

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS  
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA  
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS  
E REFORMA GERENCIAL- O CASO  
SECRETARIA DA FAZENDA DE  
PERNAMBUCO**

**DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA E DE EMPRESAS PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE**

**IVANISE HOSANA DO ESPÍRITO SANTO**  
Rio de Janeiro, 12 de Abril de 2010

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS  
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA  
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS E REFORMA GERENCIAL - O CASO  
SECRETARIA DA FAZENDA DE PERNAMBUCO

DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA BRASILEIRA  
DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS –  
EBAPE DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS COMO  
REQUISITO PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO DE MESTRE  
EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Orientador: Prof. Frederico Lustosa da Costa

RIO DE JANEIRO/2010

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS  
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA  
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS E REFORMA GERENCIAL - O CASO  
SECRETARIA DA FAZENDA DE PERNAMBUCO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADO POR:

IVANISE HOSANA DO ESPÍRITO SANTO

APROVADA PELA BANCA EXAMINADORA EM \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

Prof. \_\_\_\_\_

Dr. Frederico Lustosa da Costa (Orientador)

Prof. \_\_\_\_\_

Dra. Alketa Peci

Prof. \_\_\_\_\_

Dr. Valdeblan Siqueira Galindo Viana

*À minha mãe Creusa, pela dedicação incansável à família  
na minha jornada de estudo, aceitando pacientemente os momentos de ausência.  
Aos meus filhos Laércio, Alessandra e Anselmo, razão da minha vida,  
pela imensa colaboração e incentivo em todos os momentos da  
realização deste trabalho.*

## AGRADECIMENTOS

Ao término deste trabalho, primeiramente agradeço a Deus, Inteligência Suprema e Criador de todas as coisas do Universo, pela graça de ter finalizado mais uma missão a que me comprometi.

Ao colega fazendário e de mestrado, Ricardo Guimarães, pela ajuda incomensurável na elucidação da análise quantitativa e dos cálculos no decorrer do trabalho.

À Severino Dias, pela imensa colaboração no fornecimento dos dados informatizados e pela paciência em responder aos meus incontáveis questionamentos sobre a folha de pessoal ativo e inativo.

À Ana Figliuolo, pela colaboração na busca de dados arquivados que não mais se encontravam disponíveis.

Aos colegas da diretoria financeira, em especial, Celinha, Fabíola e estagiários pela busca aos documentos antigos, em meio à poeira do arquivo morto.

Aos meus filhos Alessandra, colaboradora do formato e Anselmo, conferente do vernáculo.

Ao meu orientador, Professor Dr. Frederico Lustosa da Costa, pelas orientações precisas, imprescindíveis à manufatura e conclusão deste trabalho, extensivo aos demais professores, que dividiram conosco os seus conhecimentos, entre eles, Hermano Thirty-Cherques, Sônia Fleury, Enrique Sarávia, Sylvia Vergara, Paulo Emílio, Fernando Tenório.

À coordenadora do Curso da Escola de Contas do TCE-PE, Eliane Bryon e da EBAPE/FGV, pelo incentivo e colaboração.

À Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco, em especial o Sr. Secretário de Gestão o Dr. Erasmo Chaves Peixoto Neto, ao Superintendente Financeiro, o Dr. Celso Agra e ao Superintendente de Pessoas, o Dr. Antônio André Silva Rodrigues, por reconhecerem a importância deste trabalho, como marco estratégico das decisões futuras sobre o tema.

### *EPÍGRAFE*

*Pratique assumir uma atitude grata diante da vida e você será feliz. Se você enxerga de uma perspectiva ampla o que acontece com cada pessoa e compreende a utilidade das coisas que acontecem, é apenas natural que dê graças ao Supremo por tudo o que ocorre no mundo.*

*Epicteto*

## RESUMO

A terceirização de serviços é considerada uma ferramenta de gestão em tempos atuais. Essa modalidade de contratação de serviços se expande em qualquer das esferas pública ou privada. Nesta última, a globalização da economia e a competição desenfreada pelo mundo impulsionam a produtividade e a otimização das etapas da produção substituindo custo fixo por variável. Na esfera pública, a partir da década de 1970, a crise fiscal prevaleceu na maioria das discussões, sugerindo a idéia neoliberal de limitar a intervenção do Estado na economia para conter o déficit público. Emerge a solução reformista de isolar num pequeno núcleo as atividades principais, que são exclusivas do Estado e intransferíveis a terceiros. Por meio da desestatização, um dos eixos da reforma, os serviços sociais são publicizáveis e a produção de bens e de serviços públicos entregues ao mercado. O foco deste trabalho se concentra na apuração do resultado que subsidie estrategicamente a Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco, em termos financeiros e de eficiência administrativa, a escolher a opção mais vantajosa para a Administração entre contratar servidores efetivos via concurso público para realizar as atividades acessórias de apoio ou terceirizar os serviços.

Palavras-chaves: Reforma do Estado, terceirização de serviços, atividades acessórias, concurso público ou terceirização.

## ABSTRACT

The outsourcing is considered a tool of management in modern times. This way of service hiring expands in any work sphere, public or private. In the latter, the economy globalization and the unstoppable competition across the world boost the productivity and optimization of the stages of production, replacing fixed cost by variable cost. In the public sphere, from the decade of 70, the fiscal crisis prevailed in the majority of discussions, suggesting the neoliberal idea of restricting the intervention of the state in the economy in order to contain the public deficit. Emerges the reformist solution of isolating, in a small group, the core business, which is exclusive and untransferable from the state. By the privatization, one of the reform's axis, the social services are publicizable and the production of goods and public services are delivered to the market. This work focus on the measurement of the result that strategically subsidizes the Department of Finances of Pernambuco state, in terms of finance and administration efficiency, in choosing the most advantageous for the Administration, between hiring effective workers via public exams, in order to realize the supporting activities, or outsourcing.

Keywords: State reform, outsourcing, supporting activities, public exam or outsourcing

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ATI – Agência Estadual de Tecnologia da Informação

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CONDEPE-FIDEM – Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco

CPL – Comissão Permanente de Licitação

DIFIN – Diretoria Financeira da Secretaria da Fazenda de Pernambuco

FUNAFIN – Fundo Financeiro de Aposentadoria e pensões dos servidores do Estado de Pernambuco

FUNAPE – Fundo de aposentadorias e pensões dos servidores do Estado de Pernambuco

GOATE – Grupo Ocupacional Auditoria do Tesouro Estadual

IGP-DI – Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna

LC – Lei Complementar

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MARE – Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado

NA – Nível Administrativo da Secretaria da Fazenda de Pernambuco

NM – Nível Médio da Secretaria da Fazenda de Pernambuco

NPM – *New public management*

PAF – Programa de Ajuste Fiscal

PIB – Produto Interno Bruto

PDRAE – Plano Diretor da Reforma Administrativa do Estado

PDRE – Plano Diretor da Reforma do Estado de Pernambuco

PROGESTÃO - Programa de Modernização da Gestão Pública de Pernambuco

PSO – *Public service oriented*

RCL – Receita Corrente Líquida

RPVpc – Requisição de Pequeno Valor

SARE – Secretaria de Administração e de Reforma do Estado de Pernambuco

SIAFEM – Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios

SGP – Superintendência de Gestão de Pessoas da Secretaria da Fazenda de Pernambuco

TI – Tecnologia da Informação

TST – Tribunal Superior do Trabalho

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Características da crise dos anos 1970.....	25
Figura 2	Os modelos da NPM.....	28
Figura 3	Comparativo das características de Administração Pública.....	35
Figura 4	Modelo de Gestão Administrativa no Executivo Estadual.....	40
Figura 5	Atividades-exclusivas e não-exclusivas do Poder Executivo do Estado de Pernambuco – atividades de apoio terceirizáveis.....	41
Figura 6	Relação trilateral (empregado terceirizado, empregador, tomador do serviço).....	61
Figura 7	Tópicos de análise da viabilidade da terceirização de serviços.....	77
Figura 8	Ilustração das funções macro da Secretaria da Fazenda de Pernambuco <i>verso</i> pressão interna.....	95
Figura 9	Mapa da estratégia governamental de Pernambuco e o equilíbrio fiscal	96
Figura 10	Frentes impactantes das finanças que pressionam a Secretaria da Fazenda de Pernambuco.....	99
Figura 11	Gestão organizacional – dificuldade no atingimento dos objetivos gerenciais de qualidade dos serviços.....	112

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Comparativo entre as características do modelo de administração privada e do modelo de administração do setor público, segundo a NPM, com adaptação da PSO.....	29
Quadro 2	Grau de adesividade aos modelos da NPM.....	31
Quadro 3	Terceirização de serviços como atividade auxiliar e os setores do aparelho do Estado.....	45
Quadro 4	Comparativo dos significados dos termos <i>outsourcing</i> , <i>contract out</i> e terceirização de serviços entre Estados Unidos e Brasil.....	53
Quadro 5	Demonstrativo da evolução/involução dos servidores efetivos e dos terceirizados de 2001 a 2007.....	79
Quadro 6	Demonstrativo da necessidade de pessoal efetivo em caso de	

	substituição dos terceirizados de apoio administrativo.....	81
Quadro 7	Demonstrativo do quadro geral de servidores efetivos da Secretaria da Fazenda e dos terceirizados em 2007.....	83
Quadro 8	Demonstrativo das atividades terceirizadas na Secretaria da Fazenda e do quantitativo de trabalhadores terceirizados intra-muros de 2001 a 2007.....	84
Quadro 9	Comparativo do capital social das empresas de terceirização <i>verso</i> valor contratado em 2007.....	90
Quadro 10	Demonstrativo das Reclamações Trabalhistas de terceirizados contra a Secretaria da Fazenda de Pernambuco de 2001 a 2007.....	92
Quadro 11	Impactos nas finanças do órgão pela assunção das obrigações trabalhistas dos terceirizados ao término do contrato (simulação baseada em dados reais).....	93
Quadro 12	Comparativo do custo médio individual dos trabalhadores terceirizados com os servidores efetivos da Secretaria da Fazenda.....	102
Quadro 13	Comparativo do custo médio individual dos trabalhadores terceirizados de apoio em TI com os servidores efetivos da ATI de 2005 a 2007.....	105
Quadro 14	Comparativo do custo médio individual dos Analistas de TI terceirizados com os efetivos da ATI (2005/2007).....	106
Quadro 15	Quantitativo de servidores e de terceirizados nas áreas fim e meio da Secretaria da Fazenda de Pernambuco.....	108

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Demonstrativo da evolução da RCL do Executivo Estadual.....	97
Gráfico 2	Demonstrativo da taxa de crescimento do PIB Pernambuco/Brasil 2003/2006.....	98
Gráfico 3	Demonstrativo da evolução dos gastos orçamentários com a terceirização na Secretaria da Fazenda de Pernambuco (2001/2007).....	100

Gráfico 4	Comparativo orçamentário/financeiro da despesa de custeio corrente com a terceirização (excluído folha de pessoal) de 2001 a 2007.....	100
Gráfico 5	Demonstrativo da variação do custo total homem/hora (anual), comparativo da substituição efetivo por terceirizado <i>verso</i> terceirizado por efetivo de 2001 a 2007.....	104
Gráfico 6	Comparativo 2005/2007 servidores efetivos e terceirizados de apoio em TI.....	105
Gráfico 7	Percentual dos terceirizados em relação a todos os servidores efetivos em 2007.....	109
Gráfico 8	Demonstrativo da involução do comprometimento da despesa de pessoal na Receita Corrente Líquida – RCL.....	110

#### LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Demonstrativo do desempenho da arrecadação do ICMS nos estados do Nordeste (2006/2007).....	97
Tabela 2	Demonstrativo da variação no custo homem/ano (substituição de efetivo por terceirizado <i>verso</i> terceirizado por efetivo de 2001 a 2007).....	104

## SUMÁRIO

	RESUMO .....	7
	ABSTRACT.....	8
	LISTA DE ABREVIATURAS.....	9
	LISTA DE FIGURAS.....	10
	LISTA DE QUADROS.....	10
	LISTA DE GRÁFICOS.....	11
	LISTA DE TABELAS.....	12
	SUMÁRIO.....	13
<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>REFORMA DO ESTADO E DESESTATIZAÇÃO.....</b>	<b>23</b>
2.1	Crise do Estado Social: breves considerações.....	23
2.2	Administração Pública Gerencial: principais características e modelos	26
2.3	Postulados da reforma administrativa no Brasil: breve análise.....	32
2.4	A reforma gerencial no Brasil e a EC 19/98.....	34
2.5	Breve histórico da reforma administrativa no Estado de Pernambuco: postulados da NPM aplicados no Governo de Pernambuco.....	38
2.5.1	<i>A Reforma do Estado no primeiro governo (199-2002).....</i>	38
2.5.2	<i>A Reforma no segundo governo (2003-2006).....</i>	40
2.6	A desestatização como estratégia de reforma do Estado.....	43
<b>3</b>	<b>SERVIÇO PÚBLICO: NOÇÕES.....</b>	<b>48</b>
3.1	A mudança de paradigma dos serviços públicos.....	48
3.2	Privatização dos serviços públicos administrativos, <i>contracting out</i> , <i>outsourcing</i> e terceirização: significados.....	50
<b>4</b>	<b>TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS.....</b>	<b>54</b>
4.1	Marco regulatório da terceirização de serviços no Brasil e sua impropriedade jurídica.....	56
4.2	Conceito e características da terceirização.....	59
4.3	O termo terceirização: significado e sistematização das modalidades.....	62
4.4	Fatores determinantes da terceirização de serviços na Administração Pública brasileira.....	64

4.5	<b>Vantagens e desvantagens da terceirização de serviços.....</b>	<b>66</b>
4.6	<b>Atividades-meio e atividades-fim e a responsabilidade subsidiária do órgão.....</b>	<b>70</b>
4.6.1	<i>Diferenças fundamentais entre atividades-meio e atividades-fim.....</i>	<i>71</i>
4.6.2	<i>Polêmica sobre a responsabilidade pelos encargos sociais e trabalhistas do contrato de terceirização no âmbito público.....</i>	<i>73</i>
<b>5</b>	<b>TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS NA SECRETARIA DA FAZENDA DE PERNAMBUCO.....</b>	<b>76</b>
5.1	<b>Atividades nucleares da Secretaria da Fazenda.....</b>	<b>78</b>
5.2	<b>Atividades acessórias da Secretaria da Fazenda.....</b>	<b>79</b>
5.3	<b>Os serviços terceirizados contratados pela Secretaria da Fazenda no período entre 2001 e 2007.....</b>	<b>82</b>
5.4	<b>Viabilidade jurídica da transferência das atividades administrativas a terceiros.....</b>	<b>86</b>
5.5	<b>Impactos na gestão em decorrência da terceirização de serviços na Secretaria da Fazenda.....</b>	<b>88</b>
5.6	<b>Impactos financeiros decorrentes da subsidiariedade trabalhista imposta pelo Enunciado 331 do TST.....</b>	<b>89</b>
5.7	<b>Custo comparativo do dispêndio orçamentário-financeiro entre a contratação de terceiros e a realização interna com servidores efetivos..</b>	<b>95</b>
5.8	<b>Gestão organizacional: fatores relevantes para a eficiência administrativa no Estado Gerencial.....</b>	<b>107</b>
5.9	<b>Qualidade dos serviços terceirizados na SEFAZ.....</b>	<b>115</b>
5.10	<b>Conclusões.....</b>	<b>117</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>120</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>124</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Há quase quatro décadas, exatamente por ter o mundo deixado de ser um conglomerado de sociedades segregadas para tornar-se um sistema único, Guerreiro Ramos (1970) chamava à atenção para a existência de um sistema mundial único.

Esse sistema mundial unificado de produção face à liberdade plena de circulação do capital é chamado de globalização. Fenômeno em expansão, que vai além do poder de ação dos indivíduos, da organização e do Estado, promovendo mudanças estruturais em contextos econômicos, socio-políticos e organizacionais.

Duas vertentes estruturais ideológicas, que, historicamente, interferiram na organização do Estado, afetam o relacionamento fundado no binômio Estado-sociedade - o liberalismo e o socialismo. O liberalismo, marcado pelo abstencionismo do Estado em suas relações com a sociedade; o socialismo, pela intervenção deste no plano econômico e social (REALE, 1987) ampliando, por conseguinte, o leque de tarefas do Estado, justificando assim, a concepção do modelo denominado Estado do Bem-Estar Social ou, *Welfare state* (ABRÚCIO, 1997). Desse relacionamento sobressaem os projetos de modernização do Estado atual.

O Estado-providência, sistema público de solidariedade e proteção social que se instalou no pós-Segunda Guerra Mundial e que se manteve até os anos 70, entrou em crise a partir daí obrigando o Estado a mudar sua estrutura interna e a sua relação com a sociedade, seja por meio da privatização, desregulamentação ou pela desestatização - abandono da prestação de serviços direta, que migra cada vez mais para as mãos de terceiros - como forma de se adequar ao sistema produtivo mundial que impôs a redução das funções do Estado<sup>1</sup> (MINTO, 2007).

Os projetos reformistas encabeçados pelos países mais afetados pela crise do estado a partir dos anos 1970 - Estados Unidos e Grã Bretanha - buscaram como solução

---

<sup>1</sup> A idéia de redução do Estado pressupõe um deslocamento das atribuições do Estado para a economia e a sociedade. Preconiza-se a não-intervenção, e este afastamento em prol da liberdade individual e da competição entre os agentes econômicos, segundo o neoliberalismo, é o pressuposto da prosperidade econômica (MINTO, 2007).

administrativa - o Gerencialismo Puro -, adaptado posteriormente às circunstâncias individuais, com os modelos *consumerism*, *public service oriented* e reinventando o governo (ABRÚCIO, 1997; MARTINS, 2006).

A Reforma Administrativa brasileira iniciada na década de 1990 buscou mimeticamente, seguir os passos dos países do Leste Europeu e dos Estados Unidos. O estilo gerencial de administração pública lastreado nos padrões da iniciativa privada foi o ponto de maior relevo vislumbrado na reforma, ao lado da desregulamentação e da desestatização na busca do equilíbrio fiscal.

A terceirização (outsourcing), um dos eixos da desestatização, se insere no bojo da reforma do Estado como uma das estratégias para a sua redução (SILVA, 2000) e a Lei Complementar n. 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), limitando o quantitativo de pessoal efetivo na máquina administrativa, respalda a utilização dessa ferramenta de gestão na Administração Pública.

No Brasil, a realização dos serviços de forma indireta via terceirização não está diretamente ligada à reforma gerencial. Sua prática no âmbito da organização pública remonta aos anos 1960, desde a instituição pelo Governo Federal do Decreto-lei nº 200, de 1967<sup>2</sup>. No entanto, essa prática encontrou amplo apoio nos postulados da Reforma Gerencial dos anos 1990.

Desta feita, a necessidade de retração do Estado fundada na crise fiscal a partir da década de 80, as alterações institucionais redutoras e limitadoras do quantitativo de pessoal na máquina administrativa, o advento da Lei de responsabilidade Fiscal e a edição da lei de reforma no âmbito do Governo de Pernambuco, orientadora da administração pública gerencial, proporcionaram lastro político-econômico à ampliação dessa prática de gestão administrativa a ponto de, na Secretaria da Fazenda no ano de 2007 mais da metade de seu contingente de pessoal administrativo ser composto por trabalhadores terceirizados.

Na prática, no nível privado ou público se contabilizam as vantagens e as desvantagens da terceirização a partir da modalidade da contratação. Uma primeira

---

<sup>2</sup> No art. 10 estabelece que “A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada”.

modalidade é identificada como parte da reestruturação produtiva em nível mundial. Esse mecanismo de busca da produtividade, da qualidade e da competitividade, prevê a transferência de inovações tecnológicas e de políticas de gestão da qualidade a terceiro “mais barato, mais preparado ou mais eficiente” (FRIEDMAM, 2007, p.158).

Uma segunda predominante entre as organizações brasileiras, inclusive as públicas, é balizada na redução de custos (MIRANDA, 2006), ou melhor, na substituição do custo fixo por variável<sup>3</sup> (DIEESE, 2007).

A redução dos custos na Administração Pública atende à orientação reformista neoliberal do Estado enxuto, que limita os gastos com pessoal efetivo para manter o equilíbrio fiscal. O Estado de Pernambuco copiou integralmente a linha modernizadora do antigo Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, com a instituição da Lei Complementar nº 49, de 2003. Desta feita, na Secretaria da Fazenda de Pernambuco, a terceirização envolve maciçamente as atividades acessórias, fora do seu negócio principal (*core-business*). As baixas de pessoal administrativos em virtude de aposentadoria, falecimento ou ampliação das atividades do órgão são supridas, em sua maioria, com trabalhadores terceirizados.

No entanto, inexistente estratégia de acompanhamento do custo de transações<sup>4</sup>, por exemplo, para aferir se a terceirização dos serviços acessórios é uma opção vantajosa, em termos financeiros, assim como se é oportuno, em termos organizacionais, substituir servidores efetivos por terceirizados.

Diante dessa constatação, pretende-se investigar vislumbrando obter resposta às seguintes questões: Que efeitos os postulados da Nova Gestão Pública em curso acarretaram no papel do Estado quanto à substituição da mão-de-obra efetiva interna por flexível externa, na prestação dos serviços administrativos, acessórios via terceirização? e

---

<sup>3</sup> No modelo de terceirização brasileira, o tomador dos serviços paga apenas pela quantidade de bens ou serviços solicitados na contratação e efetivamente recebidos. O custo fixo da atividade de produção, que antes da terceirização ocorria independente do volume efetivamente realizado, converte-se em custo variável (DIEESE, 2007).

<sup>4</sup> Campo de análise introduzido por Williamson (1985), que visualiza as organizações como estruturas de governança, capazes de minimizar os custos de transação entre as partes contratantes e de escolher a opção mais econômica nas relações contratuais, conduzindo o gestor a questionar: quais atividades fazem e quais passam a terceiros? Como se chega à decisão de fazer ou comprar feito?.

Quais impactos decorreram dessa transformação, sob o ponto de vista financeiro na Secretaria da Fazenda de Pernambuco no período de 2001 a 2007?

## Objetivos

Esta dissertação tem como objetivo, verificar os efeitos que os postulados da Nova Gestão Pública acarretaram no papel do Estado quanto à substituição da mão-de-obra efetiva interna por flexível externa, na prestação de serviços administrativos acessórios via terceirização, bem como avaliar os impactos decorrentes dessa transformação, sob o ponto de vista financeiro na Secretaria da Fazenda de Pernambuco no período de 2001 a 2007.

Para a consecução do objetivo estabelecido foram delineados passos intermediários visando elucidar a proposição e, ao final, validar as conclusões.

- i- Levantar as principais características da reforma do Estado, da desestatização e dos modelos de Administração Pública Gerencial;
- ii- Verificar os postulados da Administração Pública Gerencial brasileira;
- iii- Apresentar, de forma sucinta, a Reforma Administrativa no Estado de Pernambuco e as principais transformações nos procedimentos administrativos do Estado;
- iv- Discutir noções de serviço público e de privatização dos serviços;
- v- Realizar uma análise comparativa entre os termos e significado de terceirização de serviços, *contracting out* e *outsourcing*;
- vi- Definir a base conceitual da terceirização de serviços e analisar sua situação no Ordenamento Jurídico;
- vii- Demonstrar os fatores determinantes da terceirização de serviços na Administração Pública brasileira no contexto da Reforma do Estado;
- viii- Analisar o elenco dos serviços terceirizados na Secretaria da Fazenda;
- ix- Levantar as atividades terceirizadas na Secretaria da Fazenda de Pernambuco entre 2001 e 2007; as dificuldades na gestão dos contratos; o volume do dispêndio; a responsabilidade subsidiária trabalhista; o respaldo jurídico da contratação de terceiros; a disponibilidade de recursos e de habilidades internas disponíveis para execução das

atividades administrativas do órgão, na vertente organizacional; a qualidade do serviço prestado por terceirizados; e

x- Avaliar o impacto financeiro, as vantagens e as desvantagens na comparação do custo da mão-de-obra externa terceirizada com o custo do mesmo quantitativo de mão-de-obra interna efetiva na Secretaria da Fazenda.

### **Questões metodológicas**

O procedimento metodológico que orienta o trabalho é o estudo de caso; forma de pesquisa abrangente com a utilização de diversas fontes de evidência para se obter os dados necessários à resposta do problema.

Segundo Yin (2005, p.32) o estudo de caso é uma pesquisa empírica que “investiga um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto de vida real”. Merriam (1998) aduz que, focado em uma única situação, o estudo de caso tem por característica oferecer “um entendimento aprofundado desta situação e do seu significado para os envolvidos” (*apud* GOULART e CARVALHO, 2005, p. 125)

A análise da reforma administrativa pretende situar o modelo de estado adotado pelo Brasil e por Pernambuco no contexto da transformação administrativa realizada nos países mais afetados pela crise mundial - Grã-Bretanha e Estados Unidos - que modificou o modelo de estado vigente até os anos 1970, do paradigma burocrático para gerencial, bem como demonstrar que a terceirização de serviços se afigura como um tema recorrente nos principais modelos considerados ideais para a nova gestão pública, adotada nesses países.

A noção de serviço público busca enfatizar, no contexto da reforma, a mudança de paradigma da prestação de serviços públicos de forma direta, para indireta por terceiros contratados.

A desestatização, inserida no bojo da reforma do Estado como uma das estratégias de retração da intervenção do Estado na economia será analisada como um termo de

sentido amplo que engloba os processos de privatização de bens e de serviços; a ênfase será para a terceirização (*outsourcing*).

O caso, em análise, verifica as atividades terceirizadas no âmbito da Secretaria da Fazenda de Pernambuco no período de 2001 a 2007. O interregno temporal é necessário à apuração comparativa dos dados, dos valores e da eficiência da prestação de serviços terceirizados, caso contrário, a amplitude inviabilizaria a pesquisa.

Utilizou-se a matriz teórica de Teixeira, Martelanc e Prado Filho (2009), como diretriz da captação de dados impactantes a partir de dois grandes enfoques: oportunidade de terceirizar e o resultado alcançado no confronto.

A qualidade da prestação de serviço por terceirizados será aferida com as respostas à pesquisa empírica junto aos gestores de contratos e de serviços. Por fim, mediante apuração do custo comparativo do dispêndio financeiro/orçamentário entre a contratação de terceiros e a folha de servidores efetivos obter-se-á a resposta aos questionamentos propostos neste trabalho.

Quanto à pesquisa tomou-se como base a taxinomia sugerida por Vergara (2007), que orienta a análise dos dados sob dois aspectos: quanto aos fins e quanto aos meios.

Quanto aos fins, perscrutaram-se as atividades finalísticas e as acessórias da Secretaria da Fazenda de Pernambuco para confrontá-las com as terceirizadas no mesmo período de 2001 a 2007 explicando, pela investigação efetuada, as conseqüências e os impactos causados pela terceirização no órgão público naquele período.

