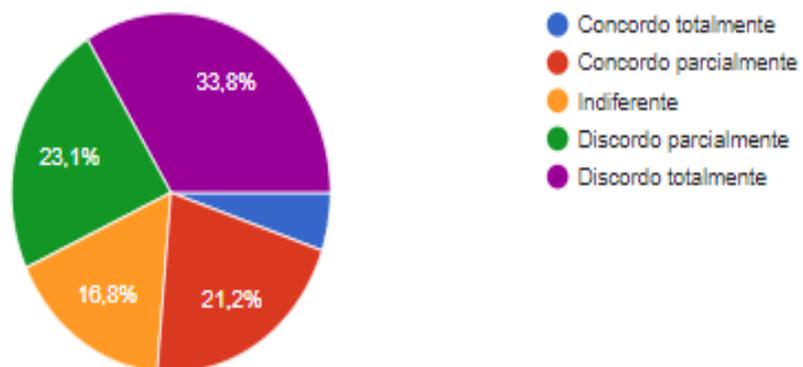
Pouco reconhecimento tem impacto na qualidade da execução de atividades

364 respostas



O número de trabalhadores terceirizados na UnB é suficiente para a execução das atividades

364 respostas



Se você discorda que o número de trabalhadores é suficiente, em que áreas seriam necessários reforços?

216 respostas

Limpeza
Segurança
Segurança
Todas
Segurança e limpeza
Limpeza
Limpeza e segurança.
Segurança e limpeza
Limpeza e manutenção
Limpeza e segurança
Segurança, limpeza, secretaria
Academia

Acerca do número de terceirizados, você considera que deve haver acréscimo em áreas em que a terceirização já existe ou em novas áreas?

348 respostas