Os meios utilizados foram: a) levantamento bibliográfico de “material acessível ao público em geral” (VERGARA, 2007, p. 48); b) pesquisa em documentos constantes do acervo privado da Secretaria da Fazenda de Pernambuco e da base de dados informatizada, seja financeira constante do Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios – SIAFEM, seja de pessoal efetivo, ativo e inativo, do órgão;

A coleta de dados, mediante entrevista aberta, foi realizada junto ao chefe do contencioso trabalhista da Procuradoria Geral do Estado para obter informações quanto ao

volume de reclamações trabalhistas contra a Secretaria da Fazenda no processo de responsabilização subsidiária. As entrevistas abertas e semi-estruturadas coletadas junto aos gestores de serviços administrativos terceirizado tiveram como foco medir o nível de satisfação dos serviços de forma a aferir o melhor resultado.

Os dados das entrevistas são tratados de forma não estatística, feita por meio de análise do conteúdo. Vergara (2006), citando Bardin (1977) argumenta que o método análise de conteúdo, hoje, “abraça transcrições de entrevistas, documentos institucionais, entre outros”. No caso em estudo, o método é suficiente para o tratamento dos dados coletados mediante entrevistas, documentos, dados em registro e bibliografia coerente com o tema em questão.

Não se objetiva generalizar os achados da pesquisa por se tratar de um estudo de caso.

Justo por se utilizar essa metodologia, corre-se o risco de que, a interpretação dos dados sofra de algum modo a influência pessoal do pesquisador, seja na condução das entrevistas, seja na análise dos documentos.

O tempo disponível para coleta dos dados, a dificuldade de acesso às informações fora do âmbito da Secretaria da Fazenda e de acesso aos gestores dos contratos configuram-se como limitação à pesquisa. No entanto, o método escolhido é o mais adequado aos propósitos da investigação deste estudo.

### **Estrutura da dissertação**

O trabalho está organizado em seis capítulos. No primeiro, o introdutório, são apresentados o objetivo da pesquisa, a metodologia e finalmente a estrutura do trabalho.

O capítulo dois enfatiza a reforma do Estado e a crise do Estado Social, que aguçada pela crise econômica mundial a partir dos anos 1970, exigiu diversas transformações, principalmente nos países capitalistas; as soluções reformistas neoliberais

aplicadas aos países do Leste Europeu e Estados Unidos que permearam entre o gerencialismo puro, o *consumerism*, o *public service oriented* e o “reinventando o governo” modelos que orientaram a tentativa de reforma brasileira e que constarão deste capítulo.

As linhas básicas da modernização do Estado brasileiro, com ênfase na Reforma Administrativa fundada na Emenda Constitucional n.º 19, de 4.6.1998; o projeto de transformação do modelo de Estado, a desestatização e os pressupostos da Reforma Administrativa no Estado de Pernambuco integram este capítulo.

No capítulo três serão abordadas noções do serviço público. O capítulo enfatizará a mudança de paradigma diante da privatização dos serviços, estabelecendo uma análise comparativa entre os termos terceirização, *outsourcing* e *contract out*, mostrando os significados no Brasil e nos Estados Unidos.

No quarto capítulo tratar-se-á da terceirização, como parte do rearranjo produtivo de transferência da execução das atividades públicas para a iniciativa privada no âmbito da reforma administrativa principalmente, quanto à limitação do gasto com pessoal efetivo e a necessidade do aumento de eficiência governamental.

O conceito de terceirização, tipos, modalidades, a impropriedade jurídica do termo, as vantagens e as desvantagens na administração pública, a responsabilidade subsidiária do órgão público e os fatores determinantes dessa estratégia na Administração Pública e no contexto da Reforma Administrativa constarão também deste capítulo.

O capítulo cinco vislumbrará o objeto investigado no estudo de caso - a terceirização de serviços no âmbito da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco -, num comparativo entre a contratação de mão-de-obra terceirizada e a mão-de-obra efetiva, com o fim de avaliar os impactos financeiros. O resultado quanto à qualidade da execução dos serviços por terceirizados na Secretaria da Fazenda, obtido com a pesquisa empírica.

Por fim, o capítulo seis destina-se às considerações finais, avaliando-se todo o contexto pesquisado e relacionando as proposições iniciais com os achados da pesquisa e as referências bibliográficas.

## 2 REFORMA DO ESTADO E DESESTATIZAÇÃO

### 2.1 Crise do Estado: breves considerações

Qualquer estudo a respeito da Administração Pública há que ser vinculado à concepção de Estado (DASSO JUNIOR, 2006). Por outro lado, “Estado e sociedade só podem ser pensados como entes relacionados” (AZEVEDO; ANASTASIA, 2002).

O sistema normativo institucional do Estado define o regime político de governo ou como autoritário, de linha dura e radical baseada na socialização dos meios de produção conforme fórmula salvadora de Marx levada a cabo por Lênin; ou democrático, cuja linhagem filosófico-política bifurca-se como político-partidário de esquerda ou de direita (REALE, 1987).

No Estado socialista, linhagem política de esquerda do Século XVIII, a máxima consiste na profunda e opressiva intromissão na vida dos indivíduos (MEDAUAR, 2002).

Na linhagem política de direita, Miguel Reale considera o neoliberalismo a “nova cara” do liberalismo, que denomina como “Democracia-Social<sup>5</sup>”. Essa linhagem representa regime de governo mais preocupado com a regulação das atividades macro do Estado e menos com o social. Por essa visão liberal, as atividades econômicas devem ser monitoradas exclusivamente pelo mercado, conforme orientação doutrinária de Adam Smith, David Ricardo, Stuart Mill e outros, nos séculos XVIII e XIX (1987, p.8).

John Maynard Keynes se contrapôs a essa doutrina introduzindo a concepção do intervencionismo estatal, passando o Estado a exercer relevante influência na atividade econômica a partir de sua obra “Teoria geral da ocupação, o interesse e o dinheiro” (*General Theory of Employment, interest and money*, Lindon: Macmillan Press; New

---

<sup>5</sup> Para Reale (1987, p.8-9), “Democracia Social é a nova forma assumida pelo liberalismo numa sociedade pluralista que precisa compor em unidade dinâmica três valores complementares: o *indivíduo*, com sua intocável subjetividade criadora; o da *sociedade civil*, com a livre expansão de seus grupos e categorias naturais; e o *Estado*, despido de seu papel de mito, capaz de tudo resolver para passar a ter apenas fins compatíveis com a sua finalidade primordial”.

York: St Martins's, 1936), que influenciou o mundo econômico dos anos 30 até o retrocesso do Estado a partir dos anos 70.

Até meados da década de 70, o consenso keinesianista, caracterizado por ampla intervenção do Estado na economia, esteve firme na história do Estado nacional como paradigma dominante (BRESSER PEREIRA, 1996). No campo social, o *Welfare state* responde plenamente ao sistema de proteção social e à demanda por serviços prestados pelo Estado de forma hegemônica e total. Na seara administrativa, a burocracia baseada no modelo racional-legal weberiano era o modelo de Estado que transparecia completude ao sistema economia-estado-sociedade (ABRUCIO, 1997).

Abrúcio faz uma análise do modelo de Estado predominante no pós-Segunda Guerra Mundial, que prevaleceu até meados de 1970:

A dimensão keynesiana, caracterizada pela intervenção na economia, procurando garantir o pleno emprego e atuar em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional – telecomunicações e petróleo. O *Welfare State* correspondia à dimensão social do modelo, adotado em maior ou menor grau pelos países desenvolvidos; o Estado de bem-estar tinha como objetivo primordial a produção de políticas públicas na área social (educação, saúde, previdência social, habitação etc), para garantir o suprimento das necessidades básicas da população, por fim, havia a dimensão relativa ao funcionamento interno do Estado, o chamado modelo burocrático weberiano ao qual cabia o papel de manter a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental (ABRÚCIO, 1997).

Nesse diapasão o sistema de proteção atende a três razões básicas, melhor explicitadas por Briggs (1961)<sup>6</sup>: ganhos de renda mínima à família; segurança às famílias nas contingências sociais; e, assegurar a todos os cidadãos, qualidade nos serviços sociais. O papel do Estado cresce e modifica em relação às necessidades.

Mas, o Estado-providência cresceu desmesuradamente, dizem os teóricos. A retração no desenvolvimento e a aceleração do processo inflacionário, transformaram-se em situações conflitantes que a política econômica keynesianista mostrou-se incapaz de resolver (SILVA, 2002).

---

<sup>6</sup> Conforme citação de WIECZYNSKI (2008), (apud FLEURY, Sônia. Em busca de uma teoria do welfare state na nova ordem mundial, in *Estado sem cidadãos*, Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994, p. 101-118).

Instalada a crise do Estado-providência a partir dos anos 70, muitos diagnósticos foram proferidos, tais como: crise econômica, crise de caráter financeira-fiscal, burocracia e centralização excessiva, perda de eficácia social, crise de legitimidade, opacidade de resposta aos novos valores determinantes nas sociedades pós-industriais dentre outras. Prevaleceu a tese de que a expansão dos gastos públicos com a área social acarreta déficit provocando inflação, desemprego e a conseqüente falência do Estado (WIECZNSKI, 2008).

Cogitaram-se no mundo, principalmente nos países desenvolvidos, fórmulas salvadoras para solucionar uma sucessão de crises por meio dos diversos consensos internacionais então vigentes: desmoronamento da ordem internacional constituída a partir do acordo de *Bretton Woods*<sup>7</sup>; crise do *Welfare state*; crise de desempenho por disfunções burocráticas; sobretudo, crise de governabilidade (MARTINS, 1997).

Martins (2006) estabelece uma sistematização sobre o que denomina “caracterização padrão da crise do Estado”, destacando pontos recorrentes que se inter-relacionam em diferentes modelos, conforme se verifica na Figura 1.

CARACTERIZAÇÃO PADRÃO DA CRISE DO ESTADO	Fim do desenvolvimentismo pós-Segunda Guerra, pelo fim de <i>Bretton Woods</i>	-as crises do petróleo; -as crises de liquidez e a instabilidade do mercado financeiro internacional; -os novos requisitos de integração competitiva da globalização.
	Crise do welfare state keynesiano	Pelas disfunções e desvantagens da intervenção estatal na garantia do bem-estar ou da estabilidade econômica, conforme defende os neoliberais a partir dos anos 70.
	Disfunções burocráticas	Crise do modo de implementação estatal de serviços públicos.
	In governabilidade	Sobrecarga fiscal, excesso de demandas e crise de legitimidade.

Fonte: Adaptação de MARTINS (2006)

Figura 1 - Características da crise dos anos 1970

<sup>7</sup> Nome dado a um acordo realizado em 1944, entre 45 países aliados com o objetivo de reger a política econômica mundial. Pelo acordo as moedas dos países membros passariam a estar ligadas ao dólar e a moeda americana, ligada ao ouro. Para o perfeito funcionamento foram criadas duas entidades de supervisão: o FMI e o Banco Mundial.

Assim, ao lado dos anseios da sociedade por maior volume de prestação eficiente de serviços pelo Estado, se afigurava a crise de desempenho, a baixa qualidade dos serviços, o tamanho da máquina do Estado e a incapacidade de gerir de forma eficaz os recursos públicos. Esse conflito entre os ideais keynesianistas e os liberais proporciona uma espécie de lastro sobre o qual se descortinam as mudanças institucionais nos Estados nacionais, que funcionaram como substrato para as sucessivas Reformas.

A redefinição do papel do Estado na economia e o corte financeiro nas políticas públicas poderiam contornar as crises de estirpe econômica. A crise de governabilidade exigia soluções mais eficazes para recuperar a legitimidade e vencer a burocracia estatal. Nesse diapasão idealizou-se a Administração Pública Gerencial, como medida de modernização do Estado.

## **2.2 Administração pública gerencial: principais características e modelos**

A crise do Estado, assolada nos anos 80, atingiu o mundo em diferentes dimensões, contextos culturais, históricos e econômicos.

Conquanto diferentes sob os mais diversos aspectos padeciam os Estados de fatores comuns: a crise fiscal e as transformações operadas pela globalização, somadas ao acúmulo de atividades executadas em forma monopólica e a crescente insatisfação dos cidadãos em relação à qualidade dos serviços públicos (CLAD, 2000).

Esgotadas as possibilidades de manutenção das práticas keynesianistas, balizou-se a idéia de um Estado menor, que não crie embaraço para o mercado e ao mesmo tempo forte, que saiba atuar no mundo globalizado minimizando seus conflitos. (DUPAS, 2008).

Entretanto, não houve uma fórmula pronta para emersão da crise. Era certa, todavia, a necessidade urgente de mudar, trocar o paradigma organizacional da gestão administrativa pública até então vigente, caracterizado como um modelo ortodoxo do tipo burocrático (MARTINS, 2006).

Mas, a abordagem liberal para fundamentar os tipos e modelos de administração pública integrantes da revolução gerencial, parte de uma imagem ultranegativa da burocracia pública, conforme argumenta Martins:

Negligência ao *interesse público*; excesso de gastos; desperdício; falta de interesse direto do funcionalismo na obtenção de resultados; monopólio de funções; adoção pelos burocratas, das políticas mais convenientes aos seus interesses próprios; etc (2006).

A solução para essa imagem seria o ataque aos pressupostos burocráticos impondo severos limites à ação pública, que, segundo os liberais, são os motivos da derrocada do Estado vigente até então, prescrevendo medidas tais como (MARTINS, 2006):

- redução do tamanho do Estado via privatização, terceirização e voluntarismo;
- descentralização e desconcentração da esfera federal para a estadual e municipal;
- desregulamentação radical;
- forte liderança política do topo para a base;
- extrema lealdade à programas de governo;
- preenchimento de cargos-chave da administração por indicados compromissados com a agenda política partidária, em vez de funcionários de carreira;
- papel tecnicista do administrador público: restrito a tarefas administrativas;
- emprego de técnicas de administração por resultados nas instâncias de execução;
- processo decisório centrado em análise de custo-benefício.

Aos países mais afetados pela crise, os Estados Unidos e a Grã-Bretanha, diversos arranjos gerenciais foram sugeridos. A trajetória perpassa pelo modelo gerencial puro, *consumerism e public service oriented* - PSO na Grã-Bretanha. Nos Estados Unidos esses modelos foram aplicados com alguma adaptação para acolher posteriormente o Reinventando o Governo (ABRUCIO, 1997). A Figura 2 demonstra de forma sintética os pressupostos básicos dos três modelos aplicados na Grã-Bretanha.

<b>GERENCIALISMO PURO</b> Foco na economia & eficiência "fazer mais com menos"	<b>CONSUMERISM</b> Foco na eficácia & qualidade "fazer melhor"	<b>PUBLIC SERVICE ORIENTED</b> Foco na equidade & accountability "fazer o que deve ser feito"
Contribuintes	Clientes	Cidadãos

Fonte: ABRUCIO (1998), adaptação, MARINI (2002)

FIG. 2 OS MODELOS DA NPM

O gerencialismo puro centrado na abordagem liberal traz a marca da importação direta do setor privado com as seguintes características: a) uma lógica de completa separação entre as esferas política e administrativa; b) uma concepção estritamente econômica, baseada na avaliação técnica de custo/benefício; c) um princípio central: eficiência operacional, consistindo no aumento da consciência de custo com rígidos controles; d) objetivo de produtividade e dinâmica da competição à maneira da concorrência no mercado; e e) público-alvo concebido como o conjunto dos consumidores, na sua condição de contribuintes (RUA, 1997).

O *consumerism*, modelo gerencial ligado à dinâmica intra-organizacional, prioriza: a flexibilidade de gestão, a qualidade dos serviços e o planejamento estratégico voltado para as demandas do consumidor (ABRÚCIO, 1997).

Já o *public service oriented* – PSO prega a reconstrução da esfera pública, propondo uma revalorização na definição das finalidades do Estado: aumento da *accountability*, participação, transparência, equidade e justiça. Afasta-se da visão individualista do consumidor e baseia-se numa visão coletiva do cidadão, sem descartar a tecnologia gerencial desenvolvida pelos modelos anteriores (MARTINS, 1997).

As diferenças básicas no comparativo entre os modelos de administração privada e aquele que deve ser adotado no setor público, demonstra-se no Quadro 1, conforme Abrúcio (2007).

**Quadro 1 – Comparativo entre as características do modelo de administração privada e do modelo de administração do setor público segundo a NPM, com adaptação da PSO**

<b>MODELO DO SETOR PRIVADO</b>	<b>MODELO DO SETOR PÚBLICO</b>
<b>Escolha individual no mercado</b>	<b>Escolha coletiva na política</b>
<b>Demanda e preço</b>	<b>Necessidade de recursos públicos</b>
<b>Caráter privado da decisão empresarial</b>	<b>Transparência da ação pública</b>
<b>A equidade do mercado</b>	<b>A equidade dos recursos públicos</b>
<b>A busca de satisfação do mercado</b>	<b>A busca da justiça</b>
<b>Soberania do consumidor</b>	<b>Cidadania</b>
<b>Competição como instrumento de mercado</b>	<b>Ação coletiva como meio político</b>
<b>Estímulo: possibilidade de o consumidor escolher</b>	<b>Condição: consumidor pode modificar os serviços públicos</b>

Fonte: ABRÚCIO (1997), apud STEWWART & RANSON (1988, 15)

Foi do bloco anglo-saxão o impulso de reforma na voz da “Dama de Ferro” Margaret Thatcher, que aprofundou a abrangência da reestruturação baseada na busca da qualidade no serviço público e aumento da eficiência, cujo processo já se iniciara no final dos anos 60 e início dos anos 1970 (FERREIRA, 1996).

O projeto de reestruturação inglesa capitaneado por Thatcher fundou-se em quatro movimentos. O primeiro de redução do quadro de funcionários extinguindo o tradicional Ministério da Função Pública; o segundo, de privatização; o terceiro de busca da melhoria da qualidade do serviço e aumento da eficiência, tendo sido criada a unidade central de coordenação (*Efficiency Unit*), objetivando desenvolver a consciência de custos (*value for money*) e incentivar a competitividade. Finalmente, o quarto movimento deu origem ao processo de criação das Agências Executivas (*Next Step Program*) (Idem, 1996).

Moreira Neto (1998) considera o pioneirismo da Inglaterra sobre as experiências do tipo de administração mais adequada às novas demandas da sociedade, um laboratório de técnicas gerenciais aplicáveis às atividades estatais do mundo.

Em 1992, a obra de David Osborne e Ted Gaebler “Reinventando o Governo” marca uma nova rodada de discussões sobre o gerencialismo público nos Estados Unidos.

Esse modelo influenciou os estudos sobre o tema, principalmente naquele país, a ponto da idéia do “Reinventando o Governo” se transformar em programa de governo, a “Revisão do Desempenho Nacional” (*National Performance Review*) (BRESSER PEREIRA, 1996).

Com frases de grande efeito como, por exemplo, ‘não precisamos de mais ou de menos governo: precisamos de melhor governo’ os autores de “Reinventando o Governo” propõem uma redefinição da atividade governamental, prescrevendo dez princípios (OSBORNE e GAEBLER, 1994, p. 25 *apud* ABRÚCIO, 1997 e MARTINS, 2006):

- 1 . Preferência às alternativas de produção externa de bens e serviços: terceirização, parceria governo-sociedade civil, voluntarismo e competição entre os prestadores de serviços;
- 2 . Poder aos cidadãos, transferindo o controle das atividades à comunidade em gestão participativa de programas e projetos com clientes;
- 3 . Medir a atuação das agências governamentais com estímulo à competição interna e externa através dos resultados;
- 4 . Orientar-se por objetivos, e não por regras e regulamentos;
- 5 . Redefinir os usuários como clientes;
- 6 . Atuar na prevenção dos problemas mais do que no tratamento;
- 7 . Priorizar o investimento na produção de recursos, e não em seu gasto;
- 8 . Descentralização da autoridade;
- 9 . Preferir os mecanismos de mercado às soluções burocráticas;
10. Catalisar a ação dos setores público, privado e voluntário.

Os dez princípios básicos sugeridos por OSBORNE & GAELBER passam a influenciar os debates sobre o gerencialismo público proporcionando oportunidade de mudanças significativas (MARTINS, 2006), embora tenham sofrido críticas, tendo como o mais expressivo opositor do modelo Charles Goodsell (1993), diagnosticando que a obra “Reinventando o Governo” compõe-se de velhas e novas, boas e más idéias rotuladas de ‘governo reinventado’ (*apud* MARTINS, 2006).

Diante das diversas orientações, idéias e arquiteturas ao sabor das diferenças políticas e culturais quanto à modernização do Estado, Pollit e Bouckaert (2002) propõem uma maneira de “classificar os esforços de reforma” verificando o grau de adesividade aos preceitos da NPM, observando quatro estratégias nos projetos de reforma administrativa. O Quadro 2 demonstra os tópicos estratégicos com as orientações correspondentes.

Quadro 2 - GRAU DE ADESIVIDADE AOS MODELOS DO DA NEW  
PUBLIC MANAGEMENT - NPM

<b>MANTER</b>	Conservar a máquina administrativa tal como ela é, mas, ajustar e equilibrar sempre que possível.
<b>MODERNIZAR</b>	Promover mudanças estruturais e de processos, por exemplo, mudar o processo orçamentário, criar novos tipos de organização – agências autônomas, modificar contrato de trabalho dos servidores.
<b>MERCANTILIZAR</b>	Introduzir mecanismo de mercado no setor público ( <i>Market-Type Mechanisms</i> ) - qualidade total, competição, eficiência e melhor desempenho.
<b>MINIMIZAR</b>	Reduzir o setor estatal ao mínimo possível, fazendo o máximo uso da privatização e da contratação externa via terceirização. Os ativos públicos são vendidos e as atividades anteriormente desempenhadas por servidores públicos, são oferecidas aos setores comerciais.

Fonte: POLLIT e BOUCKAERT, (2002).

Na *Avaliação das reformas de gestão pública*, título da obra, os autores destacam uma lacuna com referência aos países mediterrâneos. América do Sul e outros territórios não foram mencionados em razão segundo eles, da ausência de informações sobre o sucesso ou insucesso de suas respectivas reformas (POLLIT e BOUCKAERT, 2002).

Ocorre que, conforme argumento de Bresser Pereira (2008), a reforma gerencial na América Latina só ocorreu graças ao seu “empurrão” enquanto foi presidente do Conselho Científico do CLAD – *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, entre 1995 e 1998. O CLAD destaca pontos fundamentais para os projetos de reforma Latino-americanos tais como:

- o aperfeiçoamento da profissionalização da burocracia estratégica;
- difusão de uma cultura baseada na consciência de custos e no valor dos recursos públicos;
- flexibilização legal da administração pública estabelecendo mais de um regime de trabalho para os funcionários;
- descentralização do poder atuando, deste modo, contra a estrutura centralizada e extremamente hierarquizada; e

- adoção da administração por objetivos e missões (CLAD, 2000).

Evidencia-se por esta observação que o vigor da implantação do modelo gerencial verificado nos países anglo-saxões não seguiu o mesmo padrão em várias regiões fora dos centros desenvolvidos, como Brasil, por exemplo.

### **2.3 Postulados da reforma administrativa no Brasil: breve análise**

Num sentido bastante amplo, reforma administrativa é mudança estruturada, para modificar práticas e ou alterar organizações, visando adaptar a Administração Pública a uma determinada concepção de Estado (DASSO JUNIOR, 2006).

Para Bresser Pereira (2002), duas reformas gerenciais propriamente ditas ocorreram no Mundo. Primeiro, a reforma burocrática que aconteceu nos países desenvolvidos na segunda metade do século XIX e nos anos 30 no Brasil. Segundo, a reforma da gestão pública que está acontecendo desde os anos 80 nos países desenvolvidos e desde 90 no Brasil.

No Brasil, Diniz considera como uma das experiências relevantes de reforma do Estado a que foi introduzida pelo Decreto-lei nº 200 de 25.2.1967, além da varguista de 1930 e da gerencial de 1990. Enfatiza que o ponto de convergência no esforço reformador brasileiro relaciona-se com a dimensão especificamente administrativa (DINIZ, 2000, p. 31).

Os fundamentos para a reforma do Estado nos anos 90 estiveram centrados na resposta à globalização, conforme argumento do ex-ministro do antigo MARE, Bresser Pereira (2002), “Existe agora um elemento muito claro que obriga as burocracias dos Estados nacionais a se tornarem competentes, eficientes e capazes: a competição entre países”.

Segundo Bresser Pereira (1997), a competição global reduziu a autonomia dos Estados de formular e implementar políticas tornando-se imperioso o ajuste fiscal, a

privatização e a abertura comercial “a fim de que o Estado assuma o seu novo papel – o de facilitar que a economia nacional se torne competitiva” (BRESSER PEREIRA, 1997, p.8)

A forma idealizada por Bresser Pereira (2002) para enfrentar essa competição seria reconstruir o Estado, promovendo uma reengenharia cujo desafio principal seria reduzir o custo do seu aparelho. O custo excessivo da máquina pesaria negativamente sobre as empresas e o País perderia terreno na competição.

Em termos organizacionais e de economia a postura brasileira é de assimilar conceitos e modelos produzidos em outros países<sup>8</sup>. Essa tentativa de transplantar soluções e modelos dos países desenvolvidos tem acarretado resultados frustrantes à organização pública<sup>9</sup> (CALDAS e WOOD, 1999).

Desta feita, nos anos 1990 o Brasil buscou implantar o gerencialismo puro sem adaptações, nos dois pontos estratégicos de adesividade aos preceitos da NPM destacados por Pollit e Bouckaert (2002), aplicados à reforma dos países anglo-saxões - mercantilizar e minimizar<sup>10</sup>.

Um salto de tamanha magnitude da administração burocrática para a gerencial esbarrou em questões sócio-culturais (JAGUARIBE, 1976; CALDAS E WOOD JR, 1999), políticas (GAITANI, 2004), conflitos de percepção em torno de objetivos (REZENDE, 2002) ou na falta de melhor direcionamento estratégico na agenda de reforma (LUSTOSA DA COSTA, 2000) inviabilizando o projeto reformista no País, que se arrasta entre insuficiência interna e modificação da agenda política governamental.

---

<sup>8</sup> Embora estudiosos da reforma do Estado, enfatizem a riqueza da experiência brasileira de administração pública em termos de sua biodiversidade institucional e de suas múltiplas tentativas para tornar mais eficiente e efetiva a gestão pública, criticando-se o desdém e o abandono desse arcabouço pelos teóricos da reforma de 1990 (HOLANDA 2003; LUSTOSA DA COSTA, 2008).

<sup>9</sup> Para aprofundamento das reações locais à importação de tecnologia gerencial ver CALDAS, Miguel P. e WOOD JR, Thomaz. *Transformação e realidade organizacional: uma perspectiva brasileira*, São Paulo: Atlas, 1999 p.42.

<sup>10</sup> Bresser Pereira (2001) se insurge contra a idéia do Estado mínimo, enfatizando que só existiria no Estado ultraliberal que garante apenas os direitos de propriedade e os contratos. A reforma se processa no Estado social-liberal, é social porque está comprometido com os direitos sociais. É liberal porque acredita no mercado e na concorrência.

## 2.4 A reforma gerencial no Brasil e a EC 19/98

Os postulados da reforma gerencial brasileira foram amplamente discutidos em todos os quadrantes do País nos anos 80/90, quando identificou-se as principais limitações do modelo burocrático, basicamente, auto-referência, hierarquização, formalismo e meritocracia, incompatíveis com a competitividade global, modelo que viria a ser substituído pela NPM (BRESSER PEREIRA, 2002).

A administração pública burocrática foi concebida sob a égide do Estado Liberal, na segunda metade do século XIX, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista (DI PRIETO, 1999).

Segundo Hall (1971), Max Weber<sup>11</sup>, em seu trabalho sobre a burocracia, descreveu as organizações burocráticas de uma perspectiva dimensional, ou seja, enumerou uma série de atributos organizacionais que, presentes estas dimensões – divisão do trabalho, hierarquia de autoridade, normas extensivas, separação entre administração e propriedade, salário e promoção baseados na competência técnica, constituem a forma burocrática da organização.

A respeito da chamada “burocracia weberiana”, expressão difundida na teoria da administração, Martins (2006) elucida de forma clara o equívoco da expressão, ao que chama Weber, “um eterno incompreendido”, argumentando que dada à complexidade de sua sociologia, torna-se impossível a existência de um weberianismo.

Assevera haver incompreensão da burocracia no contexto da sociologia política e uma confusão a cerca dos atributos epistemológicos dos tipos-ideais de administração pública. A primeira perspectiva resulta na compreensão desconexa de uma visão burocrática de Weber. Na segunda, salienta que grande parte dos teóricos considera Weber um precursor da escola clássica, ao lado de Taylor e Fayol, seguindo o princípio do *one best way* (o tipo ideal burocrático).

---

<sup>11</sup> Conf. Citação, *The Theory of Social and Economic Organization*, traduzido para o inglês por A. M. Henderson e Talcott Parsons (Nova York: Oxford University, 1947)

Teóricos que acompanham o ataque à burocracia, atribuindo a Weber a paternidade da abordagem estão citados neste trabalho e transcritos os seus argumentos na transformação do modelo de Estado, principalmente em Pernambuco.

No modelo de administração pública gerencial, conservam-se alguns princípios da administração burocrática, como a admissão segundo critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado de remuneração, a organização em carreira, a avaliação de desempenho e o treinamento sistemático. “A diferença fundamental está na flexibilização de procedimentos e na alteração quanto à forma de controle, que deixa de ser formal e passa a ser de resultados” (DI PRIETO, 1999, p.40).

Enquanto a burocracia combate o nepotismo e o patrimonialismo por meio de controle rígido dos processos, a NPM propõe combater essas mazelas sociais mediante indicadores de desempenho e controle de resultados, a centralização burocrática pela delegação de poderes, atribuições e responsabilidade gerencial (PEREIRA, 2004). A Figura 3 ilustra essa comparação dicotômica

CARACTERÍSTICAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA E GERENCIAL	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL
	Auto-referida	Orientada para o cidadão/consumidor
	Racionalidade instrumental	A sociedade como um campo de conflito
	Combate ao nepotismo patrimonialista pelo controle dos processos	Combate ao nepotismo e corrupção por controle de resultados
	hierarquização	Delegação de atividades - Confiança limitada controlada por resultados
	Formalismo, rigidez e rigor técnico	Descentralização, formas flexíveis de gestão (horizontalização)

Elaborado conforme PEREIRA (2004)

**Fig.3 Comparativo das características de administração pública**

Lustosa da Costa e Cavalcanti (1990) argumentam que na ausência de um modelo conceitual que a direcionasse naquele momento, a reforma instalou-se prescrevendo remédios para as patologias constatadas: o esgotamento financeiro do Estado e a

ineficiência administrativa, esta, caracterizada por superposições, desperdícios e gastos supérfluos.

Em 1990 iniciou-se a grande tarefa política de reconstrução do Estado. Segundo alguns, resgatando atraso substancial (MOREIRA NETO, 2001; BARROSO 1998). Contrariamente, BONAVIDES (2001, p.13) considera não uma reconstrução do Estado, mas, um esfacelamento da Constituição e um “processo de recolonização, ditando o retorno à condição colonial”.

O governo Collor estabeleceu drástica redefinição da agenda pública de acordo com as diretrizes neoliberais. Essas diretrizes se tornaram hegemônicas desde os anos 80, acompanhando o acelerado processo de globalização (DINIZ, 2000).

O tratamento de choque - medidas de enxugamento do Estado - ante a constatação de que a hipertrofia estatal e o excesso de gastos públicos que se constituíam no cerne da crise do Estado, teve ampla aceitação no contexto internacional (DINIZ, 2000). O *empeachment* do presidente em 1992 impediu o andamento das reformas.

O governo seguinte, Fernando Henrique Cardoso acompanhando o estilo neoliberal do antecessor, inaugura nova fase redefinindo e aprofundando a agenda pública da reforma. Para implementação dessa nova fase instituiu o MARE, sob a direção do Ministro Bresser Pereira.

A primeira mudança de paradigma projetada seria a redefinição do modelo de administração pública burocrática varguista, fundada no racional-legal weberiano, que seria substituído pelo modelo de administração pública gerencial como forma de combater o clientelismo, o patrimonialismo e o nepotismo (BRESSER PEREIRA, 1996).

No aspecto administrativo, a arquitetura do Plano Diretor da Reforma distingue com clareza dois tipos de Reformas projetadas: Reforma do Estado – projeto amplo que diz respeito a vários setores do governo e a Reforma do Aparelho do Estado – que vislumbra superar a forma burocrática de administração Pública para a gerencial tornando-a mais eficiente e mais voltada para a sociedade (BRASIL, 1995).

A Emenda Constitucional n.º 19 de 4.6.1998, teve o condão de implementar a reengenharia institucional ao inscrever o princípio da eficiência no mais alto patamar jurídico-administrativo (BRASIL, 1998).

No entendimento de Bulos (1998) a eficiência como princípio inserido na Carta Magna parte do pressuposto de que o aparelho estatal deve revelar-se apto a prestar serviços de qualidade e produzir resultados positivos no exercício dos serviços públicos, satisfazendo as necessidades básicas dos administrados.

A NPM concebida nos países centrais como forma de tornar a Administração pública “eficiente e flexível” insere-se no ordenamento jurídico brasileiro buscando perseguir esses postulados (BRESSER PEREIRA, 1996).

Lustosa da Costa (2000) sobreleva essa flexibilidade institucional como pressuposto da NPM, no entanto salienta que todas as formas de flexibilização “devem ser buscadas para vencer a uniformidade imposta pelas normas universalistas existentes no serviço público, [...] gerando processualismo, lentidão e desperdício”.

Alerta por oportuno, quanto ao perigo de se adotar fórmulas prontas de experiências inadequadas à nossa realidade. Neste sentido adverte Larbi (2005), que na implantação da NPM a persistência de ambiente institucional limitador da ação gerencial pode inviabilizar a aplicação dos postulados da abordagem.

Com referência aos resultados ao que parece, a implantação do Estado Gerente no Brasil tem se configurado um esforço improficuo ou de aplicação muito lenta. A histórica dificuldade de planejamento no Poder Público, de apropriação do custo dos serviços, da avaliação por resultados, do manuseio de indicadores de desempenho e o costume arraigado da burocratização administrativa não permitem apurar racionalmente o desempenho das políticas e da qualidade dos serviços prestados próprios ou terceirizados (ABRÚCIO, 2002).

Se no Brasil, a reforma se prefigura como um esforço improdutivo, no Governo de Pernambuco a situação se repete, conforme se verifica no breve histórico da seção seguinte.

## **2.5 Breve histórico da reforma administrativa no Estado de Pernambuco: postulados da NPM aplicados no Governo do Estado**

Uma das principais finalidades da Reforma Administrativa no Estado de Pernambuco é a implantação da administração pública gerencial instituindo a mudança de paradigma na concepção administrativa – da “burocrática weberiana para gerencial” – exigindo atitude e mentalidade sobre os aspectos de planejamento, elaboração, implementação e execução de políticas públicas e da prestação de serviços públicos, o que foi bem delineado nos objetivos propostos pela Comissão de Reforma (CARVALHO FILHO, 2003).

A Reforma se processa em duas etapas: no primeiro período do Governo Jarbas Vasconcelos (1999/2002) e no segundo período do mesmo Governo (2003/2006). Sistematizar-se-ão estas duas fases da Reforma do Estado em dois subitens.

### ***2.5.1 A Reforma do Estado no primeiro governo (1999-2002)***

Perfilado com o Governo Federal, o processo de reforma administrativa em Pernambuco inicia-se em 1999 com a edição da Lei n. 11.629/99, instituindo diversas medidas no âmbito da administração estadual.

A principal medida de cunho reestruturante foi transformar a Secretaria de Administração do Estado em uma super secretaria, denominada Secretaria de Administração e Reforma do Estado-SARE, instituindo no âmbito desta a Comissão Diretora da Reforma do Estado, com poderes idênticos aos do antigo MARE no âmbito federal.

Todas as transformações no modelo e na concepção do Estado de Pernambuco obedeceram ao mesmo escopo do Federal.

O projeto da Comissão Diretora de Reforma visualizou no Governo de Pernambuco os mesmos problemas econômico-políticos do Governo Federal: hipertrofia do seu aparelho exigindo a delimitação do tamanho do Estado; problema de redefinição do papel do Estado exigindo redução da intervenção na economia; e problema econômico-administrativo que exigia a recuperação da governança<sup>12</sup> melhorando a capacidade de regulação e de mobilização dos meios e dos recursos necessários à execução das políticas (CARVALHO FILHO, 2003).

Assim, nos dois primeiros anos do Governo Jarbas Vasconcelos, o Plano Diretor da Reforma do Estado contemplava quatro dimensões principais: a) o ajuste fiscal; b) a reestruturação institucional; c) a valorização dos servidores; e d) a modernização gerencial (Idem).

A ênfase da reforma esteve centrada no imperativo orçamentário orientado para a redução dos gastos. Partindo-se da visão de Lustosa da Costa e Peci (1999) e balizando-se por esse paradigma, a reforma patrimonial se ramifica em: a) processo de privatização, b) reforma fiscal voltada para o aumento de receitas e redução de despesas; e c) reforma gerencial orientada para o aumento da eficiência dos serviços.

Quanto à reforma patrimonial, a ocorrência mais significativa foi a privatização da Companhia de Eletricidade de Pernambuco (CELPE) em 2000. No tocante ao ajuste fiscal, prevaleceu a racionalização orçamentária de custeio.

No topo da lista, como uma das vertentes do ajuste fiscal - o controle dos gastos orçamentários com a folha de pagamento de pessoal -, controle que já era observado desde 1999, com a edição da Lei Complementar nº 096 (Lei Camata) que limitou o gasto para esse fim em 60% da Receita Corrente Líquida.

---

<sup>12</sup> A Comissão de Reforma usou o termo “governança”. Presume-se tenha se referido ao caráter amplo que pode englobar dimensões presentes na governabilidade. Segundo Diniz (1997, p.37), *governance* é uma expressão introduzida no debate público internacional pelo Banco Mundial, “tendo em vista aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente” mas, estudos aprofundados deslocou o foco da atenção da questão puramente econômica da ação estatal para englobar dimensões sociais e políticas da gestão pública, segundo o Banco Mundial (*Governance and Development*). A governabilidade estaria mais na dimensão estatal do exercício do poder, ou seja, “capacidade de governo e eficácia na condução dos negócios públicos”, ao contrário, a “ingovernabilidade” torna-se um símbolo da falta de competência do país para lidar com seus problemas (DINIZ, 1997, p.23).

A Lei Complementar nº 101 de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, atribuindo estreitos limites financeiros de gasto público com a dívida estadual e com as despesas correntes respaldou e potencializou o ajuste fiscal.

### 2.5.2 A Reforma no segundo Governo (2003/2006)

Em 31 de janeiro de 2003 foi editada a Lei de Reforma Administrativa do Poder Executivo do Estado – Lei Complementar nº 49 – marco legal do segundo ciclo que instituiu a Reforma Administrativa Gerencial.

Essa Lei especificou o *modus operandi* do projeto delineado no Plano Diretor. O suporte da tecnologia de gestão estava assentado no PROGESTÃO e o da tecnologia da informação, no programa Governo Digital.

Numa posição de maior relevo transparece a reforma institucional consubstanciada na Lei Complementar nº 49, de 2003, que promoveu as alterações Constitucionais para abrigar o elenco de mudanças. A Figura 4 foi o desenho divulgado pelos gestores do Estado em diversos eventos no ano de 2003.



Modelo apresentado pelo Estado de Pernambuco no Seminário *Avanços e Perspectivas da Gestão Pública dos Estados*, mar/2006

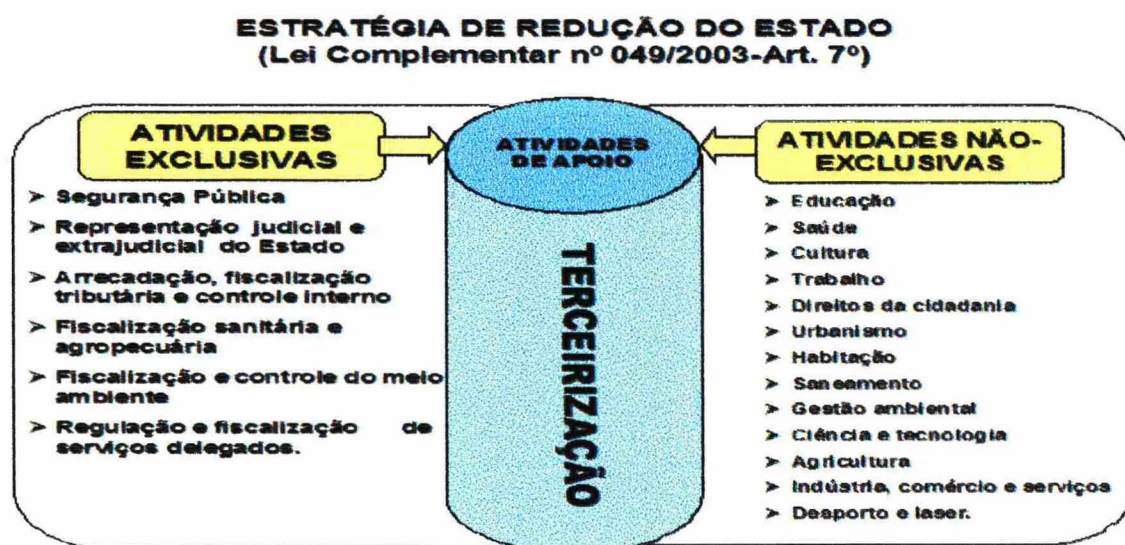
**Figura 4 – Modelo de Gestão Administrativa no Executivo Estadual**

A Lei de Reforma Administrativa do Estado de Pernambuco tem o formato ideológico neoliberal conforme o modelo da Administração Pública Gerencial. Traz como escopo consubstanciar a redução do Estado objetivando promover: a desregulamentação e a desestatização que compreende a privatização, a publicização (terceiro setor) e a terceirização, buscando recuperar a Governabilidade e a Governança. Prevê a obrigatoriedade da inserção na cultura do Estado dos novos modelos gerenciais, pari passo com os instrumentos operacionalizados pela iniciativa privada.

Como principal mudança preconizada na Reforma quanto aos recursos humanos e ao aparelho do Estado, promoveu-se drástica separação entre as atividades exclusivas e as não-exclusivas do Estado como uma das estratégias de redefinição do seu papel. No bojo das atividades exclusivas e não exclusivas, as de apoio administrativo são obrigatoriamente entregues à iniciativa privada via terceirização.

As atividades não-exclusivas foram entregues à sociedade civil organizada como OSCIP – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e como OS – Organização Social. As atividades exclusivas, mantidas sob severo controle, sem adição de pessoal via concurso.

Na Figura 5 se demonstra a separação setorial dessas atividades e a abrangência da terceirização de serviços como estratégia de retração do Estado, na execução dos serviços de apoio de ambos os setores.



**Figura 5 – Atividades exclusivas e não-exclusivas do Poder Executivo do Estado de Pernambuco –atividades de apoio terceirizáveis.**

Com a posse do novo governo em 2007, o projeto de reforma arrefeceu. Não consta da agenda do atual governo. Entretanto, as dificuldades fiscais persistem. Identificando-se o Governo Eduardo Campos como social de esquerda, na agenda está proposta a redução da pobreza e da exclusão social.

Para esse feito necessitam-se de recursos financeiros. Nesse diapasão volta a constar da agenda a retomada do projeto de reforma implicando na obrigatoriedade de adoção por todos os gestores públicos dos preceitos do NPM.

Os postulados da NPM delineados por Pollitt e Bouckert (2002), são idênticos aos objetivos do governo estadual:

- cortar gastos públicos com redução significativa do custeio para aplicar em investimento e em programas sociais;
- remodelar o fraco desempenho dos servidores elevando o padrão de educação, buscando melhorar a qualidade do serviço com a estipulação de metas de desempenho;
- aumento do padrão de responsabilidade dos diferentes atores político-administrativos (*accountability* pública) com ênfase na transparência; e por fim,
- empenho e acompanhamento pessoal pelo governador, quanto ao cumprimento das metas estabelecidas.

Assim, dos propósitos da reforma gerencial, a tese de maior expressão que se estabeleceu no Brasil é a da retração do Estado quanto ao desempenho das suas funções, em específico a desestatização, aqui compreendida como todas as medidas adotadas com o objetivo de reduzir as funções e atividades do Estado, especialmente quanto aos serviços, que migram para terceiros, privados.

## 2.6 A desestatização como estratégia de reforma do Estado

Dos fins da década de 70 até os anos 1980, os países em desenvolvimento, como o Brasil, passaram a experimentar um processo profundo de desestatização. Segundo Amaral Filho (2005), dentre os pontos do receituário do “consenso de Washington” constava aquele que recomendava a retirada do Estado da economia, para que esta funcionasse livre e eficazmente de acordo com as forças naturais do mercado<sup>13</sup>.

Tal tese ganhou legitimidade devido ao fato de que os estados estavam financeiramente quebrados e grande parcela das empresas estatais estavam gerando déficits e atuando com indicadores de desempenho abaixo dos padrões produtivos da iniciativa privada (AMARAL FILHO, 2005).

Como estratégia de retração da intervenção na economia, no bojo da reforma do Estado, a desestatização é concebida por substancial parcela dos estudiosos<sup>14</sup> como um termo de sentido amplo que na realidade brasileira engloba os processos de privatização de bens e de serviços, concessão de serviços públicos, acordos e parcerias com a iniciativa privada e a terceirização (*outsourcing*).

A Lei nº 9.941 de 1997 respalda essa amplitude ao termo desestatização ao abranger diversos tipos de transferências de atividades do Estado tais como, transferência de ações de empresas estatais para a iniciativa privada, transferência da execução de serviços públicos, transferência de direitos sobre bens móveis e imóveis estatais, conforme prescreve o parágrafo primeiro do artigo 1º:

§ 1º Considera-se desestatização:

a) alienação, pela União, de direitos que lhes assegurem, diretamente ou através de outras controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade;

<sup>13</sup> A esse respeito Bresser Pereira (1995) se insurge veementemente, contra a tese de submissão da reforma gerencial ao consenso de Washington, sob pressão do Banco Mundial. Segundo afirma, a reforma gerencial não tinha nada de neoliberal porque não enfraquecia o Estado, ao contrário, o fortalecia tornando-o mais capaz e eficiente e esse não era definitivamente o objetivo do consenso.

<sup>14</sup> Como por exemplo, Lustosa da Costa e Peci (1999); Di Pietro (1999); Silva (2000); Diniz (2000); e Holanda (2004).

- b) a transferência, para a iniciativa privada, da execução de serviços públicos explorados pela União, diretamente ou através de entidades controladas, bem como daqueles de sua responsabilidade; e
- c) a transferência ou outorga de direitos sobre bens móveis e imóveis da União, nos termos desta lei (BRASIL, 1997).

Desta feita, pode ser vista como um processo de transferência parcial ou total do patrimônio pertencente ao Estado, mediante venda de ações de empresas estatais para a iniciativa privada normalmente realizada em forma de leilão público.

Outra forma de efetuar esse processo é através da concessão pelo Estado da exploração de um serviço, seja de transporte, fornecimento de energia elétrica ou distribuição de água para a iniciativa privada.

Ou ainda, como forma pela qual a Administração Pública celebra acordos de variados tipos para buscar a colaboração do setor privado, podendo-se mencionar como exemplos, os convênios e os contratos de obras e de prestação de serviços (DI PIETRO, 1999).

O Programa Nacional de Desestatização propriamente dito foi instituído pela Lei n. 8.031, de 12.4.1990, no Governo Collor. E, no Governo Fernando Henrique Cardoso, os procedimentos foram alterados e melhor contornados pela Lei n. 9.491 de 9.9.1997.

A recuperação da governabilidade e da governança no âmbito da reforma do Estado brasileiro dos anos 1990 exigiu, dentre outras frentes transformadoras, promover a descentralização administrativa da execução das políticas sociais para o terceiro setor e a transferência da execução dos serviços acessórios e de apoio para o mercado via terceirização (BRESSER PEREIRA, 1997).

Conforme prescreve o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, ela está orientada para tornar a Administração Pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania. Por conseguinte, para implementar um “aparelho do Estado moderno e eficiente, torna-se necessário definir um modelo conceitual, que distinga os segmentos fundamentais característicos da ação do Estado” (BRASIL, 1995).

O aparelho do Estado definido no PDRAE compreende: a) Núcleo estratégico, correspondente ao governo em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas e cobra o seu cumprimento; b) Atividades Exclusivas, setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar; c) Serviços Não-Exclusivos, correspondente ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas; e d) Produção de bens e serviços para o mercado, corresponde à área de atuação das empresas (BRASIL, 1995).

Assim, o projeto de reforma do governo foi ancorado na substituição do modelo burocrático de administração pública por um modelo gerencial, centrado na eficiência dos serviços partindo da premissa negativa de administração burocrática, basicamente a ineficiência que deveria ser combatida com a instituição de um modelo gerencial (BRESEER PEREIRA, 1996).

Desta feita a terceirização de serviços torna-se um dos eixos principais do projeto de modernização na vertente desestatização. A execução indireta de atividades acessórias e instrumentais ou complementares perpassa todos os níveis estratégicos do modelo de gestão. O conhecido desenho do PDRAE que definiu, em 1995, a área de atuação do Aparelho do Estado. O Quadro 3 demonstra essa capilaridade da terceirização.

	Atividades Exclusivas de Estado	Serviços Sociais e Científicos	Produção de Bens e Serviços p/ Mercado
Atividades Principais (Core)	ESTADO Enquanto Pessoal	publicização	privatização
Atividades Auxiliares	terceirização		

Fonte: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*

**Quadro 3 – Terceirização de serviços como atividade auxiliar e os setores do aparelho do Estado**

Além da transferência ao máximo das atividades não nucleares da Administração Pública, o motor central do modelo gerencial é a preocupação com a eficiência, que significa melhor qualidade conjugada ao menor custo, conforme salienta o PDRAE:

No setor das atividades exclusivas e de serviços competitivos ou não-exclusivos, o importante é a qualidade e o custo dos serviços prestados aos cidadãos. O princípio correspondente é o da eficiência, ou seja, a busca de uma relação ótima entre qualidade e custo dos serviços colocados à disposição do público (BRASIL, 1995).

O antigo Programa de Desburocratização de 1979 do então Presidente Figueiredo foi revigorado no Governo Lula, abrigando o Programa de Gestão e Desburocratização – GESPUBLICA, instituído pelo Decreto Federal nº 5.378 de 23.2.2005.

O GESPÚBLICA foi criado para contemplar a “formulação e implementação de medidas integradas em agenda de transformações da gestão”, incluída a “aplicação de instrumentos e abordagens gerenciais”, objetivando “promover a eficiência, por meio de melhor aproveitamento dos recursos, relativamente aos resultados da ação pública” (BRASIL, 2005).

Como visto os propósitos da reforma de 1990, ainda que em menores proporções, continuam vivos mesmo no governo de linhagem política ideológica não-liberal. A eficiência administrativa constante do texto constitucional e seus correlatos, eficácia e efetividade como balizadores da ação pública, não foram desconstruídos.

Desta feita, a terceirização continua na administração pública como estratégia útil aos propósitos de transformação do Estado, no processo de desestatização das atividades não nucleares e para manutenção do equilíbrio fiscal e da racionalização dos recursos públicos.

Resumindo este capítulo, que tratou da reforma do Estado de 1990 a partir da crise do Estado e seus desdobramentos institucionais como a desestatização, possibilitou a exploração e observação dos seguintes pontos:

1. A caracterização da crise do Estado provém de pontos claros e inequívocos quanto ao papel do Estado no pós Segunda Guerra assentado no desenvolvimentismo, inapropriado após uma sucessão de crises acarretadas pelo fim dos consensos - *Bretton Woods*, *Welfare-state* -, crise do petróleo, econômica e de disfunção

burocrática, exigindo do Estado se recompor diante das adversidades econômicas, sociais e funcionais;

2. O tratamento de choque que os países mais afetados pela crise programaram, na Grã-Bretanha, o gerencialismo puro centrado na eficiência governamental, o *consumerism*, centrado na efetividade dos serviços prestados ao consumidor/cliente e o PSO imprimindo à esfera pública o condão de se tornar um lócus de participação política. Nos Estados Unidos a experiência que melhor se adaptou às suas especificidades foi o “Reinventando o Governo”.
3. A influência que esses modelos imprimiram à economia e à organização estatal do mundo, transformando suas práticas e procedimentos, imprimiram ao Estado nacional um novo papel – o Estado Gerente e o Estado parceiro da economia privada.
4. No Brasil, apesar das dificuldades de agenda governamental e da descontinuidade política, ainda permanece em processo de discussão a reforma administrativa.
5. Transparece o equívoco nacional de não promover a necessária adaptação às suas limitações, ao seu processo histórico, à sua cultura, às suas potencialidades e limitações e de não se aproveitar a riqueza da experiência administrativa ao longo dos anos, implementando idéias fomentadoras do desenvolvimento.
6. Se no âmbito nacional a assimilação das novas práticas seguiu o mimetismo peculiar acolhido acriticamente de grande parte das economias do mundo, no Estado de Pernambuco a assimilação foi de Estado nacional para subnacional. A desregulamentação, a desestatização e a mudança de paradigma administrativo abandonando “em tese” as práticas burocráticas, são marcas transformadoras da administração pernambucana.
7. O aprofundamento da prática de terceirização de serviços na Secretaria da Fazenda é produto seqüencial de uma série de fatores oriundos da transformação do Estado reformado e reduzido em seu tamanho, quanto ao seu aparelho e ao seu papel.

### 3. SERVIÇO PÚBLICO: NOÇÕES

#### 3.1 A mudança de paradigma dos serviços públicos

Os serviços públicos, desde o seu entendimento como teoria gestada na Escola de Bordeaux, na França, tiveram por objetivo o debate das relações entre os indivíduos e o poder público, o interesse público e o interesse privado, no que se refere à consecução de fins de interesse geral pela coletividade (MUKAI, 1999).

Os serviços instituídos pelo Estado e posto à disposição dos cidadãos *uti singuli*, que não se confundem com aqueles que são prestados à comunidade em caráter *uti universi*, inicialmente seguiram os rumos da Revolução Industrial, preferentemente delegados a prestadores privados, de um lado pela escassez de recursos e de outro pela concepção política vigente de feição liberal clássica (MOREIRA NETO, 2001).

O Estado foi se afastando da concepção do *laissez faire* - abstencionismo estatal – e, já nas primeiras décadas do século XX, a partir da Escola de Serviço Público capitaneada pelos franceses *Duguit* e *Jéze*, toda atividade prestada pelo Poder Público, foi sendo caracterizada como serviço público, constituindo assim, uma linha mestra do Direito Administrativo (MUKAI, 1999).

Ultrapassado o Estado liberal, o Estado social tomou o seu lugar, ampliando as suas tarefas no tocante aos serviços públicos, notadamente no campo da administração prestadora de benefícios.

O Brasil seguiu os passos do modelo liberal até a década de 30. A partir daí, o posicionamento brasileiro se transforma, acentuando-se a presença do Estado na economia mediante descentralização durante toda a era Vargas. (CEZNE, 2005).

Constatou-se a partir daí ampliarem-se, sobremaneira, as intervenções em todos os quadrantes da economia e da sociedade cujas atividades comerciais, industriais, agrícolas, financeiras etc, que antes eram tradicionalmente reservadas à iniciativa privada, passaram a

ser consideradas atividades próprias do Estado, definidas como serviços públicos. Nesta visão, o Estado Social rompeu com a rígida dicotomia entre Estado e sociedade, ao atribuir ao Poder Público o papel de cooperar na formação do próprio corpo social, intervindo nas relações econômicas (COUTO E SILVA, 1997).

Após a Segunda Guerra Mundial, essas tarefas ligadas à intervenção estatal na economia continuaram a ser exercidas pelo Estado por meio de pessoas jurídicas de direito privado da Administração Indireta – sociedades de economia mista e empresas públicas – (CEZNE, 2005). O período militar acentuou essa tendência intervencionista aumentando sobremaneira o volume de entidades estatais, conforme salienta Tácito (1998): em 1930 não ia além de 17; passando a 70 nos anos 1950; elevando-se a 582 no início dos anos 1980.

No entanto, cresce no mundo a preocupação com o gigantismo do Estado que já não consegue manter a qualidade dos serviços desejados pela sociedade. A ampliação dos serviços exigiu do Poder Público agilidade e eficiência que a máquina estatal não estava habituada a exercer (COUTO E SILVA, 1997).

A crise de governança levou o Estado moderno a idealizar estratégias de enfrentamento de outras duas crises: financeira e de desempenho. A primeira, relacionada com a incapacidade de geração de poupança pública que financiasse os necessários investimentos sociais do Estado. A segunda é facilmente identificada na baixa qualidade na prestação dos serviços públicos, acarretando insatisfação da sociedade (BRESSER PEREIRA, 1996).

Obrigado a voltar o pêndulo e se retrair da ingerência direta, o Estado, ao mesmo tempo em que se torna menor, harmoniza o estímulo à dinâmica da iniciativa privada, com responsabilidade pública mais apurada, em áreas essenciais ao bem estar social (TÁCITO, 1998).

Da concepção do serviço público universal prestado pela Escola francesa de Bordeaux, ante a perplexidade geral, viu-se passar a sua execução das mãos do Estado para as mãos dos particulares.

Foi determinante para a quebra desse paradigma o imenso custo do Estado Social, causador de enormes déficits públicos e as bruscas mudanças políticas ocorridas no Leste Europeu, (ABRÚCIO e SOARES, 2001), forçando as correntes ideológicas do Brasil a tomarem o rumo hoje trilhado pela grande maioria das nações democráticas (BRESSER PEREIRA, 1996).

Por esta razão, o conceito de serviço público evoluiu. A própria diversidade dos anseios coletivos induziram a sua transformação. Os efeitos da globalização, da liberdade quase absoluta do capital e dos anseios econômicos e sociais, cada vez mais prementes, impuseram um repensar nas relações entre o Estado e a sociedade, afetando poderosamente o conceito de serviço público, de forma que o próprio Estado foi obrigado a mudar suas estruturas internas e sua relação com a sociedade civil (CEZNE, 2005).

Essa reflexão, que em razão de determinantes políticas, econômicas e sociais tornou-se universal, tem suscitado o debate sobre as relações entre os indivíduos e o Poder Público na consecução de fins de interesse geral (COUTO E SILVA, 1997).

Nesse diapasão, conforme perspectiva neoliberal, urge ao Estado demolir as fronteiras delineadoras do público e do privado e devolver aos particulares as tarefas antes por ele açambarcadas, no exercício de práticas administrativas que o Estado já não conseguia perseguir. Assim se seguiram as privatizações, concessões, delegações, publicizações e terceirizações.

### **3.2 Privatização dos serviços públicos administrativos *contracting out*, *outsourcing* e terceirização: significados**

No âmbito da Administração Pública o serviço é público e obedece aos ditames legais e normativos quanto à sua concepção, realização e execução. Embora a execução seja entregue a terceiros, continua sendo público, financiado principalmente com recursos oriundos de tributos (FERRIS, 1986).

A concepção de serviço público subjaz do seguinte conceito aceitável entre administrativistas: “todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniência do Estado” (MEIRELLES, 1995, p. 294).

Quanto aos meios e forma de realização, no Brasil o Decreto-lei n. 200, de 1967, no art. 4º I determina que a prestação do serviço público pode ser centralizada, desconcentrada e descentralizada.

Por serviço centralizado entenda-se aquele em que a Administração Pública presta diretamente por intermédio de órgãos e utilizando seus funcionários efetivos. A desconcentração se consubstancia numa técnica administrativa de simplificação e de aceleração do serviço dentro do próprio órgão. No serviço descentralizado, a Administração transfere a titularidade ou a execução por outorga ou delegação a outros entes estatais, empresas privadas ou particulares (MEIRELLES, 1995).

A descentralização administrativa propugnada no ordenamento jurídico pátrio na década de 60 tinha como diretriz organizacional uma forma ótima de aceleração dos serviços públicos no padrão burocrático. Na década de 90, o vetor passou a ser a eficiência administrativa no processo de reconstrução do Estado passando de burocrático para gerencial.

A partir de 1990, o Brasil se viu mergulhado em novo paradigma de gestão pública – a eficiência administrativa transcrita no artigo 37 da Constituição Federal -. Nesse diapasão o modelo de gestão dos serviços públicos foi adaptado a essa realidade, refletindo consequentemente na terceirização.

Di Pietro (1999, p.13) observa essa reconstrução do Estado por um enfoque peculiar considerando a “parceria” que se estabelece entre o Poder Público e a iniciativa privada um dos principais eixos do processo de reforma, a partir do instituto da privatização vista de forma ampla, em cujo arcabouço se insere a terceirização.

Nos Estados Unidos, o termo privatização é amplo e ambíguo. Em sentido lato pode englobar uma variedade de métodos e formas tais como subcontratação,

desregulamentação, franquias, subsídios, subvenções, donativos, voluntariado, auto-serviço, inclusive a venda de ativos estatais (CHI, 1993; SAVAS, 2000).

Em sentido estrito, a privatização se relaciona com um tema central – uma maior participação do setor privado na prestação de serviços públicos - (BECKER, 2001; GREEN, 1997). Em termos gerais a privatização de serviços também conhecida pelas expressões *contracting out* ou *outsourcing* é comum também ser designada como “subcontratação” nos Estados Unidos.

Kettl (1993) esclarece que em grande parte das regiões do mundo há enorme contingente de empresas estatais, razão pela qual o termo “privatização” tem tomado a forma de alienação – venda de bens estatais.

Também esclarece que nos Estados Unidos há poucas empresas públicas, por esse prisma a alienação de bens é uma opção raramente empregada daí o uso natural das expressões *contracting out*, ou, *outsourcing* para designar privatização de serviços ou subcontratação.

Na França, a terceirização interna (*sous-traitance*) da mesma forma, é nomeada como subcontratação, já para a externa usa-se a designação externalização (*externalization*), que corresponde ao *outsourcing* inglês (MARCELINO, 2009).

Kettl ainda salienta que no Reino Unido, Canadá, Austrália e Nova Zelândia a expressão *contracting out* é usada com maior frequência. Já em Portugal a expressão de uso corrente é o *outsourcing*, com a mesma significação brasileira.

Ambas as expressões anglo-saxônicas significam no linguajar brasileiro terceirização, sem se referir à subcontratação<sup>15</sup>, que tem outro significado entre nós (MATEO e BESSA, 2005)

---

<sup>15</sup> Matteo e Bessa (2005) argumentam que a subcontratação não se confunde com terceirização. Esta diz respeito a uma contratação para trabalho específico. Aquela diz respeito a uma triangulação de relacionamento contratual; a empresa ou órgão contratante, a empresa contratada e a empresa executora do serviço.

Demonstra-se com os dados do Quadro 4 a diferença de significados das expressões anglo-saxônicas *terceirização* (*outsourcing e contracting out*), significando *terceirização* num comparativo com o significado no Brasil.

**Quadro 4 - Comparativo dos significados dos termos *outsourcing*, *contracting out* e *terceirização* de serviços entre Estados Unidos e Brasil**

ESTADOS UNIDOS	BRASIL
PRIVATIZAÇÃO	TERCEIRIZAÇÃO
OUTSOURCING/ CONTRACTING OUT	TERCEIRIZAÇÃO/OUTSOURCING/ CONTRACTING OUT
SIGNIFICANDO:	SIGNIFICANDO:
SUBCONTRATAÇÃO DESREGULAMENTAÇÃO FRANQUIA SUBSÍDIOS SUBVENÇÕES DONATIVOS VOLUNTARIADO PARTICIPAÇÃO DO SETOR PRIVADO NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS	PARTICIPAÇÃO DO SETOR PRIVADO NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS MEDIANTE CONTRATO DE TERCEIRIZAÇÃO

Fonte: CHI, 1993; SAVAS, 2000; GREEN, 1997; BECKER, 1997; ARAÚJO, 2006; LEIRIA, 2006.

#### 4 TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS

O processo de transferência da prestação de serviços a terceiros no mundo, notadamente nos países capitalistas, sobressai como parte do rearranjo produtivo iniciado no pós Segunda-Guerra, especialmente com a derrubada dos pilares do *Welfare state* em consequência da instalação das crises econômicas a partir de 1970.

A Reforma do Estado de base neoliberal, adotada nos países desenvolvidos principalmente Leste Europeu e Estados Unidos nos anos 70/80, influenciou o processo de reforma no Brasil com a institucionalização da Administração Pública Gerencial a partir da década de 90. A terceirização de serviços é parte desse rearranjo estrutural nos projetos de reforma do Estado.

Muito embora esse tipo de contratação de serviços pela Administração Pública brasileira preceda à proposta de reforma dos anos 1990, a delimitação das funções do Estado desenhado no Plano Diretor do MARE, a instituição da Lei n. 8.666 de 1993 (Lei de Licitações e Contratos) e a Lei complementar nº 101 de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), são instrumentos da reforma que impulsionaram a terceirização na organização pública brasileira (DIEESE, 2003).

Em específico, o tema terceirização de serviços tem sido decantado em todo o mundo como uma necessidade da organização moderna pública ou privada, no sentido de isolar num pequeno grupo o *core-business*, o foco principal do negócio da empresa ou do órgão, delegando a terceiros o trabalho em área fora do núcleo ou do setor produtivo, denominado atividade-meio (SILVEIRA, SARATT e MORAIS, 2002).

A literatura pertinente aponta para a terceirização como forma alternativa de trabalho flexível em tempos modernos (ARAÚJO, 2006; LEIRIA, 2006), ou uma excelente tecnologia de gestão organizacional, que quando bem empregada, produz bons frutos (LEIRIA; SOUTO; SARATT, 1993; SILVEIRA, SARATT e MORAIS, 2002; ARAÚJO, 2006; LEIRIA, 2006) ou ainda, modalidade de colaboração e criação horizontal de valor (FRIEDMAM, 2007). Mas, na realidade, a terceirização de serviços tem como escopo, basicamente, a redução dos custos.

As empresas vêem na terceirização uma forma de se livrar do gigantismo que aponta para a ineficiência (OLIVEIRA, 1994). A Administração Pública, atrelada aos projetos reformistas da gestão, sinaliza para a redução do tamanho da máquina administrativa. No entanto, o retrospecto dessa prática vem demonstrando situação adversa para entidades privadas e públicas (SCLAR, 2000; NICHOLS, 2008).

De acordo com a realidade brasileira, na iniciativa privada, os efeitos dessa adversidade são danosos, mas, razoáveis.

Considerada ilegal pela Justiça do Trabalho, se descortinam duas alternativas: a) inserção do trabalhador no quadro de funcionários da empresa; ou b) responder subsidiariamente com o seu patrimônio, caso haja descumprimento dos direitos trabalhistas pela empresa de terceirização. Há aqui, uma possibilidade de escolha racional estratégica pelo gestor (BAHIA, 2009).

No serviço público o vínculo de emprego não poderá se estabelecer com o órgão. Institucionalmente só se contrata pessoal mediante concurso público conforme determina o artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Entretanto, a norma infraconstitucional reduz o grau de liberdade do ente público para contratar trabalhadores concursados. O limite de pessoal efetivo está rigorosamente limitado pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101/2000). Estejam as finanças públicas abaladas ou não, a terceirização torna-se um viés possível e recomendado no processo de reforma administrativa.

Neste caso, impõe-se ao gestor público a execução racional – apenas fazer - sem possibilidade da decisão racional – decidir o que fazer -, conforme esclarece Nascimento (1972).

Em geral tem predominado entre nós a tendência a conceber Administração muito mais como execução racional, como “fazer” que como decisão racional, como “decidir o que fazer”. (...) A consequência direta disso é concentrarmos-nos no processo de execução de ordens, subestimando ou negligenciando o problema da funcionalidade da ordem ou da decisão. Noutros termos, é comum a preocupação com a processualística da execução, *com a eficiência dos processos*, sem a correspondente e antecedente preocupação com a *eficácia dos*

*resultados*, a qual depende, primeiro e acima de tudo, da qualidade da decisão tomada.

A sequência de um processo de contratação de serviço terceirizado obedece a inúmeros imperativos cuja gênese encontra-se delineada nos propósitos da reforma administrativa, estabelecidos em normas que submetem o gestor à execução racional desses imperativos normativos:

- O projeto de Reforma Administrativa impõe o equilíbrio fiscal, orientando drástica racionalização dos recursos orçamentários;
- A Lei de Responsabilidade Fiscal determina o limite de gasto com a folha de pagamento de pessoal - 60% da Receita Corrente Líquida-RCL do ente;
- O ente público reduz a máquina administrativa ao mínimo possível;
- Essa redução de pessoal efetivo obriga o gestor público a executar os serviços necessários com terceiros privados, utilizando fórmulas idênticas as do mercado;
- Com pouca ou nenhuma alternativa resta-lhe terceirizar, delegar ou transferir os serviços na forma determinada pela lei de licitação;
- Novamente sem possibilidade de escolha estratégica contrata objetivamente, e não raro, empresas financeiramente desestruturadas;
- Essas empresas contratadas pelo órgão público descumprem as obrigações sociais dos trabalhadores; por fim,
- O Poder Público responde subsidiariamente por essas obrigações, sofrendo impacto em suas finanças.

#### **4.1 Marco regulatório da terceirização de serviços no Brasil e sua impropriedade jurídica**

No Brasil, o marco regulatório da execução indireta dos serviços na organização pública, muito anterior às crises econômicas a partir dos anos 80, remonta a 1967 com a instituição do Decreto-lei nº 200<sup>16</sup> no âmbito federal.

---

<sup>16</sup> No § 7º do art. 10 estabelece que “(..) com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato (...)”

Por quase três décadas, enquanto esteve em vigor a Lei nº 5.645, de dezembro de 1970, as atividades de transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outros assemelhados não deveriam fazer parte do elenco de cargos de provimento efetivo no âmbito federal, por serem preferencialmente contratados por via indireta mediante contrato, conforme previa o parágrafo unido do art. 3º da referida Lei.

Esse artigo mencionado foi revogado em dezembro de 1997, passando a vigorar o Decreto nº 2.271, de julho de 1997, que especificou as atividades que deveriam ser exercidas preferencialmente por terceiros no âmbito federal.

Assim, no fervor da reconstrução administrativa dos anos 1990, as contratações de serviços pela Administração Pública Federal direta, autarquias e fundações, afetas às atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações, consideradas acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos da área de competência legal do órgão, poderiam ser objeto de execução indireta nos termos do Decreto Federal n. 2.271, de 1997.

Esse decreto teve a sua operacionalização disciplinada em 22 de dezembro de 1997 com a instituição pelo MARE, da Instrução Normativa n. 18, cujo objetivo era “disciplinar a contratação de serviços a serem executados de forma indireta e contínua, celebrados por órgãos ou entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG” (BRASIL, 1997).

Em 2000 foi publicada a Lei Complementar n. 101, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, que regulamentou o artigo 169 da Constituição Federal. Entre outros pontos impôs limites à despesa de custeio, ao gasto com a folha de pessoal efetivo e com a terceirização buscando normatizar o equilíbrio orçamentário/financeiro das contas públicas (BRASIL, 2000).

O artigo 18 da LRF especifica quais as despesas constantes da folha são consideradas de pessoal efetivo e no § 1º do artigo 18, determina que os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra relativos à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras despesas de pessoal”.

Todas as despesas caracterizadas como de pessoal estão sujeitas ao limite estabelecido no artigo 19 da Lei - 50% da Receita Corrente Líquida – RCL<sup>17</sup> para a União e de 60% para os estados e municípios. Determinação que não se cumpre de forma espontânea, mas, compelidos mediante rígidas punibilidades definidas na Lei.

Delineado o parco elenco normativo considerado como marco regulatório da terceirização, verifica-se que, embora sedimentada na gestão organizacional moderna e constando esse tipo de trabalho de praticamente todas as organizações públicas ou privadas do mundo, inexistente no ordenamento jurídico brasileiro lei de caráter geral que uniformize os procedimentos normativos para todas as esferas da Administração Pública (PINTO, 2007).

Afora o trabalho temporário (Lei nº 6.019/74) e os serviços específicos de vigilância (Lei n. 7.102/83, alterada pela Lei n. 8.863/94), as normas que parametrizam a terceirização de serviços estão adstritas às contratações no âmbito federal. Os estados e os municípios tomam emprestado daquela esfera os preceitos que se compatibilizem com as suas realidades contratuais.

Não obstante a inexistência de textos legais apropriados, há toda uma jurisprudência trabalhista sumulada pelo Tribunal Superior do Trabalho – TST, que vem redesenhando precedentes normativos reduzindo a lacuna do ordenamento jurídico neste ponto, principalmente mediante a Súmula n. 256 de 1986, revista em 1994 pelo TST, quando editou a Súmula n. 331<sup>18</sup>.

O Enunciado da Súmula n. 331 de 1994, que inicialmente previa como hipótese de regularidade contratual tomar serviços temporários, vem paulatinamente sendo alterada estruturalmente para, além de validar a terceirização, abrigar novas hipóteses como atividade-meio do tomador<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> A composição e o cálculo da Receita Corrente Líquida – RCL constam do art. 2º da L.C n. 101/2000.

<sup>18</sup> A súmula 331 de 2000 é oriunda de alteração da Súmula n. 256, de 1993, que disciplina a relação entre o tomador de serviços terceirizados e a empresa contratada referente ao vínculo trabalhista e a responsabilidade pelo cumprimento das obrigações trabalhistas do empregado terceirizado (inserido o inciso IV para abranger especificamente a subsidiariedade trabalhista contra a Administração Pública) (DJ, 18, 19, 20 2000).

<sup>19</sup> O conceito de atividade-meio, que se contrapõe ao da atividade-fim, tem gerado controvérsia, sobretudo na doutrina, a qual, tendo em vista o direito comparado, pondera que algumas atividades-fim poderiam ser terceirizadas, enquanto que certas atividades-meio (p.ex.:serviço de pessoal ou de recursos humanos) não deveriam ser objeto de terceirização. (SUSSEKIND, 2001, p.5-10).

Abdala (1985), ministro do TST e principal redator do enunciado, assim justificou a questão: “A realidade sócio-econômica estava a demonstrar que era inexorável a adoção pelas empresas do sistema de delegar a terceiros a execução de serviços complementares à sua finalidade.”<sup>20</sup>

As constantes alterações na Súmula 331, prestando cunho de legalidade às relações contratuais de terceirização, causam furor e açodados pronunciamentos de juízes e juristas laborais mais conservadores<sup>21</sup> que vêem o judiciário atrelado aos interesses do capital e aos preceitos neoliberais, na medida em que ampliam o ordenamento jurídico sumularmente e desprezam a precarização dos direitos trabalhistas dos empregados terceirizados (COUTINHO FILHO, 2007).

Há um descompasso entre a realidade atual e a legislação trabalhista no Brasil. Seus preceitos não se coadunam com a velocidade que exigem a globalização, a automação e a competição que tendem a sufocar os mais singelos propósitos sociais e humanistas pelos quais se pautou a Consolidação das Leis do Trabalho na década de 40.

#### **4.2 Conceito e características da terceirização**

Segundo Guerreiro Ramos (1973), conceito “é o resultado do que chamamos ato inicial criador quando nenhum antecedente seu é ainda aparente, quando ele é extraído de nada mais que elucubrações mentais do pensador”. No entanto, admite que a sua formação possa resultar tanto de descobertas, como de transferências, sendo a verdadeira elaboração original de conceitos mais rara do que geralmente se admite.

Desta feita, valendo-se das elucubrações mentais ou transferências de conceitos por similitude, formados por alguns teóricos da administração, busca-se a caracterização do que seja a terceirização de serviços.

---

<sup>20</sup> Pronunciamento do Ministro do TST, Vantuil Abdala, no II Ciclo de Estudos de Direito do Trabalho da Escola Nacional da Magistratura (Foz do Iguaçu, novembro de 1985) *apud* SUSSEKIND, (2001, p.5-10).

<sup>21</sup> A terceirização massificada surgiu após o início da implementação efetiva do estado neoliberal, como ordem econômica fática brasileira e, bem como restou ainda mais fortificado quando o Estado quis gerenciar os seus custos operacionais, mediante utilização de mão de obra terceirizada (COUTINHO FILHO, 2007)

Demonstrando visão mais pragmática, Gonçalves (2001) vê o conceito de terceirização como uma contratação de serviços por um tomador, envolvendo mão-de-obra por meio de empresa intermediária mediante contrato de prestação de serviços. Enquanto Leiria, Souto e Saratt (1993) pressupõem ser a terceirização um jogo negocial com regras novas, incluindo modificações na cultura empresarial, como a que reconhece e dá supremacia ao parceiro.

Outro bloco de teóricos organizacionais ditam conceitos mais profícuos. Araújo (2006) emite a sua própria conceituação de que terceirizar significa transferir ou passar adiante a responsabilidade pela execução de atividades isoladas ou em conjunto.

Araújo (2006, p.139) apoiando-se em Romanosch (1994)<sup>22</sup>, conceitua a terceirização como a “passagem de atividades e funções específicas a terceiros especializados”. Queiroz (1992), ‘tecnologia que viabiliza a criação de um processo articulado de transferência a terceiros, das atividades chamadas acessórias’.

Já Pagnoncelli (1993), também citado por Araújo (2006, p.140), enfatizando a continuidade e a perenidade da relação contratual, entende que ‘terceirizar se constitui num processo que tende a ser permanente e planejado de transferência de atividades a serem realizadas por terceiros’. Uma das principais inovações sócio-econômicas das últimas décadas, no âmbito das organizações públicas e privadas (AGUIAR, 2007).

Na ótica neoliberal globalizada do empresário capitalista, a característica principal da terceirização é percebê-la como um processo virtuoso de desverticalização, onde as grandes empresas se desincumbem das atividades de menor significância, transferindo a terceiros especializados.

Neste sentido, Matteo e Bessa (2005) concebem-na como a “existência de um terceiro especialista, chamado fornecedor ou prestador de serviços que, munido de conhecimentos técnicos, presta serviços especializados ou produz bens em condições de parceria, para a empresa contratante chamada de tomadora ou cliente”.

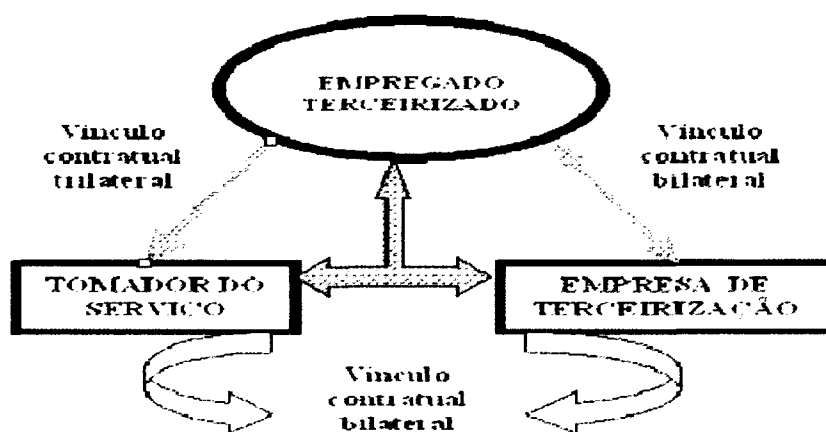
---

<sup>22</sup> Conforme citação de ARAÚJO (2006, p.139), ausente de informação de fonte de consulta ao autor.

Na visão de alguns juristas do Direito do Trabalho, a terceirização se traduz em prática não-virtuosa<sup>23</sup> que transita por fora do ordenamento jurídico, que serve à globalização e à economia internacional, cuja lógica tem sido: a) trocar custos fixos por custos variáveis<sup>24</sup>; b) trocar muitos contratos por prazos indeterminados por poucos contratos de prazos determinados; c) ganhar em produtividade; d) reduzir custos com pessoal (SANTOS, 2007) acarretando a chamada “contratação flexibilizada”, absorvendo como consequência a precarização na relação de trabalho (CONCEIÇÃO, 2005).

Segundo Bahia (2009), a terceirização dissocia-se do modelo clássico bilateral relação econômica de trabalho *versus* relação jurídica de emprego, para conceber uma relação trilateral, ou seja, há uma relação contratual entre a empresa tomadora dos serviços e a empresa terceirizante e uma relação subsidiária não-contratual entre o tomador de serviços e o trabalhador.

Do lado do trabalhador há uma relação jurídica de emprego firmado com a empresa de terceirização e uma relação fática entre o trabalhador e a tomadora dos serviços. A Figura 6 demonstra essa trilateralidade da relação contratual.



Adaptado de BAHIA (2009)

**Figura 6 – Relação trilateral (empregado terceirizado, empregador, tomador dos serviços)**

<sup>23</sup> Declara Pinheiro (2007) que para os juizes trabalhistas, muitos dos empresários violam os direitos do trabalho por ignorância. Outros, por má fé.

<sup>24</sup> O custo fixo representado pela atividade antes da sua terceirização, que por ser fixo independe do valor dos negócios. Na terceirização o cliente paga apenas pela quantidade de serviço que efetivamente recebeu com base em um valor contratado, geralmente inferior ao seu próprio custo (DIEESE, 2003).

No entendimento de Bahia (2009), esse modo de gestão organizacional dos serviços choca-se com a estrutura teórica e normativa original do Direito do Trabalho.

Outros teóricos discordam desse sentido caótico. Não vêem a terceirização como fator determinante da precarização das relações de trabalho. Ramos (2002) salienta que o processo de terceirizar alguma atividade não deve ser entendido como uma ressuscitação de uma empresa qualquer em situação de risco de perda do negócio, mas sim como uma técnica que ajuda a empresa a focar mais na sua atividade principal.

Leiria (2006, p.35), preconiza que terceirização não é “abandonização” vez que no novo ciclo da economia, o da valorização dos serviços, há necessidade de reeducação. Assim, o “antes contratante – explorador – e contratado – ex-vítima; agora, devem ser parceiros”.

#### **4.3 O termo terceirização: significado e sistematização das modalidades**

Uma vez delineado o território em que se insere a transferência da execução do trabalho “improdutivo”, que no sentido emprestado por Marx caracteriza-se pela não relação imediata do trabalho ao produto (ANTUNES, 2004), busca-se aqui tecer alguns comentários sobre o termo terceirização no tocante à consolidação de sua nomenclatura, enfatizando o que é e o que não é terceirização a partir da observação de práticas sistemáticas de gestão levadas a efeito por diversos teóricos organizacionais.

Oliveira (1994, p.59-61) demarca alguns pontos, tanto sobre a sua nomenclatura como sobre o seu significado, partindo de termos tidos como sinônimos.

Terceirização não é *downsizing*. Esse termo foi criado no âmbito da informática sendo incorporado pela teoria das organizações, para significar a redução dos quadros da empresa e da quantidade de pessoas necessárias para o trabalho, mas se cruzam por serem “filhos das mesmas necessidades vislumbradas pelas empresas, para continuar a competir no mercado – cortar gastos”.

Não é “parceria”. A expressão é usada quando se deseja fazer um bom negócio: o princípio do ganha-ganha, oferecido em oposição ao ganha-perde. A ideia do ganha-ganha pode não estar presente nos contratos com terceiros (Idem, p.62).

A terceirização também não é “trabalho temporário”. Este serviço está vinculado a uma necessidade transitória. A contratação de temporários pressupõe que a empresa contratante pretenda resolver um problema emergencial de pessoal para executar o trabalho. Não há razão para se confundir os dois processos: temporários e terceirização.

Da mesma forma, não se confunde a terceirização com o *home-based work*, a ideia de que alguém trabalhe em sua própria casa, em vez de comparecer diariamente ao escritório ou à fábrica da empresa, tampouco pode ser confundida com terceirização (Idem, p.68).

Muitos outros significados para a terceirização têm sido construídos pelos teóricos organizacionais, juristas trabalhistas ou economistas no intuito de encontrar um ponto de apoio comum que consubstancie uma infinidade de práticas.

Uma sistematização acadêmica vem sendo disseminada para especificar as seguintes modalidades (SILVEIRA; SARATT; MORAES, 2002, p.19):

**a) Quanto à forma:**

- Terceirização externa – é a modalidade mais antiga de contratação de serviços. Sua principal característica é o fato de os prestadores de serviços estarem localizados fora e distante do perímetro da empresa contratante;
- Terceirização interna – [...] é a forma mais praticada e tem como característica o fato de o prestador de serviços estar localizado nas instalações do próprio tomador, trabalhando no mesmo ambiente e dividindo responsabilidades;
- Terceirização com cooperativas de trabalho.

**b) Quanto ao objeto:**

- Terceirização de serviços – utilizada de forma pioneira, também chamada compra de serviços. O objeto da contratação é unicamente a realização de serviços. A responsabilidade do prestador restringe-se à execução das atividades contratadas, como, por exemplo, a prestação de serviços de limpeza;
- Terceirização de serviços com materiais e equipamentos – [...] passou a haver uma mudança de perfil do terceiro, que, além de ‘fazedor’, tornou-se ‘gestor’ da atividade;
- Terceirização plena – transferência de atividades e tecnologia – essa modalidade tem origem a partir do processo de reestruturação das empresas pela necessidade de descentralizar a atividade produtiva buscando um novo conceito interno de vocacionalidade. [...] é denominada terceirização plena porque o novo executante da atividade é responsável pela execução, pela tecnologia empregada

e pela gestão da atividade contratada. [...] Não se trata mais de uma pura prestação de serviços e sim de uma parceria empresarial.

Para Amaral Filho (2005), não obstante as características e significados diversos a terceirização na Administração Pública segue sua própria lógica técnica. Desta feita, a forma de terceirização mais difundida é a chamada Terceirização por Níveis de Serviço-TNS, a qual sugere que um serviço deve ser terceirizado pelo setor público se a relação custo-benefício for superior à executada por uma empresa externa.

#### **4.4 Fatores determinantes da terceirização de serviços na Administração Pública brasileira**

Um dos pontos chave na questão da descentralização dos serviços públicos é estreitar o relacionamento entre o mundo empresarial privado e o setor público no molde da *New Public Management*, ponto que coincide com a visão neoliberal da flexibilidade orgânica, legal e estrutural.

Além desse fator, orientações de modernização oriundas dos projetos de Reforma do Estado, o alinhamento com os padrões gerenciais privados e as normas impeditivas do crescimento do aparelho do Estado como vieses alternativos e integrados de retenção do déficit público impõem a busca por terceiros para que os serviços públicos, diretos ou indiretos, sejam viabilizados.

Em termos de descentralização administrativa com delegação da realização dos serviços públicos a terceiros, considera-se como marco inicial da terceirização a reforma administrativa de 1967, com a edição do Decreto-lei nº 200, determinando em seu art. 10 que a “execução das atividades administrativas federais deverão ser amplamente descentralizadas” (BRASIL, 1967).

A modernização estatal bresseriana,<sup>25</sup> implantada nos anos 90 em nosso País, foi propugnada como medida solucionadora do atraso na gestão pública mediante implantação da eficiência estatal a partir da Reforma do Aparelho Diretor do Estado.

Esse processo de reforma gerencial vivenciado em nosso País, oriundo da reestruturação produtiva do capital em termos globais, consolida e potencializa a desestatização dos serviços, repassando-os a terceiros. O objetivo maior é adequar o Estado às teorias organizacionais macroeconômicas internacionais, que nas últimas décadas implantaram novos modelos de gestão, adotados em diferentes partes do mundo ocidental.

Nesse diapasão, organizações públicas são compelidas a adequarem suas estratégias a essa nova realidade sistêmica, um verdadeiro rolo compressor da mudança global.

Drucker (1970) enfatiza que uma organização moderna tem de ser capaz de modificar-se e de tomar a iniciativa da mudança que implique inovação. E salienta:

Uma organização é um instrumento de maximização. (...) deve por isso, quaisquer que sejam seus objetivos, ser capaz de livrar-se das tarefas de ontem, liberando assim suas energias e recursos para as tarefas novas e mais produtivas. Se quiser ser capaz de trabalhar de acordo com as oportunidades, terá de ser capaz de abandonar o improdutivo e descartar-se do obsoleto (p.220-221).

Entretanto, o resultado dessa mudança nas organizações públicas nos últimos tempos, atinente à transferência da prestação de serviços de atividades acessórias ao particular privado tem se mostrado problemático para os gestores públicos.

O formato contratual instituído no País - contratação mediante licitação pelo menor preço nos termos da Lei nº 8.666/9 -, confronta-se com a intensa competição das empresas que se vêem forçadas a estreitar os seus lucros. Estas, frustradas pelo insignificante resultado do capital, terminam descumprindo normas trabalhistas, acarretando um resultado perverso para o trabalhador que, ao ser despedido, busca a tutela da Justiça do Trabalho junto ao responsável subsidiário, o órgão público, constituindo-se numa das desvantagens mais significativas para a terceirização na Administração Pública.

---

<sup>25</sup> Ver Luiz Carlos Bresser Pereira, Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – Cadernos MARE, 1995.

#### 4.5 Vantagens e desvantagens da terceirização de serviços

A aferição da vantagem ou da desvantagem da terceirização é consequência de substancial carga ideológica dos que são favoráveis ou desfavoráveis a essa estratégia de contratação (TEIXEIRA, PRADO FILHO E MARTELANC, 2009).

Neste sentido, Silveira, Saratt e Moraes (2002) sistematizam algumas vantagens tais como: ganhos de produtividade e eficiência, aumento da rede de relacionamentos, redefinição de prioridades, flexibilização do piso remuneratório e de outros benefícios diretos e indiretos que geram impacto na formação do custo da operação.

Na Administração Pública as vantagens refletem: contribuição para a geração de emprego e renda e desenvolvimento da economia; foco na atividade-fim; aumento da qualidade com maior agilidade nas decisões; redução orçamentária em custeio para aplicação em investimentos; dentre outros, na busca da eficiência administrativa e do equilíbrio fiscal.

A *Cosin Consulting* (2009), buscando alternativas viáveis para o *outsourcing* alerta que neste tipo de contratação deve-se buscar uma visão holística para análise das vantagens e dos riscos.

Inúmeras desvantagens foram sistematizadas pela equipe de consultoria. Pinçaram-se algumas compatíveis com a iniciativa privada e outras com a Administração Pública.

No âmbito privado, excesso de especialização, risco de perda da imagem da empresa no caso de falha de qualidade da parceira, demissões na fase inicial, dificuldade de aproveitamento de funcionários já treinados, dificuldade de encontrar a parceria ideal, perda do controle dos custos dos serviços terceirizados.

As desvantagens no caso do órgão público: problemas com a imagem do órgão no caso de falha do parceiro; riscos para a coordenação eficiente de muitos contratos; aumento da dependência de terceiros; dificuldade de encontrar o parceiro ideal; perda do controle dos custos dos serviços terceirizados; perda da identidade cultural da empresa ou órgão no

longo prazo por parte dos funcionários, além da impactante responsabilidade subsidiária pelos direitos trabalhistas dos terceirizados.

Acrescentou-se ao elenco uma desvantagem crucial para as finanças do órgão público – o provável aporte de maior volume de recursos na complementação do custo de aposentadorias nos sistemas previdenciários próprios, como por exemplo, no Estado de Pernambuco.

É que no sistema próprio de previdência social, o custo da aposentadoria provém de quatro fontes: a) contribuição dos servidores ativos; b) contribuição de inativos; c) contribuição patronal e d) complementação dos proventos de aposentados pelo poder público estimado no cálculo atuarial.

À medida que uma das variáveis diminui, no caso, a contribuição dos servidores ativos em virtude da substituição destes pela mão-de-obra terceirizada, a tendência é que volume maior de recursos seja despendido pelo governo, para complementar as aposentadorias e pensões dos servidores efetivos.

Concorda-se com Teixeira, Martelanc e Prado Filho (2009), quando alertam sobre não se tratar o assunto com a necessária profundidade, de forma a esclarecer as dimensões do problema. Os debates terminam enveredando pelas generalizações simplistas e maniqueístas.

No âmbito privado, quando uma organização desativa parcial ou totalmente determinado setor produtivo, deixando de produzir diretamente, terceirizando, ou quando contrata uma empresa de terceirização para executar determinado serviço especializado no seu ambiente interno, está buscando vantagens operacionais estratégicas visando a redução de custo.

Na esfera pública não é diferente. Terceirizar serviços traduz-se na busca de vantagens operacionais e estratégicas visando uma eficiência administrativa que consubstancie a melhor paridade na relação custo-benefício, ou seja, agilidade, eficiência e economicidade.

Outro ponto estratégico que conduz o órgão público a terceirizar os serviços é o de se manter no limite legal estabelecido pela Lei de responsabilidade Fiscal para fins de gasto com pessoal efetivo da folha, diretriz basilar da transformação do Estado que busca o equilíbrio fiscal nas seguidas reformas que realiza.

Di Pietro (1999 p. 14) dá o tom da realidade atual em termos do que deseja o Estado em reconstrução, via reforma:

Não se quer mais o Estado prestador de serviços; quer-se o Estado que estimula, que ajuda, que subsidia a iniciativa privada; quer-se a democratização da Administração Pública (...) pela colaboração entre público e privado na realização das atividades administrativas do Estado; quer-se a diminuição do tamanho do Estado para que a atuação do particular ganhe espaço; quer-se a flexibilidade dos rígidos modos de atuação da Administração Pública para permitir maior eficiência (..)"

Com vistas à consecução dos objetivos pretendidos, há que se distinguir a boa da má contratação; o bom do mau parceiro, evitando-se cair em armadilhas de contratados inidôneos ou de má fé.

Empresas de alta tecnologia que praticam um tipo de terceirização considerada autêntica, que integra uma estratégia relacional com tecnologias gerenciais de qualidade, buscam a parceria em todo o fluxo produtivo, instaurando um relacionamento do tipo ganha-ganha.

Há, no entanto, outro tipo de terceirização espúria, que integra uma estratégia de confronto buscando reduzir custos, mantendo o antagonismo com os empregados e o movimento sindical, instaurando um relacionamento tipo ganha-perde (ALVES, 1996).

Exemplifica-se o primeiro tipo com a terceirização das fundições de uma indústria automobilística de grande porte. Neste caso a terceirização assegura o fornecimento de peças com qualidade e sem interrupção das linhas de montagem por motivo de greves ou outros empecilhos (RAMOS, 2002).

Ou ainda, como relata Friedmam (2007, p.158), que o milagre produzidos pela fibra ótica, tornou a Índia num mega fornecedor de serviços tecnológicos terceirizados, mais

barato, mais preparado ou o mais eficiente do planeta para o mundo globalizado, ou, o “mundo plano”.

Já o segundo tipo de terceirização é corriqueiro. Identifica-se na contratação de terceiros para realização de serviços na área de apoio administrativo, denominada área meio do setor privado ou público. São os serviços de manutenção de bens, limpeza e conservação, *telemarketing*, *call center* dentre outros.

Esses serviços quando terceirizados, normalmente são realizados por empresas de pequeno e médio porte, despreparadas, descompromissadas com os objetivos finalísticos do órgão ou empresa, razão pela qual costumam descumprir as obrigações trabalhistas e previdenciárias dos seus empregados diretos.

Essa realidade tem-se tornado uma constante no Estado de Pernambuco e na maioria das contratações no âmbito da Administração Pública.

A pergunta que repercute entre os gestores de contratos de terceirização públicos ou privados é: Como contratar uma boa empresa de terceirização? A resposta seria: com o necessário aprimoramento e conhecimento dos parâmetros técnico-legais que evidenciam a distinção entre o bom e o mau parceiro.

O gestor privado tem plena liberdade nessa escolha. Poderá contratar a empresa que melhor se posicione no mercado, exigindo parâmetros de comprovação de qualidade, por exemplo, padrão ISO.

O grau de liberdade do gestor público é limitado em razão da obrigatoriedade de contratar mediante licitação pública, cujos critérios de escolha estão definidos na Lei n. 8.666/93 e alterações.

No entanto, Dovalina (2006), analisando a decisão de terceirizar serviços nos Estados Unidos, verificou que mais importante do que a oferta mais barata, há que se analisar todos os pormenores da contratação. Assim, para a aferição da eficiência nem sempre se estabelece a opção pela proposta de menor preço.

Mais adiante enfatiza que a eficiência há que ser definida desde que se analise a possibilidade de trabalhadores internos do órgão poderem realizar de forma mais otimizada aquele serviço.

A decisão sobre as vertentes terceirizar ou contratar servidores efetivos mediante concurso há que ser uma opção estratégica, com análise do contexto. Nesse sentido Teixeira, Martelanc e Prado Filho (2009), enfatizam que em termos de Administração Pública a análise do contexto envolve um bom planejamento e controle do processo.

Em se tratando da prestação de serviços públicos, planejar significa desenvolver processos de forma que se possa atingir os objetivos do órgão na satisfação dos administrados de forma eficiente, eficaz e efetiva, ou seja, obtenção do menor preço, para realização de determinada quantidade de serviço com qualidade, de forma a produzir resultado favorável.

É o que se pretende buscar com o presente trabalho: desvendar qual a melhor opção estratégica para o órgão – terceirizar ou abrir concurso para a execução dos serviços de sua área-meio. Necessário, portanto, verificar o significado das atividades-meio e fim, no âmbito público, para a melhor compreensão da diferença.

#### **4.6 Atividades-meio e atividades-fim e a responsabilidade subsidiária do órgão**

No decorrer desta dissertação procura-se demonstrar que a terceirização não é um fenômeno originário e exclusivo do Direito do Trabalho. Pelo contrário, ela surgiu como uma técnica administrativa, notadamente com o intuito de minimizar custos e otimizar lucros e resultados.

No entanto, devido à inexistência de legislação própria de caráter geral que a regule, e ainda em decorrência da busca do capital de pautar suas diretrizes e estratégias pela maximização do lucro e da utilização equivocada do mencionado instrumento, a terceirização sofreu restrições jurisprudenciais, notadamente por se tratar de ferramenta que se desenvolve e evolui a partir de relações sociais.

#### ***4.6.1 Diferenças fundamentais entre atividades-meio e atividades-fim***

Vislumbrando proteger justamente os direitos sociais que emergem da relação de terceirização (o trabalho), o Tribunal Superior do Trabalho – TST editou um instrumento jurídico regulador - o Enunciado 331, aprovado por meio da Resolução Administrativa nº 23/93 de 17/12/1993, conforme orientação do órgão Especial do TST, e publicado no Diário da Justiça da União, de 21/12/1993.

Diz o Enunciado 331, do TST:

- I – A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei n. 6.019, de 03/01/1974);
- II – A contratação irregular de trabalhador, através de empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional (art. 37, II, da Constituição da República);
- III – Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei n. 7102, de 20/6/83), de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta;
- IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica na responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial (artigo 71 da Lei n. 8666/93) (Alterado pela Res. 96/2000, DJ 18.09.2000).

Os efeitos que sobressaem desse enunciado são: a) enfatizar a legalidade da contratação de trabalho temporário e da terceirização dos serviços de vigilância; b) estender os efeitos legais deste último aos serviços de limpeza e conservação; c) atribuir responsabilidade subsidiária ao órgão público pelo inadimplemento das obrigações trabalhistas; e d) trazer à tona uma contundente dualidade – atividade-meio e atividade-fim, no tocante à especialização do serviço, proibindo a pessoalidade da relação entre o trabalhador e o tomador dos serviços.

Indubitavelmente, o foco de discussão mais acirrado sobre a orientação sumular sobressai da necessidade de separar em departamentos estanques atividades-meio e fim da empresa ou órgão de um lado, sendo terceirizáveis os serviços que se enquadrem nas primeiras e do outro, a cristalização da responsabilidade subsidiária da empresa ou órgão público, no caso de inadimplemento das obrigações trabalhistas.

Sobre o primeiro foco, Pazzianotto Pinto (2007) argumenta que o engessamento da Constituição Federal de 1998 no tocante à contratação de pessoal efetivo impulsionou a que o TST imprimisse alguma flexibilidade à maneira de encarar a terceirização, notadamente quanto à possibilidade de terceirizar serviço especializado da atividade-meio, sendo ilícita se envolver atividade-fim.

Entretanto enfatiza o desconhecimento dessa dualidade tanto pela legislação trabalhista como pelo Código Civil. O art. 2º da CLT – Consolidação das Leis do Trabalho, considera empregador “empresa individual ou coletiva, que assumindo o risco da atividade econômica, admite, assalaria e dirige a prestação pessoal de serviços”.

Já o Código Civil estabelece distinção entre as pessoas jurídicas de direito público (interno e externo) das pessoas jurídicas de direito privado. Salienta o autor que a norma trabalhista ou a norma civil não cogitaram de sociedades formadas com vistas à atividade-meio.

Ocorre que na prática esse isolamento absoluto é extremamente difícil, ainda que se possa contar com instrumento delineador dessa dualidade.

Na Secretaria da Fazenda de Pernambuco, por exemplo, os servidores efetivos são separados por quadros específicos de acordo com as atividades do órgão<sup>26</sup>. Ainda assim, servidores da área fim e meio se entrelaçam na execução das atividades, refletindo essa mesma interação no apoio dos trabalhadores terceirizados.

Por essa razão alguns estudiosos vêm atribuindo conceitos<sup>27</sup> ou sistematizando tipologias das atividades empresariais na busca de encontrar o foco de aplicação, como a que atribui Silveira, Saratt e Moraes (2002, p.34): “atividades-meio de apoio”, “atividade-meio essencial” e “atividade vocacional ou atividade fim”.

---

<sup>26</sup> A Lei n. 11.562, de 1998, estruturou o cargo do grupo ocupacional auditoria do tesouro estadual (GOATE) e a Lei n. 12.132 de 2001, o de apoio administrativo no âmbito da Secretaria da Fazenda.

<sup>27</sup> Conforme conceitua Delgado, “[...] atividades-fim são atividades nucleares e definitórias da essência da dinâmica empresarial do tomador de serviços. Por outro lado, atividades-meio são [...] atividades periféricas à essência da dinâmica empresarial do tomador de serviços”.(1999, p.375)

Atividade-meio de apoio é aquela que não agrega valor à produção ou ao negócio do tomador de forma direta. Trata-se de “serviço necessário”, porém “facultativo”. Exemplificam os autores com uma empresa montadora de automóveis que contrata serviço de limpeza e vigilância (Idem, p.34).

Já a atividade-meio essencial é o serviço ligado operacionalmente ao negócio ou empreendimento, vinculado ao fornecimento de matéria prima. O exemplo fornecido é o de uma montadora de automóvel com as atividades relacionadas ao fornecimento de componentes necessários à montagem do automóvel, como pneus, motor, chassi e volante.

Especificamente quanto à realização dos serviços afetos à atividade-meio da Secretaria da Fazenda de Pernambuco, essa exemplificação não satisfaz. Faz-se necessário estabelecer mais um grupo, que poderia ser denominado de atividade-meio de apoio necessário.

É que, na SEFAZ, os serviços de apoio às atividades finalísticas, executados por efetivos ou terceirizados, embora acessórios, contribuem para a produção do resultado negocial (fiscalização, administração e arrecadação de tributos).

Finalmente, a atividade vocacional ou atividade-fim é aquela relacionada diretamente com o negócio e, segundo o entendimento jurisprudencial dominante<sup>28</sup>, não pode ser terceirizada, sendo o critério relevante para tal definição a inserção da atividade na vocacionalidade do negócio (SILVEIRA; SARATT; MORAES, 2002).

#### ***4.6.2 Polêmica sobre a responsabilidade pelos encargos sociais e trabalhistas do contrato de terceirização no âmbito público***

Imensa controvérsia tem ocorrido no confronto entre a aplicabilidade do art. 71 da Lei de Licitações e o inciso IV da Súmula 331 do TST.

---

<sup>28</sup> O Enunciado nº 331, do TST, no inciso I, determina que “A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário” (Lei nº 6.019, de 03.01.74).

A nova Carta Constitucional de 1988 impôs em seu art 37, inciso II, a obrigatoriedade da participação em concurso público para fins de provimento efetivo em cargo público.

Diante da vedação constitucional, o Tribunal Superior do Trabalho – TST viu-se na obrigação de reposicionar-se ante a situação fática da relação contratual com os órgãos da Administração Pública Direta, Indireta e Fundacional, envolvendo mão-de-obra terceirizada.

Se o contrato de terceirização no âmbito público for considerado irregular, não há como integrar os trabalhadores no quadro efetivo do órgão. A vedação constitucional foi especificada no item II da Súmula 331 do TST, que assim orienta:

II – A contratação irregular de trabalhador, através de empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional.

No caso de inadimplemento da contratada quanto aos direitos trabalhistas consubstancia-se numa obrigatoriedade adimplir esses direitos com os recursos orçamentários do poder público, em consonância com o inciso IV da Súmula do TST, alterado pela Resolução n. 96/2000, DJ 18.09.2000, que assim prescreve:

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica na responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial.

Antes da alteração da Súmula n. 331 do TST, que inseriu a responsabilidade subsidiária, as relações contratuais de qualquer natureza com o órgão público obedeciam ao que determina o art. 71 da Lei nº 8.666/93 e alterações (Lei de Licitações e contratos), que prescreve o seguinte: “O contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.”

O § 1º do referido artigo é mais enfático na proteção e exorbitância do direito no trato com a esfera pública, ditando o seguinte preceito protetivo na redação da Lei n. 9.032 de 28.04.1995, que alterou a Lei nº 8.666/93:

Art. 71[...]

§ 1º A inadimplência do contratado com referência aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento, nem poderá onerar o objeto do contrato ou restringir a regularização e o uso das obras e edificações, inclusive perante o registro de imóveis.

Alegam alguns especialistas sobre a inconstitucionalidade do dispositivo, por afrontar o art. 37 § 6º<sup>29</sup> da Constituição Federal que atribui a culpa *in vigilando*<sup>30</sup> do gestor público, acarretando a responsabilidade objetiva do Estado (BAHIA, 2009).

Outros discordam dessa tese alegando a inaplicabilidade do § 6º do art. 37 da Constituição pela inexistência de responsabilidade objetiva da Administração Pública na hipótese de terceirização de serviços, e sim, subjetiva, vez que o usuário direto dos serviços é a própria Administração e nesse caso, a culpa *in eligendo*<sup>31</sup> resolve-se na esfera infraconstitucional, pelo art. 71 da lei 8.666/93 e alterações (MORGADO, 2009)

Além dessas contradições e confrontos legais, a orientação sumular encontra opositores por outras vertentes. Conforme diz Hazan (2002) “o enunciado é uma tentativa de se conferir legitimidade à terceirização, na medida em que constrói a distinção entre as lícitas e as ilícitas e autoriza a sua prática mesmo sem previsão legal”.

Outros como Coutinho Filho (2007) argumentam que a idéia adotada pelo TST padece de um vício de origem concebida por uma visão neoliberal. Tal vício, segundo argumenta, traduz-se num equívoco histórico de difícil retificação vez que, diante da ausência de normatividade, o conteúdo da Súmula ocupou esta lacuna.

<sup>29</sup> A art. 37 da Constituição Federal em seu art. 6º prescreve que: “As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável (...)”

<sup>30</sup> Culpa *in vigilando* significa que o agente público não fiscalizou adequadamente o contratado (CALDAS, 2008).

<sup>31</sup> Culpa *in eligendo* decorre da má escolha do contratado (CALDAS, 2008).

## 5 A TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS NA SECRETARIA DA FAZENDA DE PERNAMBUCO

O desenvolvimento desta pesquisa busca descobrir e revelar a alternativa mais vantajosa para a Secretaria da Fazenda de Pernambuco, em termos de racionalização financeira/orçamentária: terceirizar as atividades de apoio necessárias e não nucleares do órgão ou contratar servidores efetivos via concurso público para realização dessas mesmas atividades. Pretende também aferir se o nível de qualidade dos serviços prestados por terceiros atende à exigência de eficiência administrativa definida na Constituição Federal.

Para se chegar ao comparativo financeiro, conferindo um resultado é necessário delinear as atividades nucleares e as acessórias do órgão. Estando a terceirização adstrita a essas últimas, coerentemente com a disposição sumular do TST<sup>32</sup> e o arcabouço de normas trabalhistas, impõe-se o isolamento das que compõe o “negócio” a fim de evidenciar a submissão institucional dessa ferramenta de gestão aos preceitos da reforma administrativa que definiu as atividades exclusivas e as não-exclusivas no Estado de Pernambuco.

O modo de atuação do Estado de Pernambuco, em especial da Secretaria da Fazenda de Pernambuco, encontra-se atrelado aos ditames organizacionais da Nova Administração Pública Gerencial desenhada no PDRE do antigo MARE.

Por essa razão, a desestatização (vista aqui apenas a terceirização de serviços) e a nova forma de gestão, calcada no projeto de reforma dos anos 90, produziram impactos. Analisar-se-ão os organizacionais e os financeiros.

Teixeira, Martelanc e Prado Filho (2009), demonstraram uma forma eficaz para identificar os impactos, a viabilidade ou a oportunidade de terceirizar mediante resposta aos questionamentos nas vertentes: importância, disponibilidade de recursos, custos e resultados, identificados na Figura 7, numa adaptação ao modelo dos autores.

---

<sup>32</sup> Súmula 331 do TST – Tribunal Superior do Trabalho.



## 5.1 Atividades nucleares da Secretaria da Fazenda

A Secretaria da Fazenda é um órgão da administração direta do Poder Executivo, integrante do Núcleo Estratégico<sup>33</sup>, nos termos da Lei Complementar n. 49 de 31 de janeiro de 2003.

Sua estrutura organizacional básica, competência e atribuições constam do seu Regulamento, aprovado pelo Decreto nº 25.518, de 30 de maio de 2003. Sua missão institucional é prover e gerir os recursos financeiros necessários à implementação das políticas públicas do Estado.

Para o cumprimento de sua missão foram definidas as seguintes atividades: desenvolvimento e execução da política tributária do Estado; arrecadação e fiscalização da receita tributária estadual; normatização e adoção dos procedimentos relativos ao processo de arrecadação tributária; desenvolvimento e execução da política financeira do Estado; normatização dos procedimentos relativos ao processo de elaboração da legislação relativa à programação financeira, à execução orçamentária e à contabilidade pública; coordenação, definição e controle da política de endividamento do Estado; e a execução das atribuições do Estado relativas ao Registro do Comércio.

Essas atividades nucleares são os processos-chave do órgão, denominado *core business*, executadas por um quadro de auditores fiscais, integrantes do grupo ocupacional auditoria do tesouro estadual – GOATE.

Os cargos desse quadro de auditores fiscais são exclusivos do Estado, conforme desenho definido pelo antigo MARE, portanto, indelegáveis a terceiros. Esse parâmetro organizacional público foi copiado integralmente pela lei estadual de Reforma do Estado pernambucano.

Por definição institucional, são usuários desses serviços: a sociedade em geral, por seus cidadãos; os contribuintes dos tributos de competência estadual; as diversas

---

<sup>33</sup> Conforme art. 10, I, "a" da Lei Complementar nº 049/2003, que dispõe sobre a estrutura e funcionamento do Poder Executivo Estadual.

instituições dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário Estadual; os Municípios do Estado assistidos nas atividades compatíveis com as competências da Fazenda; os servidores públicos estaduais e as organizações não governamentais – ONG’s.

5.2 Atividades acessórias da Secretaria da Fazenda

Para que o órgão funcione adequadamente e as atividades principais fluam, necessita adição de esforços complementares de atividades de apoio.

O quadro de apoio administrativo fazendário criado no Estado pela Lei n. 12.132 de 2001 é o pilar de sustentação daquelas atividades nucleares que, embora não essenciais, são necessárias. Por não serem essenciais são delegáveis a terceiros, o que tem ocorrido de forma intensa na Secretaria da Fazenda.

A reposição de aposentadorias, doenças e falecimentos de servidores efetivos de apoio administrativo e outras novas funções em decorrência da expansão das atividades do órgão é realizada via terceirização. O Quadro 5 demonstra a involução dos servidores efetivos e a evolução dos terceirizados nessas atividades de apoio no período de 2001 a 2007.

Quadro 5 – Demonstrativo da evolução/involução dos servidores efetivos e dos terceirizados de 2001 a 2007

TIPO DE VINCULAÇÃO	Evolução/Involução do quantitativo de servidores no período de 2001 a 2007						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
SERVIDORES EFETIVOS DO QUADRO DE APOIO ADMINISTRATIVO DA SECRETARIA DA FAZENDA (NA e NM)	446	521	514	508	500	496	492
TERCEIRIZADOS NA ÁREA DE APOIO ADMINISTRATIVO	Evolução/Involução do quantitativo de terceirizados no período de 2001 a 2007						
	616	688	689	764	770	945	956

Fonte: Base de dados de pessoal da SGP e de contratos DIFIN/SEFAZ

Observando-se os demonstrativos numéricos com relação aos servidores efetivos, verifica-se um baixo declínio no período de 2001 a 2007, o que denota reduzido volume de baixas por aposentadorias ou falecimentos.

Ocorre que anteriormente a 2001 todo o efetivo de servidores administrativos pertencia a um Quadro Único do Estado. A Lei nº 12.132 de 2001, pretendeu coibir uma desenfreada corrida à terceirização dos serviços de apoio administrativo no âmbito da Secretaria da Fazenda de Pernambuco, concebendo um quadro de 550 servidores.

Entretanto, esse quantitativo já nasceu defasado desde a edição da Lei. Conforme se verifica no Quadro 3, já existiam 616 trabalhadores terceirizados de apoio administrativo naquele ano de 2001.

Ainda que fossem excluídas as atividades estritamente acessórias, limpeza e conservação de bens (187) e vigilância (56), mesmo assim, pendia uma diferença de 373 funções de apoio administrativo não contempladas na lei.

A organização Secretaria de Fazenda de Pernambuco não dispunha no período entre 2001 e 2007 dos recursos e do quantitativo de servidores administrativos com as habilidades necessárias à execução dos serviços de apoio administrativo de forma direta.

Partindo-se do princípio de que, embora existissem 446 servidores efetivos em atividade em 2001, haviam concomitantemente 616 terceirizados. Isolando-se as 243 atividades acessórias terceirizáveis conforme a Súmula do TST<sup>34</sup>, o quantitativo da Lei para elidir na Secretaria da Fazenda a terceirização de atividades de apoio administrativo deveria ser de 819 e não 550, conforme se demonstra no Quadro 6.

---

<sup>34</sup> Súmula 331 do TST, no item III determina que a contratação dos serviços de vigilância, limpeza e conservação não forma vínculo de emprego com o tomador dos serviços (DJ 21 e 28.12.1993).

**Quadro 6 – Demonstrativo da necessidade de pessoal efetivo em caso de substituição dos terceirizados de apoio administrativo**

**QUADRO DE NECESSIDADES DE PESSOAL EFETIVO (SUBSTITUIÇÃO DE TERCEIRIZADOS EM 2001)**

ATIVIDADES DE APOIO NECESSÁRIAS ÀS NUCLEARES DO ÓRGÃO	ATIVIDADES TERCEIRIZADAS DE APOIO	TERCEIRIZADOS	ATIVIDADES DO QUADRO DE APOIO FAZENDÁRIO COMPATÍVEIS COM AS TERCEIRIZADAS	SERVIDORES EFETIVOS	QUADRO IDEAL (EFETIVOS DE APOIO EM 2001)
		QUANTITATIVO DE TRABALHADORES TERCEIRIZADOS EM 2001		QUANTITATIVO SERVIDORES EFETIVOS 2001	
	Atividades adinistrativas de apoio	102	Atividades administrativas Nível Médio-NM, Nível Administrativo-NA, NU-Nível Universitário	446	548
	Operação de apoio em TI (digitadores)	271	Operação de apoio em TI (digitadores)	0	271
	TOTAL	373		446	819

Fonte: SIAFEM-SGP/DIFINSEFAZ-PE

A baixa evolução no número dos servidores administrativos do Quadro 4, denota pouca adesão à aposentadoria ou a ocorrência de pouco falecimento no período, contrastando com um estudo sobre a contagem de idade dos servidores realizado pela Gerência de Recursos Humanos da Secretaria em 2006, quando restou apurado que do Quadro de Apoio Fazendário 28,74% encontravam-se com idade entre 51 e 60 anos, e 12,77%, com idade entre 61 e 70 anos.

Numa visão superficial, a situação fática se afigura um contra-senso, dada a urgência de que se valem os servidores públicos do direito à aposentadoria.

Realizada a pesquisa de campo com alguns servidores do Quadro Administrativo da Secretaria, constatou-se que desde a edição da lei que criou o quadro de apoio, a categoria se encontra em luta para obter um Plano de Cargos que defina funções, carreira e melhoria de vencimentos. Esse fator é um dos principais inibidores do pedido de aposentadoria.

Por outro lado, muitos servidores com tempo de serviço suficiente para obtenção da aposentadoria optaram pela concessão do abono de permanência estatuído pela LC n. 41 de 2003<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> Que alterou diversos artigos da Constituição Federal e que no art. 2º prescreveu que seria pago um abono de permanência ao servidor que tiver preenchido as exigências para aposentadoria voluntária e que opte por permanecer em atividade até que complete 70 anos de idade, percebendo o equivalente ao valor da contribuição previdenciária.

Esse retardamento do pedido de aposentadoria tem sido benéfico para o Estado na contabilidade do seu sistema próprio de previdência (FUNAPE-FUNAFIN). No Relatório de Prestação de Contas do Governo do Estado no exercício de 2007, o seguinte comentário foi apresentado ao Tribunal de Contas:

Enquanto a Receita corrente Líquida teve um incremento de 13,1%, a Despesa Previdenciária Líquida apresentou um crescimento de 9,4%. Entre os fatores que contribuíram para a diminuição do peso relativo da Despesa Previdenciária, destaca-se (...) o abono concedido aos servidores que, completando os requisitos para a aposentadoria, optem por permanecer em atividade. Tal dispositivo legal tem sido favorável ao Sistema Previdenciário pelo não-ingresso de 10.207 servidores correspondente a 9,4% da massa de segurados ativos, em dezembro de 2007 (PERNAMBUCO, 2007)

Acrescente-se ainda o fato de que em 2002 o quadro de servidores administrativos da Secretaria da Fazenda foi oxigenado com a integração de 75 servidores de outros órgãos da Administração Direta e Indireta do próprio Poder Executivo, absorvidos mediante seleção interna simplificada.

Desta feita, o quadro, que em 2001 era de 446 servidores, em 2002 passou para 521, sem atingir, todavia, o quantitativo legal de 550 servidores de apoio. Registrou-se ainda uma crescente evolução dos terceirizados de apoio que passou de 616 em 2001 para 688 em 2002.

### **5.3 Os serviços terceirizados contratados pela Secretaria da Fazenda no período entre 2001 e 2007**

O Estado de Pernambuco, em especial a Secretaria da Fazenda, nos últimos seis anos vem efetuando contratação de serviços de vários tipos, preenchendo com pessoal externo terceirizado os cargos efetivos de apoio administrativo vagos em função de aposentadoria ou falecimento e outros em razão do acréscimo de atividades exigidas na expansão da Secretaria. O Quadro 7 oferece uma visão panorâmica da força de trabalho total no órgão em 2007, excluídos os servidores dos cargos em extinção.

**Quadro 7 – Demonstrativo do quadro geral de servidores efetivos da Secretaria da Fazenda e dos terceirizados em 2007**

QUADRO DE SERVIDORES EFETIVOS DA SECRETARIA DA FAZENDA EM ATIVIDADE - 2007			TOTAL DE SERVIDORES EFETIVOS	TERCEIRIZADOS 2007	TOTAL DE TERCEIRIZADOS	TOTAL GERAL (*)
GRUPO OCUPACIONAL FISCAL TESOUREIRO (SERVIDOR EFETIVO) ATIVIDADE DO CORE	QUADRO ADMINISTRATIVO (SERVIDOR EFETIVO) ATIVIDADE FORA DO CORE	TEMPORÁRIOS ATIVIDADE FORA DO CORE		SERVIÇOS SECUNDÁRIOS AO CORE DO NEGÓCIO (ATIVIDADE MEIO)		
1.147	542	52	1.741	956	956	2.697

Fonte: Base de dados da SGP/SEFAZ-DIFIN/SEFAZ  
(\*) Excluídos estagiários e servidores de outros órgãos à disposição da SEFAZ/PE

Para os fins deste trabalho analisar-se-á a terceirização interna, ou seja, a realizada com os trabalhadores da empresa prestadora de serviços no ambiente interno ao órgão.

Neste sentido, o Decreto nº 2.271, de 1997, disciplinou, no âmbito da administração pública federal, a execução indireta prevendo a terceirização das atividades denominadas acessórias, tais como conservação, limpeza, vigilância, transporte dentre outras, servindo de parâmetro para os estados e municípios que não dispunham de norma específica para esse fim.

Ante a ausência de norma geral que discipline a terceirização de serviços nas esferas de governos subnacionais, os entes públicos se valem dos preceitos federais para modernizar as suas gestões contratuais e perseguirem “pari passo” com o ente federado, as estratégias de redução de custos e, conseqüentemente, de equilíbrio de suas contas.

Os instrumentos normativos editados para disciplinamento da transferência de serviços à esfera privada via terceirização no âmbito federal, tais como o Decreto n. 2.271 de 1997 e a Instrução Normativa nº 18 de 1997 que o interpretou, foram aplicados como parâmetro normativo no Executivo estadual e na Secretaria da Fazenda de Pernambuco.

No período de 2001 a 2007 a Secretaria da Fazenda manteve cerca de trinta contratos envolvendo pessoal terceirizado. Metade desse contingente envolve serviços “extra-muros”<sup>36</sup>, ou seja, realização fora do ambiente físico do órgão.

Os quinze contratos especificados no Quadro 8 são intra-muros, realizados dentro do ambiente físico da Secretaria da Fazenda envolvendo as atividades de digitação, desenvolvimento de softwares, vigilância, limpeza e conservação, apoio administrativo, capatazia, *call center*, copeiragem, portaria e outros pequenos contratos como manutenção predial e ascensoristas.

**Quadro 8 –Demonstrativo das atividades terceirizadas na Secretaria da Fazenda e do quantitativo de trabalhadores terceirizados intra-muros de 2001 a 2007**

QUANTITATIVO DE PESSOAL DE CADA CONTRATO DE TERCEIRIZAÇÃO	
TERCEIRIZAÇÃO INTERNA POR NATUREZA DO SERVIÇO	QUANTITATIVO DE TRABALHADORES TERCEIRIZADOS 2001 a 2007
- Limpeza e Conservação	1032
- Vigilância	351
- Capatazia	280
- Apoio administrativo	641
- Manutenção predial	79
- <i>Call center</i>	108
-Serviços de informática em postos fiscais	2311
-Desenvolvimento de software (sistema de informática)	398
-Manutenção de sistemas, administração de banco de dados, suporte e operação de infra-estrutura de TIC	128
- Carrego e descarrego de veículos	14
- Operação de elevadores	20
- Portaria	16
- Copa	12
- Controle de estoques (almojarifado)	22
- Operação de PABX	16
QUANTITATIVO DE TERCEIRIZADOS	5.428

<sup>36</sup> Expressão cunhada no Brasil pela Previdência Social – Instrução Normativa – RFB nº 03/2005, para designar o tipo de trabalhador terceirizado que desempenha suas atividades fora do estabelecimento do tomador dos serviços.

As sete primeiras atividades do elenco - limpeza, vigilância, capatazia, apoio administrativo, manutenção predial, *call center* e digitação em postos fiscais - são terceirizadas na Secretaria da Fazenda desde o ano de 2001; algumas, muito antes.

Na área de informática, tanto no desenvolvimento como na manutenção de sistemas de TI – tecnologia da informação, a terceirização teve início a partir de 2004 quando, no processo de reforma do Estado foi extinta a sociedade de economia mista Empresa de Fomento de Informática do Estado-FISEPE e criada em seu lugar uma autarquia, a ATI – Agência Estadual de Tecnologia da Informação, pela Lei nº12.474, de 01.12.2003.

Constituída a ATI em menor proporção financeira e orçamentária que a FISEPE, todos os órgãos do Estado foram obrigados a privatizarem via terceirização a realização dos serviços de informática.

Os serviços terceirizados são contratados mediante licitação pública na modalidade Pregão<sup>37</sup>.

Por determinação da Lei nº 8.666/93, Lei de Licitações e Contratos Públicos, o serviço que se enquadrar na condição de contínuo e vantajoso para a Administração, poderá durar até cinco anos (art. 57, II da Lei 8666/93). Ao final desse período nova licitação será procedida para contratação de outra empresa que forneça aquele serviço por menor preço. Caso a contratada não permaneça com os trabalhadores do contrato encerrado, deverá proceder ao pagamento de todas as verbas rescisórias de cada empregado.

Essa rotatividade que imprime a lei de licitações na contratação de serviços contínuos tem causado substancial impacto de ordem financeira nas organizações públicas no caso dos serviços terceirizados, justo em razão da observância dos direitos rescisórios dos empregados vinculados ao contrato, conforme especifica a seção seguinte.

---

<sup>37</sup> O Pregão é uma modalidade de licitação instituída pela Lei Federal n. 10.520, de 2002, para aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito da União, estados, Distrito Federal e municípios.

#### **5.4 Viabilidade jurídica da transferência das atividades administrativas a terceiros**

Nesta seção, pretende-se abordar a conveniência jurídica contida na diferença entre os serviços que podem ou não ser terceirizados à luz do dispositivo sumular do TST, (Enunciado n. 331), do Decreto Federal n. 2.271 de 1997 e da Lei de reforma que definiu a área de atuação do Estado em Pernambuco.

No sentido técnico-trabalhista, terceirização lícita é aquela contemplada no elenco de atividades do Enunciado n. 331 do TST: a) trabalho temporário; b) vigilância; c) conservação e limpeza; e d) serviços especializados ligados à atividade-meio da empresa ou órgão.

Depoimentos mais açodados no tocante à precarização das relações de trabalho decorrentes da terceirização questionam a legitimidade e a juridicidade do instituto.

Na sentença proferida por Coutinho (2006), o MM. Juiz da 19ª Vara do Trabalho do Distrito Federal, assim se expressou: “A terceirização, na atual quadra, é o câncer das ditas ‘relações de trabalho modernas’ pois o tomador de serviços, na verdade, vale-se de uma ficção para escamotear a sua real condição de empregador”.

No caso específico da Secretaria da Fazenda, conquanto muitas das atividades constantes do Quadro 8 supra sejam consentâneas com o § 1º do Decreto n. 2.271/97, especificamente no tocante às atividades de apoio administrativo terceirizadas, por serem estas desempenhadas lado a lado com as atividades administrativas dos efetivos, projeta dúvidas quanto à legalidade das contratações.

A norma regulamentadora federal veio a suprir uma lacuna na difícil tarefa que compete ao gestor público, de decidir o que contratar de acordo com os parâmetros legais.

O § 2º, do decreto n. 2.271/1997 dá guarida à terceirização de atividades não definidas e delineadas em um Plano de Cargos, quando assim prescreve: “Não poderá ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade”.

Existindo na Secretaria da Fazenda de Pernambuco um único Plano de Cargos e de Carreira o do GOATE – Grupo Ocupacional Auditoria do Tesouro -, a terceirização das atividades de apoio administrativo no âmbito da SEFAZ estão fora da proibição do § 2º do referido decreto.

Saliente-se que no propósito de modernização da gestão, tanto o desenho do MARE para o Governo federal como o de Pernambuco, a concepção é a de que na condição de acessoriedade e de apoio, a terceirização perpassa por todos os níveis estratégicos, do conhecido quadro que definiu em 1995 a área de atuação do Aparelho do Estado, modelo utilizado na Secretaria da Fazenda (BRASIL, 1995).

Afora os expurgos teóricos contra ou a favor da juridicidade sumular<sup>38</sup> e, acatando-se como basilar o preceito normativo do Decreto nº 2.271/1997, dois pontos fundamentais evidenciam a legitimidade ou não da terceirização no âmbito do Poder Público: 1) a legalidade da contratação; e 2) a atividade do órgão público que está sendo repassada a terceiros.

Na primeira hipótese, o contrato administrativo no País é regido pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que versa sobre normas para licitações e contratos de compras e de serviços na Administração Pública. A ilegalidade se consubstanciaria na contratação pública sem o crivo da licitação.

Na segunda, dada a peculiaridade da Secretaria da Fazenda, cuja missão é fiscalizar, arrecadar e gerir os recursos tributários do Estado mediante atividade exclusiva que integra o Núcleo Estratégico do Estado, no bojo da Lei de Reforma de Pernambuco as atividades de apoio não compõem esse foco da missão do órgão, razão pela qual são instrumentais, consequentemente terceirizáveis.

---

<sup>38</sup> Súmula 331 do TST, instrumento jurídico regulador que visa a proteção dos direitos sociais que emergem da relação de trabalho nos serviços terceirizados, aprovado pela Resolução Administrativa nº 23/93 (DJU, 1993).

Para uma análise mais apropriada da contratação de serviços terceirizados na área de apoio administrativo, preexistindo um quadro, seria necessária uma incursão por diferentes posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais.

Não se pretende entrar nesse debate por fugir ao foco do trabalho. Enfatiza-se, no entanto, que a conveniência de terceirizar as atividades de apoio administrativo da Secretaria da Fazenda está respaldada no preceito normativo federal pelos seguintes pontos:

- a) por inexistir um Plano de Cargos e Carreira para o Quadro de Apoio Administrativo nos termos do Decreto Federal;
- b) por serem atividades que não fazem parte do foco nuclear de atuação do órgão, portanto, atividades-meio conforme a Súmula 331 do TST; e
- c) conforme delimitação da área de atuação do Estado transcrita na Lei Complementar n. 49, de 2003, Lei de reforma do Estado de Pernambuco, a terceirização de serviços como uma vertente da desestatização, é aplicável não somente às atividades auxiliares mas também às principais, desde que apoiando-as.

### **5.5 Impactos na gestão em decorrência da terceirização de serviços na Secretaria da Fazenda**

A prática da gestão privada e da pública vem se estreitando desde a concepção gerencial de Estado, diante dos projetos reformistas a partir dos anos 1970 no mundo capitalista ocidental e no Brasil a partir dos anos 1990.

Permeada com os ideais de reforma do Estado em tempos atuais, a gestão pública busca inovar seguindo os passos da Administração Pública Gerencial que preconiza a utilização de modos e formas de gerir imitando a iniciativa privada ou de forma mimética, aplicando experiências de administração pública de outros centros ou países (TEIXEIRA, PRADO FILHO e MARTELANC, 2009).

Lustosa da Costa (2008) interpretando o projeto de reforma de 1995, desenhado por Bresser Pereira, sistematiza três preceitos básicos de viabilidade e eficácia de uma gestão nos moldes da Administração Pública gerencial: a) definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade; b) garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros; e c) controle ou cobrança *a posteriori* dos resultados.

Para análise dessas três vertentes sugeridas, analisar-se-ão os impactos impeditivos da ação eficaz do gestor por ausência ou impedimento da autonomia sobre o tripé de instrumentos de gestão organizacional – recursos humanos, materiais e financeiros que obstaculiza o atingimento dos objetivos na Secretaria da Fazenda.

As próximas seções deste trabalho estão destinadas à apuração dos impactos, financeiros decorrentes da subsidiariedade trabalhista; do custo comparativo entre a contratação de terceiros e a realização interna com servidores efetivos; e da qualidade do serviço prestado por terceiros, para análise da melhor opção estratégica entre um e outro na Secretaria da Fazenda estadual.

## **5.6 Impactos financeiros decorrentes da subsidiariedade trabalhista imposta pelo Enunciado 331 do TST**

A eventual incúria, o despreparo ou desconhecimento dos gestores contratuais a respeito dos direitos trabalhistas e previdenciários dos trabalhadores terceirizados levam a Administração a arcar com substanciais valores relativos a esses direitos não observados pelas empresas contratadas<sup>39</sup>.

Essas empresas que no momento da licitação do serviço cumprem os requisitos básicos exigidos pela Lei na demonstração de sua capacidade financeira são, na grande maioria, desestruturadas ou, em alguns casos, chegam a integrar uma cadeia de fraudadores

---

<sup>39</sup> Como por exemplo, TST-RR 512997e RR 467406 (DJ 21.3.3.2003); TST-RR489869 (DJ 28.2.2003)

que atingem os órgãos públicos e contribuem de forma direta para a precarização das relações de trabalho, em proveito próprio.

No Quadro 9 elaborou-se um histórico do capital social das empresas de terceirização contratadas pela Secretaria da Fazenda de Pernambuco no exercício de 2007, demonstrando em alguns casos a disparidade econômica entre capital/valor da contratação, sinalizando para uma real impossibilidade de arcar com os custos das obrigações sociais ao término do contrato.

**Quadro 9 – Comparativo do capital social das empresas de terceirização *verso* valor contratado em 2007**

SERVIÇOS TERCEIRIZADOS EM 2007 POR NATUREZA NA SECRETARIA DA FAZENDA DE PERNAMBUCO	Valor da contratação de serviços em 2007 (R\$)	Projeção da contratação dos serviços para 5 anos (*)	Capital social das empresas de terceirização contratadas em 2007 (R\$)
Limpeza e Conservação	1.708.858	8.544.290	60.000
Vigilância	1.246.090	6.230.450	380.000
Capatazia	661.220	3.306.100	150.000
Apoio administrativo	911.688	4.558.440	150.000
Manutenção predial	185.810	929.050	780.000
Portaria	83.334	416.670	80.000
Copa	65.543	327.715	80.000
Controle de estoques (almoxarifado)	86.397	431.985	60.000
Call center	394.887	1.974.435	500.000
Desenvolvimento de software	8.974.820	44.874.100	33.000.000
Manutenção de Sistemas de TIC	5.655.255	28.276.275	500.000
Carrego e descarrego de veículo	33.397	166.985	80.000
Operação de elevadores	78.624	393.120	80.000
Digitação em Postos Fiscais	9.808.240	49.041.200	1.500.000
Operação de PABX	70.444	352.220	60.000

Fonte: SIAFEM/PE-Arquivo SEFAZ/PE  
(\*) Art. 57,II-Lei 8.666/93 e alterações

A situação mais gritante verificada nesse quadro se consubstancia na contratação dos serviços de limpeza e conservação de bens; um capital social de R\$ 60 mil reais suportando um volume contratual de R\$ 8,54 milhões no período de 5 anos<sup>40</sup>.

Com rara exceção, as empresas de terceirização apostam na incúria e despreparo dos gestores do órgão público. Na maioria desses casos a estratégia dá certo, conseguem manter o contrato sem observar o mínimo necessário quanto ao cumprimento das obrigações sociais em detrimento dos trabalhadores e do contratante, em proveito próprio.

<sup>40</sup> Conforme artigo 57, inciso II da Lei de Licitações e Contratos (Lei n. 8.666/93 e alterações), os serviços contínuos “poderão ter a sua duração prorrogada (...) com vista à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, limitada a sessenta meses” (BRASIL, 1993)

O prejuízo financeiro de se pagar em duplicidade a conta social do contrato recai sobre a sociedade que, em última análise, é a prejudicada direta na condição de contribuinte de impostos, que mantém a máquina pública em funcionamento.

Ainda que a terceirização seja lícita, com a manutenção do vínculo empregatício entre o trabalhador terceirizado e a prestadora de serviços, a Justiça do Trabalho tem imputado usualmente aos tomadores dos serviços a responsabilidade subsidiária ante o inadimplemento das obrigações trabalhistas por parte do empregador<sup>41</sup>.

A condenação subsidiária decorre da culpa *in eligendo* e da culpa *in vigilando* com base no caput do art. 927 do Código Civil de 2002 que prescreve: “Aquele que, por ato ilícito (artigos 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo”.

Já o art. 186, transcrevendo a natureza do ilícito civil, assim determina: “Aquele que por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”.

O Governo do Estado de Pernambuco, por medida de precaução, editou o Decreto nº 25.304 de 2003, que no § 3º do artigo 4º determina: “caso a empresa fornecedora de mão-de-obra não apresente (...) os documentos necessários para comprovação do pagamento de todos os direitos trabalhistas e previdenciários (...) fica vedado o pagamento mensal (...)”.

Essa providência tem preservado os órgãos e entidades do Estado em dois pontos. No primeiro, inibindo a ação principalmente dos fraudadores contumazes, pela vigilância intensa de seus contratos notadamente no ato do pagamento dos serviços, evitando prejuízos às finanças dos órgãos. No segundo, contribuindo para evitar a espoliação do trabalhador pela efetiva contratante de sua força de trabalho.

Do volume de ações propostas de 2001 a 2007 contra a Secretaria da Fazenda na Justiça do Trabalho, a maioria foi adimplida colocando-se à disposição da Justiça

---

<sup>41</sup> Na Secretaria da Fazenda de Pernambuco, a partir do ano 2001, as reclamações trabalhistas são usualmente propostas contra a Secretaria. Com base no inciso IV, da Súmula 331 do TST, os tribunais são obrigados a acatar essa reclamação, ainda que a contratação direta seja entre empregado terceirizado e empresa terceirizadora.

trabalhista os recursos para pagamento aos reclamantes terceirizados, oriundos de valores retidos das empresas. O Quadro 10 demonstra o quantitativo de reclamações ocorridas no período, seus respectivos valores e a forma de resolução da pendência judicial.

**Quadro 10 – Demonstrativo das reclamações trabalhistas de trabalhadores terceirizados contra a Secretaria da Fazenda de 2001 a 2007**

QUADRO DE RECLAMAÇÃO TRABALHISTA CONTRA A SEFAZ VERSO ADIMPLEMENTO			
SERVIÇOS TERCEIRIZADOS EM 2007 POR NATUREZA NA SECRETARIA DA FAZENDA	Quantidade de Ações trabalhistas	Valor ação/causa	Situação em relação aos trabalhadores
Limpeza e Conservação	1	20.000	Valor Retido
Capatazia	184	197.000	Adimplido com a retenção
Capatazia	35	200.000	Execução no RPV/Prec.
Capatazia	15	75.000	Adimplido pela empresa
Apoio administrativo	92	200.000	Adimplido com a retenção
Copa	8	15.000	Adimplido com a retenção
Desenvolvimento de software	2	70.000	Adimplido pela empresa
Digitação em Postos Fiscais	11	391.105	Adimplido pela empresa

Fonte: Arquivo SEFAZ/PE e PGE

Apesar da providência do Estado, protetiva de suas finanças, ainda pende um fator de extrema importância que poderá ainda vir a impactar negativamente no orçamento do órgão. Trata-se do encerramento do contrato após o interregno de 5 anos, quando a empresa se obriga a pagar todas as verbas rescisórias de cada empregado vinculado ao contrato encerrado.

Esse impacto, ainda que de forma precária, foi previsto pelo Governo. O Decreto nº 25.304 de 2003 impôs aos gestores a obrigatoriedade de reter o pagamento da última fatura de prestação de serviços até que todos os direitos trabalhistas e rescisórios dos trabalhadores terceirizados sejam atendidos pela empresa de terceirização, conforme prescreve o art. 5º:

Art. 5º O pagamento da última parcela do valor do contrato mantido entre as empresas fornecedoras de mão de obra e os órgãos da administração direta, ou as autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista, somente será efetuado pelo órgão ou entidade pública contratante, após a comprovação pela empresa fornecedora de mão-de-obra contratada do pagamento de todos os direitos rescisórios de todos os seus empregados demitidos, inclusive, os relativos ao aviso-prévio e à multa do FGTS (PERNAMBUCO, 2003).

Trata-se de mais uma medida de caráter exorbitante do direito publico que protege as finanças do Estado até certo ponto. A depender do quantitativo de pessoal alocado em cada contrato, o valor de um mês de faturamento do serviço prestado é insuficiente para arcar com as verbas rescisórias de cada trabalhador vinculado ao contrato encerrado ou rescindido.

Para demonstrar o tamanho do prejuízo que o órgão público poderá vir a sofrer em razão de direitos trabalhistas não cumpridos pela empresa terceirizante, elaborou-se no Quadro 11, a simulação a partir do valor atribuído à causa nas reclamações trabalhistas contra a Secretaria da Fazenda, oriundas de direitos não satisfeitos, num comparativo com o valor que o Decreto n. 25.304/2003 permite reter do faturamento da empresa.

**Quadro 11 - Impacto nas finanças do órgão pela assunção das obrigações trabalhistas dos terceirizados ao término do contrato (Simulação baseada em dados reais)**

NATUREZA DA ATIVIDADE TERCEIRIZADA	Quantitativo de trabalhadores em 2007	Expectativa de valor das ações trabalhistas conforme quantitativo de trabalhadores (A)	Valor da retenção da última fatura/mês permitida no Dec.25.304 (B)	Diferença arcada pelo órgão na assunção das obrigações trabalhistas dos terceirizados (B-A)
SERVIÇOS TERCEIRIZADOS DE APOIO ADMINISTRATIVO EM 2007				
Limpeza e Conservação	123	984.000	133.580	-850.420
Vigilância	43	344.000	103.840	-240.160
Capatazia	58	464.000	53.659	-410.341
Apoio administrativo	95	760.000	91.241	-668.759
Manutenção predial	12	96.000	16.891	-79.109
Portaria	8	64.000	7.246	-56.754
Copa	6	48.000	5.075	-42.925
Controle de estoques	11	88.000	8.000	-80.000
Call center	28	280.000	36.896	-243.104
Carrego e descarrego de veículo	3	24.000	2.937	-21.063
Operação de elevadores	10	80.000	6.552	-73.448
Operação de PABX	8	64.000	6.125	-57.875
Total serviços administrativo	405	3.296.000	472.042	-2.823.958
SERVIÇOS TERCEIRIZADOS DE APOIO NA ÁREA DE TI EM 2007				
Manutenção de Sistemas de TIC	64	2.240.000	487.732	-1.752.268
Digitação em Postos Fiscais	360	12.600.000	818.186	-11.781.814
Total serviços de TI	424	14.840.000	1.305.918	-13.534.082
TOTAL GERAL		18.136.000	1.777.960	-16.358.040

Fonte: SIAFEM/PE-Arquivo SEFAZ/PE  
Projeção de ações trabalhistas de acordo com o valor da causa e com a similitude salarial da categoria

Considerando a similitude de valor salarial das categorias dos trabalhadores terceirizados, mesmo que não tenha havido reclamação trabalhista, projetou-se o mesmo valor da causa na apuração da expectativa de subsidiariedade. Para as categorias de nível

valor da causa na apuração da expectativa de subsidiariedade. Para as categorias de nível médio - trabalhadores de apoio -, o valor da causa projetado foi de R\$ 8.000,00, por trabalhador.

Quanto aos trabalhadores da área de tecnologia da informação – TI, o valor da causa por trabalhador gira em torno de R\$ 35.000,00, valor este projetado nessa simulação.

No caso específico da Secretaria da Fazenda, no período de 2001 a 2007 não houve dispêndio orçamentário-financeiro com a subsidiariedade trabalhista - confirmação obtida mediante entrevista aberta com o Chefe do Contencioso trabalhista da Procuradoria Geral do Estado -, fruto de intensa fiscalização dos gestores e do setor encarregado de efetuar o pagamento das faturas de serviços.

Um único contrato de terceirização cujas reclamações serão adimplidas mediante Precatório Judicial, hoje, RPV-Pc no Tribunal do Trabalho, em razão do valor unitário de cada reclamação, resta pendente.

Trata-se do contrato de terceirização de 35 capatazes que não trouxe prejuízo às finanças do órgão vez que o serviço, embora prestado, não pode ser contabilizado em razão da empresa ter desaparecido sem apresentar as notas fiscais de prestação dos serviços.

Também se afigura de grande valia a inserção de cláusulas contratuais inibitórias do pagamento do serviço à empresa terceirizante sem a comprovação do cumprimento do mais mezinho dos direitos trabalhistas – o pagamento do salário dos empregados.

Exercitar esse cuidado no ato de licitar e de contratar e fazer que se cumpram integralmente as cláusulas contratuais é precedente que conduz as empresas de terceirização a dois caminhos: se adequarem às normas atinentes aos trabalhadores ou rescindirem os contratos.

Diversos contratos de terceirização foram rescindidos unilateralmente de forma compulsória no período de 2001 a 2007 no âmbito da Secretaria da Fazenda, restando assegurados os direitos dos trabalhadores ante o cuidado da retenção permitida no Estado.

### 5.7 Custo comparativo do dispêndio orçamentário-financeiro entre a contratação de terceiros e a realização interna com servidores efetivos

As finanças do Estado têm como provedora direta a Secretaria da Fazenda, mediante suas atividades basilares de arrecadação e de fiscalização de tributos.

Os recursos arrecadados, que compõem o bojo dessas finanças, têm merecido fiscalização intensa na limitação dos gastos orçamentários no intuito de não prejudicar o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal-PAF, firmado em 1998 pelo Estado de Pernambuco com a União.

No âmbito das negociações com a União, o Estado se propõe a adotar ações que possibilitem alcançar metas ou compromissos relativos a: relação dívida financeira/Receita Líquida Real; Resultado Primário; despesas com funcionalismo público; receitas de arrecadação própria; Reforma do Estado e despesas de investimento. A Figura 8 demonstra as funções macro da Secretaria da Fazenda, de interesse do Governo do Estado, para se manter em equilíbrio fiscal.

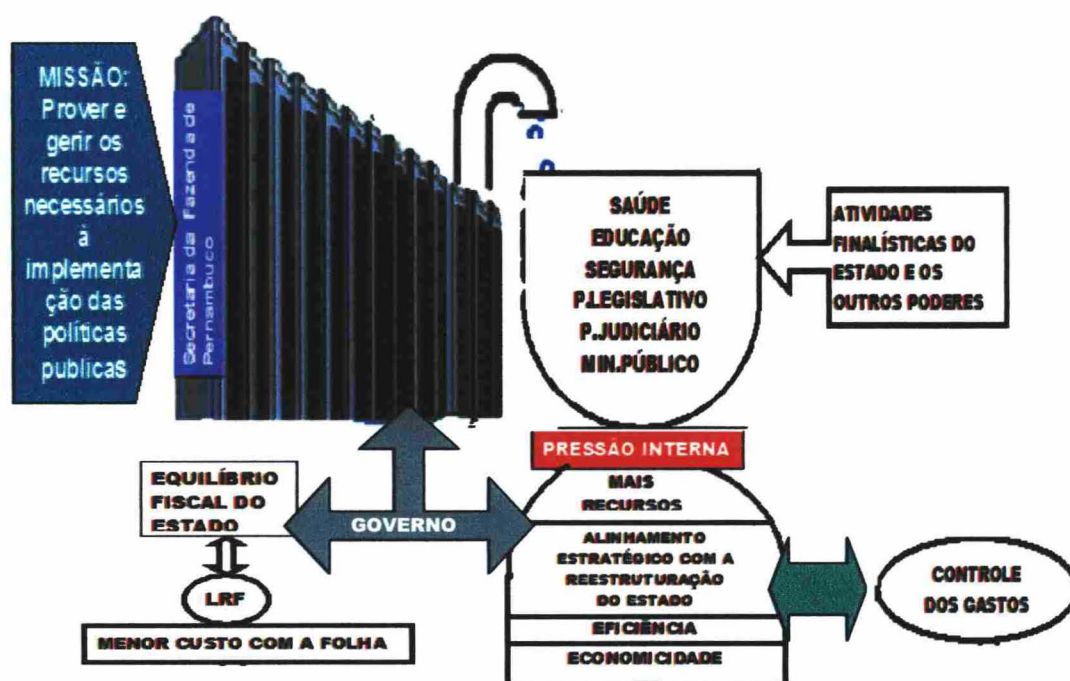


Figura 8 – Ilustração das funções macro da Secretaria da Fazenda de Pernambuco *verso* pressão interna

Substantial pressão interna provém do próprio Governo do Estado, que visando implementar as políticas públicas embasadoras do seu Programa Social, necessita da captação de mais recursos que permitam o equilíbrio fiscal do Estado.

O Mapa da estratégia Governamental na Figura 9 demonstra que o estímulo de toda a estratégia está lastreada num pressuposto básico fundamental – o equilíbrio fiscal dinâmico -, no controle das receitas e das despesas.



Mapa da Estratégia do Governo de Pernambuco- [http://www2.seplag.pe.gov.br/c/portal/layout?p\\_1\\_id=PUB.1403.39](http://www2.seplag.pe.gov.br/c/portal/layout?p_1_id=PUB.1403.39)

**Figura 9 – Mapa da estratégia do Governamental para o equilíbrio fiscal**

O esforço concentrado nas suas atividades finalísticas, seu *core business*, permitiu à Secretaria da Fazenda obter um significativo resultado financeiro nos últimos sete anos.

O desempenho da arrecadação do ICMS de Pernambuco no ano de 2007 mereceu destaque relativamente aos demais Estados do Nordeste, com um incremento nominal de 11,7%, muito maior que o verificado na região, ficando bem acima da média dos Estados (6,7%) em 2007 conforme demonstra a Tabela 1.

DESEMPENHO DA ARRECADAÇÃO DO ICMS DOS ESTADOS DO NORDESTE - 2007  
Valores em R\$ bilhões

REGIÕES/ ESTADOS	ARRECADAÇÃO ICMS VR. ACUMULADO JAN-DEZ	PARTICIPAÇÃO RELATIVA(%)	INCREMENTO NOMINAL 2007/2006(%)
NORDESTE	27.798,3	14,84	6,7
Pernambuco	5.508,5	2,94	11,7
Paraíba	1.677,9	0,90	9,5
Maranhão	2.000,9	1,07	9,4
Alagoas	1.402,0	0,75	9,4
Piauí	1.164,4	0,62	8,9
Sergipe	1.206,6	0,64	5,9
Rio Grande do Norte	2.005,1	1,07	4,8
Ceará	3.913,0	2,09	4,2
Bahia	8.919,9	4,76	3,7

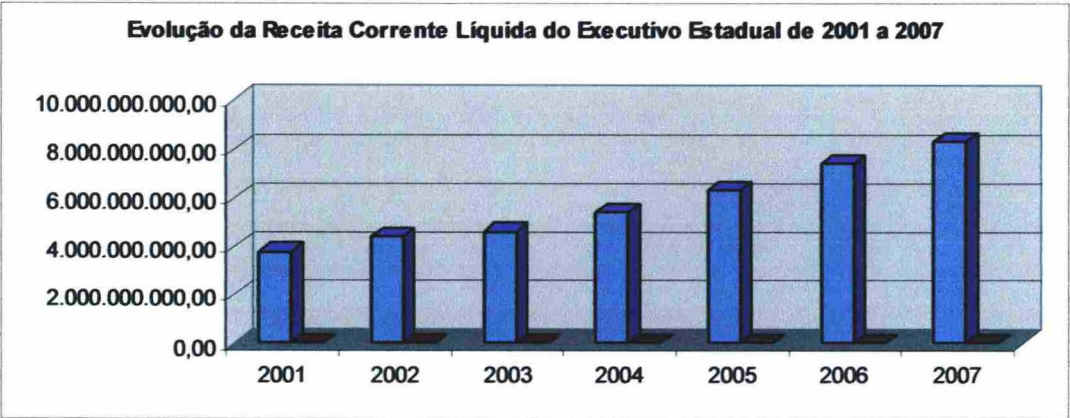
Fonte: CONFAZ/COTEPE

Tabela 1 – Demonstrativo do desempenho da arrecadação do ICMS nos estados do Nordeste (2006/2007)

Esse incremento superou as metas estabelecidas no Planejamento Estratégico da SEFAZ, que previa incrementos mínimo, médio e máximo de arrecadação do ICMS respectivamente de 6,7, 8,7 e 10,7.

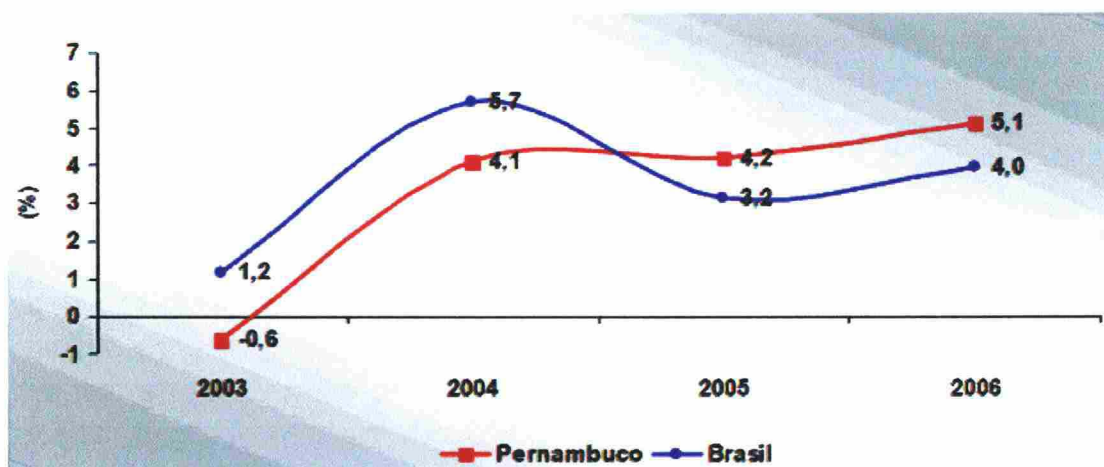
A receita corrente líquida - RCL - que em 2001 não passou de 3,8 bilhões de reais, em 2007 atingiu a marca de R\$ 8,3 bilhões de reais. Resultado financeiro que influenciou o PIB estadual de forma a ultrapassar o nacional no período de 2005 a 2007. Os Gráficos 1 e 2 demonstram essa realidade financeira e econômica.

Gráfico 1 – Demonstrativo da evolução da RCL do Executivo Estadual de 2001 a 2007



Fonte: Balanço do Estado de Pernambuco

**Gráfico 2 - Demonstrativo da taxa de crescimento do PIB  
Pernambuco/Brasil (2003/2008)**



Elaboração: Agência CONDEPE/FIDEM

A necessidade de maior arrecadação para manter o equilíbrio fiscal do Estado pressiona a Secretaria da Fazenda.

Esta, pressionada por frentes impactantes como controle dos gastos, eficiência, economicidade e menor custo da folha, se vê na obrigatoriedade de racionalizar os seus custos visando aplicar o excedente de suas receitas orçamentárias, nas despesas de custeio e de capital, notadamente infra-estrutura, conforme alinhamento estratégico de reestruturação do Estado no segundo degrau do Mapa da Figura 9 supra.

Nesse diapasão, a terceirização de serviços tem se afigurado como uma ferramenta gerencial no atendimento dessas vertentes, e de certa forma assume um papel importante na manutenção do equilíbrio das finanças públicas, conforme se poderá acompanhar no desenho elaborado, na Figura 10.



**Figura 10 – Frentes impactantes das finanças que pressionam a Secretaria da Fazenda de Pernambuco**

No imperativo de reestruturação do Estado moderno de manter suas finanças em equilíbrio, cada vez mais atividades deixam de ser realizadas por servidores internos na gestão pública.

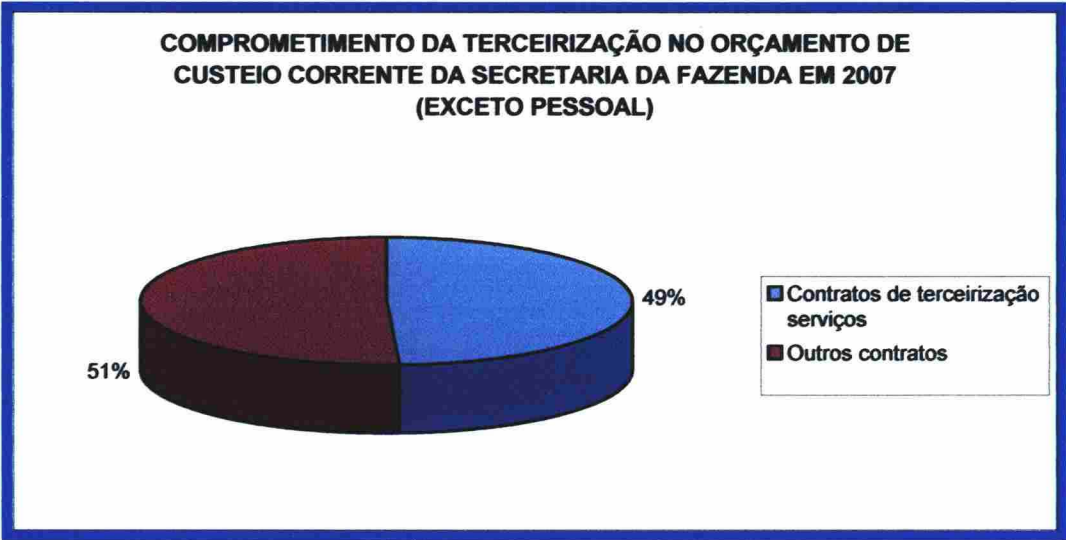
Medindo-se pelo dispêndio orçamentário, no interregno entre 2001 e 2007, o volume de recursos gasto com a terceirização de serviços na Secretaria da Fazenda de Pernambuco saltou de pouco mais de R\$ 3 milhões em 2001 para 28 milhões em 2007, representando um acréscimo de quase 900%, melhor visualizado no Gráfico 3.

**Gráfico 3 – Demonstrativo da evolução dos gastos orçamentários com a terceirização na Secretaria da Fazenda (2001/2007)**



Nesse patamar de gasto, em 2007 a terceirização de serviços representa 49% dos recursos orçamentários autorizados para despesa de custeio corrente, excluindo a folha de pessoal, conforme demonstra o Gráfico 4.

**Gráfico 4 – Comprometimento orçamentário/financeiro da despesa de custeio corrente com a terceirização (excluído folha de pessoal), de 2001 a 2007**



Esse dado transforma a terceirização de serviços numa despesa relevante que exige todo um planejamento para verificar qual o menor custo, melhor qualidade e maior eficiência na execução dos serviços de apoio administrativo.

Ao se confrontar o custo da contratação de terceiros para realização das atividades de apoio administrativo não-nucleares do órgão (fora do *core business*), confrontando-as com a realização das atividades de mesma natureza por servidores efetivos ativos, os resultados foram surpreendentes e díspares a favor da terceirização de serviços, sendo apurados utilizando-se a seguinte metodologia:

- a) Captação na base de dados informatizados da Secretaria da Fazenda, das informações financeiras sobre o custo da mão de obra de cada servidor administrativo efetivo em exercício no órgão.
- b) Separação, por natureza de atividade, os servidores de nível administrativo – NA's, os de nível médio – NM's e os artífices incluídos no bojo da codificação NA. Inexistindo um Plano de Cargos que defina as atividades, tanto os NA's como NM's, inclusive artífices desempenham as mesmas atividades.
- c) Separação e isolamento dos servidores do quadro administrativo, detentores de nível superior NU's, por inexistência de similitude com os terceirizados. Da mesma forma, isolou-se os empregados públicos de outros órgãos à disposição da Secretaria da Fazenda bem como os motoristas, detentores de atividades específicas não terceirizadas na SEFAZ. Restaram como foco de estudo comparativo os servidores NA's e NM's nas atividades de apoio administrativo.
- d) Separação, do elenco de atividades terceirizadas, aquelas correspondentes às executadas pelos administrativo internos. Desta feita tomou-se por base os serviços de apoio administrativo: recepcionista, *call center*, operação de telefonia e manutenção predial.
- e) Quanto às atividades de Tecnologia da Informação, separou-se os terceirizados da área de apoio (digitação) e Analistas de TI, confrontando-se com os servidores efetivos da Autarquia de Tecnologia da Informação-ATI, cujos trabalhadores desempenham as suas atividades na SEFAZ.

Por essa metodologia, o valor global<sup>42</sup> anual de 2001 a 2007 dos serviços terceirizados de apoio administrativo acarretou um dispêndio orçamentário total de R\$ 8.188.161,66, contemplando 882 trabalhadores com jornada de 8 horas por dia, conforme os respectivos contratos.

Utilizando o mesmo procedimento para os servidores administrativos efetivos do órgão, os cálculos apontaram que, para um contingente de 2.934 servidores efetivos em atividade, trabalhando 6 horas por dia, houve um dispêndio orçamentário de R\$ 65.333.226,42. Demonstram-se no Quadro 12 os dados numéricos.

**Quadro 12 - Comparativo do custo médio individual do trabalhador terceirizado com os servidores efetivos da Secretaria da Fazenda de Pernambuco**

ATIVIDADES TERCEIRIZADAS DE APOIO, COMPATIVÉIS COM AS DO QUADRO DE APOIO FAZENDÁRIO 2001-2007	TERCEIRIZADOS			ATIVIDADES DO QUADRO DE APOIO EFETIVO, COMPATIVÉIS COM AS TERCEIRIZADAS	SERVIDORES EFETIVOS		
	QUANTITATIVO DE TRABALHADORES TERCEIRIZADOS DE 2001 a 2007	CUSTO MÉDIO INDIVIDUAL TERCEIRIZADOS 2001-2007 (*)	VOLUME DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS DESPENDIDOS NA CONTRATAÇÃO DE TERCEIRIZADOS (SALÁRIOS + ENCARGOS) 2001-2007		QUANTITATIVO DE SERVIDORES EFETIVOS DE APOIO ADMINISTRATIVO 2001 a 2007	CUSTO MÉDIO INDIVIDUAL SERVIDORES EFETIVOS 2001-2007	VOLUME DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS DESPENDIDOS COM A FOLHA DE SERVIDORES APOIO ADMINISTRATIVOS 2001-2007 (*)
Atividades administrativas - portaria; operação de PABX; call center; manutenção predial (2001/2007)	882	9.283,63	8.188.161,66	Atividades administrativas de Nível Médio-NM, Nível Administrativo-NA, excluídos motoristas e NU's nível universitário (2001-2007)	2934	22.267,63	65.333.226,42

(\*) Considerado na formação do custo dos terceirizados: mão-de-obra, encargos trabalhistas e previdenciários, insumos, tributos e demais componentes da planilha de formação de preço; dos servidores: remuneração dos ativos e inativos, contribuição previdenciária patronal e complemento do déficit atuarial pelo governo.  
Fonte: base de dados da SGP/Arquivo de contratos da SEFAZ e base de dados financeiros do SIAFEM

O valor representativo da média por indivíduo/ano dos terceirizados, incluídos todos os componentes do custo dos contratos, apurando-se a partir de uma jornada diária de 8 horas é de R\$ 9.283,63.

<sup>42</sup> O valor global de cada trabalhador terceirizado compõe-se de mão-de-obra, encargos trabalhistas e previdenciários, insumos, tributos e demais componentes integrantes da Planilha de Formação de Preço (Instrução Normativa n. 3 de 2008, alterada pela n. 3 de 2009, Anexos II e IIIA.

A média do servidor efetivo de apoio administrativo/ano, com jornada diária de 6 horas cuja remuneração total compõe-se do gasto orçamentário com ativo e inativo, a contribuição patronal do sistema previdenciário próprio e ainda a parcela proporcional da complementação da remuneração dos inativos arcada pelo poder público, no valor de R\$ 22.267,63 já demonstra a disparidade dos dados numéricos no comparativo entre um e outro.

Para clarificar a análise comparativa entre o custo da terceirização e dos serviços efetivos no período de 2001 a 2007, procedeu-se a uma simulação que se mostrou ainda mais contundente.

Os cálculos fluíram para uma análise no sentido de descobrir qual o dispêndio orçamentário caso o órgão optasse por substituir todos os terceirizados por servidores efetivos via concurso, a partir dos valores constantes da base de dados.

Para se chegar ao resultado multiplicou-se o valor médio unitário do contrato de terceirização de 2001 a 2007, aqui representado por homem/ano, pelo quantitativo de servidores efetivos ativos no mesmo período. Em seguida efetuou-se a operação inversa, multiplicando-se o valor unitário médio homem/ano do servidor efetivo pelo quantitativo de trabalhadores terceirizados, apurando-se o seguinte resultado:

- a) Se a administração Secretaria da Fazenda substituísse todos os servidores efetivos de apoio administrativo por terceirizados no período de 2001 a 2007 teria um gasto orçamentário de R\$ 27,18 milhões de reais em valores nominais.
- b) Na substituição de todos os terceirizados por efetivos no mesmo período, o gasto orçamentário seria de R\$ 65,36 milhões de reais em valores nominais.

A diferença apurada pró-terceirização em termos nominais é de R\$ 38,17 milhões de reais que atualizado pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna-IGP-DI -, a diferença seria de R\$ 41,85 milhões de reais representando um acréscimo no gasto de 41%.

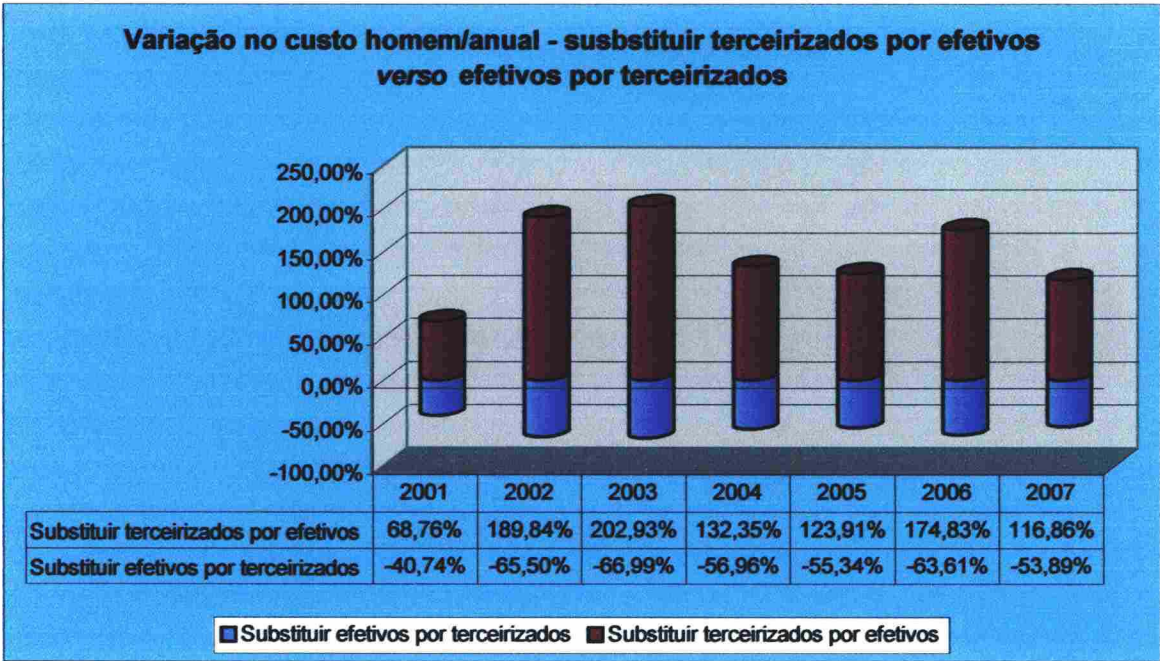
A Tabela 2 demonstra a nitidez dos cálculos nesta simulação e o Gráfico 5 a visualização panorâmica da diferença.

Tabela 2 – Demonstrativo da variação no custo homem/ano (substituição de efetivo p/teceirizado de 2001 a 2007)

Variação no custo homem/ano para substituir: servidor efetivo por terceirizado								
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	TOTAL
Custo Terceirizados	3.328.311	2.982.136	3.244.542	4.129.887	4.672.886	3.836.863	4.990.964	27.185.589
Custo efetivos	5.616.772	8.643.564	9.675.541	9.595.887	10.463.061	10.544.781	10.823.370	65.362.976
Diferença pró-terceirizados	-2.288.461	-5.661.428	-6.430.999	-5.466.001	-5.790.175	-6.707.918	-5.832.406	-38.177.387
Atualização dos valores (IGP-DI)	-238.000	-1.495.183	-492.615	-663.026	-71.219	-253.559	-460.177	-3.673.779
SOMA	-2.526.461	-7.156.611	-6.923.613	-6.129.026	-5.861.394	-6.961.477	-6.292.583	-41.851.166

Fonte: base de dados da SGP/Arquivo de contratos da SEFAZ e base de dados financeiros do SIAFEM

Gráfico 5 – Demonstrativo da variação do custo homem (anual) Comparativo da substituição efetivo por terceirizado *verso* terceirizado por efetivo de 2001 a 2007



Fonte: base de dados da SGP/Arquivo de contratos da SEFAZ e base de dados financeiros do SIAFEM

O resultado da pesquisa surpreendeu a todos que detinham uma visão maniqueísta e parcimoniosa contra a terceirização na Secretaria da Fazenda. Os valores pagos pelos

serviços terceirizados, se particularizados pelo quantitativo de trabalhadores, o resultado é infinitamente favorável a estes últimos.

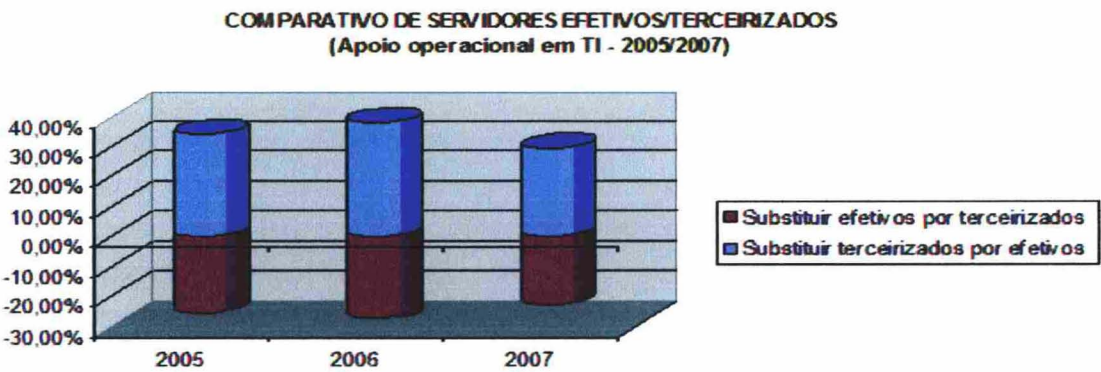
Com referência aos terceirizados de tecnologia da informação os resultados não foram tão díspares como na situação dos administrativos. Utilizando-se de idêntica metodologia na realização dos cálculos, os resultados foram os seguintes: para os serviços de apoio em TI (digitação), o custo médio homem/ano foi de R\$ 19.985,81 e para o efetivo R\$ 20.415,03, conforme demonstra o Quadro 13 e o Gráfico 6.

**Quadro 13 – Comparativo do custo médio individual dos trabalhadores terceirizados de apoio em TI com os servidores efetivos da ATI (2005/2007)**

ATIVIDADES TERCEIRIZADAS DE APOIO, COMPATÍVEIS COM AS DO QUADRO DE APOIO FAZENDÁRIO 2001-2007	TERCEIRIZADOS			ATIVIDADES DO QUADRO DE APOIO EFETIVO, COMPATÍVEIS COM AS TERCEIRIZADAS	SERVIDORES EFETIVOS		
	QUANTITATIVO DE TRABALHADORES TERCEIRIZADOS DE 2001 a 2007	CUSTO MÉDIO INDIVIDUAL TERCEIRIZADOS 2001-2007 (*)	VOLUME DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS DESPENDIDOS NA CONTRATAÇÃO DE TERCEIRIZADOS (SALÁRIOS + ENCARGOS) 2001-2007		QUANTITATIVO DE SERVIDORES EFETIVOS DE APOIO ADMINISTRATIVO 2001 a 2007	CUSTO MÉDIO INDIVIDUAL SERVIDORES EFETIVOS 2001-2007	VOLUME DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS DESPENDIDOS COM A FOLHA DE SERVIDORES APOIO ADMINISTRATIVOS (VENCIMENTOS + ENCARGO PATRONAL)
Operação de apoio em TI (digitadores) (2001-2007)	2311	19.985,81	46.849.742,16	Operação de apoio em TI (digitadores) 2005-2007	73	20.415,03	1.482.243,38

Fonte: base de dados da SGP/ATI Arquivo de contratos da SEFAZ e base de dados financeiros do SIAFEM

**Gráfico 6 – Comparativo 2005/2007 efetivos e terceirizados de apoio em TI**



Fonte: base de dados da SGP/ATI Arquivo de contratos da SEFAZ e base de dados financeiros do SIAFEM

No caso da terceirização de analista de Tecnologia da Informação-TI em termos de impacto no custo, o resultado se mostrou idêntico aos técnicos de apoio. Praticamente

inexiste diferença entre os efetivos e os terceirizados. O Quadro 14 torna clara a igualdade desse confronto.

**Quadro 14 - Comparativo do custo médio individual dos Analistas de TI terceirizados com os servidores efetivos da ATI (2005/2007)**

ATIVIDADES TERCEIRIZADAS DE APOIO, COMPATÍVEIS COM AS DO QUADRO DE APOIO FAZENDÁRIO 2001-2007	TERCEIRIZADOS			ATIVIDADES DO QUADRO DE APOIO EFETIVO, COMPATÍVEIS COM AS TERCEIRIZADAS	SERVIDORES EFETIVOS		
	QUANTITATIVO DE TRABALHADORES TERCEIRIZADOS DE 2001 a 2007	CUSTO MÉDIO INDIVIDUAL TERCEIRIZADOS 2001-2007 (*)	VOLUME DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS DESPENDIDOS NA CONTRATAÇÃO DE TERCEIRIZADOS (SALÁRIOS + ENCARGOS) 2001-2007		QUANTITATIVO DE SERVIDORES EFETIVOS DE APOIO ADMINISTRATIVO 2001 a 2007	CUSTO MÉDIO INDIVIDUAL SERVIDORES EFETIVOS 2001-2007	VOLUME DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS DESPENDIDOS COM A FOLHA DE SERVIDORES APOIO ADMINISTRATIVOS (VENCIMENTOS + ENCARGO PATRONAL)
Manutenção de sistemas, banco de dados suporte e operação de infraestrutura de TI (Analistas) (2007)	64	38.464,54	2.461.730,59	Manutenção de sistemas, banco de dados suporte e operação de infraestrutura de TI (Analistas)(2007)	95	39.706,87	3.772.152,84

Fonte: base de dados da SGP/ATI Arquivo de contratos da SEFAZ e base de dados financeiros do SIAFEM

O resultado da pesquisa surpreendeu a todos que detinham uma visão maniqueísta e parcimoniosa contra a terceirização na Secretaria da Fazenda. Os valores pagos pelos serviços terceirizados, se particularizados pelo quantitativo de trabalhadores, o resultado é infinitamente favorável a estes últimos.

Justas vantagens remuneratórias no exercício de atividades de apoio a um órgão que tem por missão arrecadar tributos constituem um estímulo à qualidade do serviço prestado; diversamente do que ocorre com os terceirizados, que não recebem qualquer estímulo. Fato estudado em diversos trabalhos acadêmicos que se referem à precarização das condições de trabalho dos terceirizados no Brasil.

Resta verificar a qualidade do serviço prestado. A Administração Pública é compelida a obedecer aos ditames do Estado Gerente justamente para prestar serviço com eficiência.

Eficiência significa redução do custo operacional com melhoria da qualidade dos serviços prestados. Lembrando a argumentação de Dovalina (2006), a eficiência há que ser

definida desde que se analise a possibilidade de trabalhadores internos do órgão poder realizar o serviço de forma mais otimizada.

Concita a autora a que, antes da administração se debruçar sobre a oferta mais barata há que se analisar os pormenores da contratação. Desta feita, nem sempre a eficiência se baliza pela opção do menor preço.

Essa vertente será analisada na seção seguinte que trata da gestão organizacional.

### **5.8 Gestão organizacional: fatores relevantes para a eficiência administrativa no Estado Gerencial**

Na esfera pública, as soluções operacionais devem atender conjuntamente aos princípios constitucionais que regem a atividade pública, especialmente o da legalidade e o da eficiência, este último trazido ao bojo constitucional pela Emenda Constitucional n. 19 de 1998.

Em termos organizacionais o efeito mais contundente decorrente da transformação administrativa pós-modelo burocrático foi a inserção do princípio da eficiência na Administração Pública.

O gestor público deve não só prestar um bom serviço, mas que este serviço seja prestado de forma satisfatória, célere e efetiva, ou seja, observando os avanços tecnológicos, incorporando os progressos da ciência à sua atividade, reciclando e aperfeiçoando o seu pessoal de forma a buscar a plena satisfação do cidadão, com relação à qualidade do serviço que lhe é prestado (SILVEIRA, SARATTI e MORAES, 2002).

Mecanismos estratégicos que impõem ao Poder Público fórmulas alternativas de sobrevivência como a terceirização de serviços, valem-se de outro princípio administrativo – o da economicidade.

Significa que o gestor público terá que economizar em custeio para que o excedente da arrecadação seja direcionado para investimentos. Acrescente-se a edição de normas restritivas do quantitativo de pessoal, como a Lei Camata, que desembocou na Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>43</sup>.

Essa Lei Complementar impôs rígido controle da despesa com pessoal, inclusive dos contratos de terceirização (§ 1º do art. 18), determinando a cada ente federado o cumprimento de percentuais não superiores a 60% da Receita Corrente Líquida, para gasto com pessoal.

Dessa limitação imposta ao Poder Público, dois relevantes fatores organizacionais podem ser observados. O primeiro provém da redução forçada do quadro efetivo de servidores do órgão que legalmente obrigado a se manter no patamar de gasto com pessoal, não promove concurso público.

No Quadro 15, observa-se que a força total (núcleo + apoio) da SEFAZ em 2007 (GOATES, administrativos e temporários) é de 2.697 trabalhadores, sendo, 1.741 servidores efetivos e temporários das áreas meio e fim do órgão e 956 terceirizados, da mesma forma, dando suporte às áreas meio e fim.

**Quadro 15 – Quantitativo de servidores e de terceirizados nas áreas fim e meio da Secretaria da Fazenda de Pernambuco**

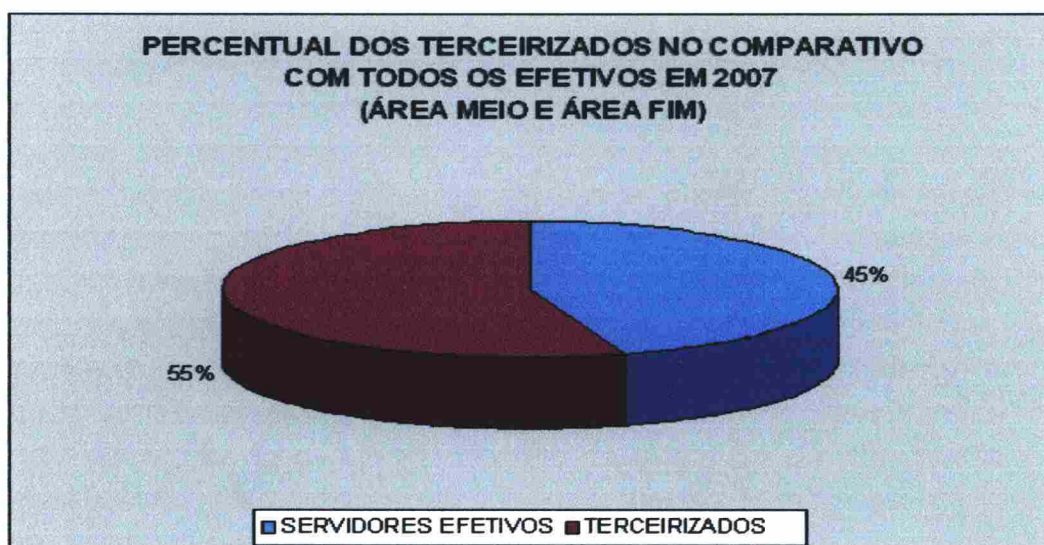
ÁREA DE ATIVIDADE	SERVIDORES EFETIVOS DA SECRETARIA DA FAZENDA EM 2007			TOTAL DE SERVIDORES	TERCEIRIZADOS EM 2007	TOTAL GERAL
	GRUPO OCUPACIONAL AUDITORIA FISCAL DO TESOUREIRO (SERVIDOR EFETIVO)	QUADRO DE APOIO ADMINISTRATIVO (SERVIDOR EFETIVO)	TEMPORÁRIOS		SERVIÇOS SECUNDÁRIOS AO CORE DO NEGÓCIO (ATIVIDADE MEIO)	
FIM	1.019	269	0	1.288	679	1.967
MEIO	128	273	52	453	277	730
TOTAL	1.147	542	52	1.741	956	2.697

Fonte: base de dados da SGP e arquivo de contratos da SEFAZ

<sup>43</sup> Lei Complementar nº 101, de 2000- Art. 19. Para fins do disposto no art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida: I-União: 50%; II- estados: 60%; III- municípios: 60%.

Em termos percentuais, significa que os terceirizados representam 55% de toda a força de trabalho na SEFAZ. O Gráfico 7 oferece uma visão panorâmica desse comparativo.

**Gráfico 7 – Percentual dos terceirizados em relação a todos os servidores efetivos em 2007**



Fonte: base de dados da SGP/Arquivo de contratos da SEFAZ e base de dados financeiros do SIAFEM

O segundo emerge da necessidade de se manter no padrão de eficiência administrativa diante das adversidades do conjunto dos meios de produção dos serviços, notadamente, mão-de-obra e administração, diante do substancial volume de contratos e de contratados.

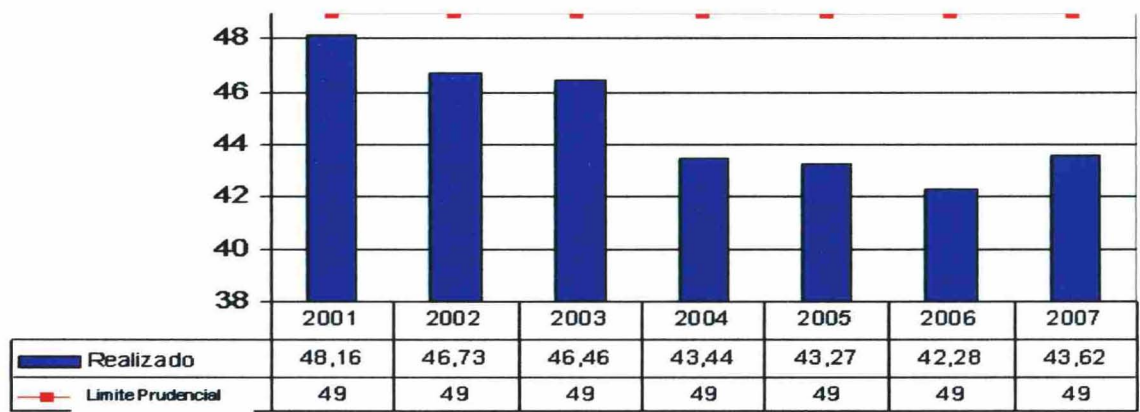
No primeiro caso, as supressões de servidores administrativos por falecimento, doença e aposentadorias que não são repostas, ou melhor, que são preenchidas com o trabalho terceirizado, sinaliza para a precariedade da organização no item disponibilidade de recursos humanos para a execução dos serviços de forma direta.

Um dos sinalizadores do atendimento ao imperativo de redução do aparelho administrativo do Estado em termos de trabalhadores efetivos pode ser verificado mediante análise do comprometimento da Receita Corrente Líquida-RCL com a despesa de pessoal.

Esse dado é rigorosamente monitorado pelos órgãos de controle interno e externo, fiscalização interna e pela União que acompanha as metas do Estado para cumprimento do PAF – Programa de Ajuste Fiscal.

O Gráfico 8 demonstra que o Estado de Pernambuco vem despendendo com pessoal percentual inferior ao limite prudencial para comprometimento da RCL, definido pela LRF para o Executivo Estadual. Enquanto o limite prudencial é de 49%, o percentual de comprometimento vem caindo a cada ano até que em 2006 chegou a 42% e em 2007 teve um pequeno acréscimo atingindo 43%.

**Gráfico 8 - Demonstrativo da involução do comprometimento da despesa de pessoal na Receita Corrente Líquida - RCL**



Fonte: Balanço do Estado de Pernambuco e Tribunal de Contas do Estado

ção de servidores efetivos atinge diretamente o equilíbrio fiscal do Estado, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

O § 1º do artigo 18 da Lei Complementar 101 de 2000, assim prescreve: “Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal” (BRASIL, 2000).

Significa que o montante despendido pelo órgão com a terceirização de serviços, cuja mão-de-obra substitua servidores efetivos, integrará a despesa com pessoal para fins de apuração do limite com a Receita Corrente Líquida.

Para não afrontar diretamente a LRF, incorrendo numa ilegalidade explícita, o gestor público mascara a realidade e produz uma ilegalidade implícita ao contratar mão-de-obra terceirizada (força do trabalhador).

Atendendo ao que determina a Instrução Normativa nº 18 de 1997 editada pelo MARE ao tempo do ex-ministro Bresser Pereira, o gestor contrata a terceirização de serviços “intra-muros”, ou seja, execução do serviço dentro do ambiente físico do órgão utilizando-se de artifícios normativos: “unidade de serviço”, “metro quadrado”, “quantidade de toques procedidos em computador” entre outros. Esse preceito normativo se mantém nos dias atuais<sup>44</sup>.

Exemplificativamente, para os serviços de limpeza e conservação, o artigo 43 da IN n. 02/2008 prescreve: “Os serviços são contratados com base na área física a ser limpa, estabelecendo uma estimativa de custo por metro quadrado (...)”.

Esses artifícios, ainda que provindo da norma, não desnatura a relação contratual. A base de maior peso no custo do contrato de terceirização de serviços é justamente a remuneração do trabalhador alocado ao serviço e os correspondentes encargos sociais e previdenciários.

Muito embora Fernandes (2001, p.66-67) transmita um posicionamento nítido a esse respeito, explicando que fatores como “objeto do contrato, finalidade da instituição tomadora dos serviços e definição das tarefas do quadro”, a locução legal “substituição de servidores e empregados públicos por contrato de terceirização”, pode não se configurar como tal a ponto de serem contabilizados como “Outras despesas de Pessoal”, vindo a comprometer o limite legal e prudencial do gasto com pessoal.

Desde que a atividade executada por terceiros seja acessória, instrumental ou complementar e não integre o elenco de atividades de cargo ou emprego público definido em lei, a contratação não se configurará elemento contábil da despesa com pessoal (FERNANDES, 2001).

---

<sup>44</sup> A Instrução Normativa n. 02 de 2008 e 03 de 2009, mantém esse preceito que obriga a União e todos os seus órgãos, sendo utilizado pelos governos subnacionais.

Um outro relevante fator organizacional sobressai da necessidade de manter o órgão no padrão de eficiência nos moldes da gerencialismo administrativo, seja na realização de serviços com qualidade e com o menor custo gerando economia orçamentária, seja na gestão dos contratos e dos serviços para que as metas e resultados estratégicos sejam atingidos.

No tocante à racionalização dos custos, o gestor público se vê imerso num dilema no seguinte processo:

- o Poder Público, premido pela necessidade de gastar o mínimo, realiza licitações com o propósito de adquirir o serviço pelo preço mais vantajoso para a administração;
- a empresa premida pela competição desenfreada cada vez mais reduz o seu preço; por último,
- o trabalhador, precarizado em sua relação trabalhista com a empresa pelos fatores explicitados, dificilmente prestará um serviço de qualidade que impute ao órgão a eficiência transcrita na Constituição Federal e no padrão do gerencialismo público.

A figura 11 ilustra a dificuldade que envolve o gestor público, para manter o padrão de gerencialismo ante as relações contratuais.



**Figura 11 - Gestão organizacional: dilema do gestor para o atingimento dos objetivos gerenciais de qualidade dos serviços**

Toda essa digressão que envolve o processo de contratação de terceiros requer do gestor público intensa atividade de planejamento e de organização administrativa compatibilizando os interesses externos e internos da organização com o melhor resultado auferido.

Resultado satisfatório em termos de contratação de terceiros significa aglutinar fatores relevantes que envolvam as atividades a serem terceirizadas antes, durante e depois da contratação.

Em consonância com a opinião de Teixeira, Martelanc e Prado Filho (2009), fatores relevantes, como a possibilidade jurídica de transferir a execução da atividade a terceiros, disponibilidade ou não de habilidade internas para a atividade e o custo da execução, comparando-se todos os elementos que envolvem a execução externa com a interna, são fatores prévios que poderão nortear cada contratação.

Etapa basilar para uma boa contratação é a fase de realização do pré-contrato. A minuta do contrato, contendo cláusulas que estabeleçam segurança jurídica para contratante e contratado, inserida como anexo ao processo licitatório, estabelece uma margem de segurança para o gestor na obtenção de melhor qualidade e maior eficiência.

Formalizado o contrato, a etapa mais difícil na terceirização é a manutenção pelo contratado das condições estabelecidas no instrumento. A produção acadêmica no sentido de apurar as vantagens e desvantagens da terceirização de serviços, em sua grande maioria, sinaliza para um ponto pacífico como desvantagem – o risco de coordenação dos contratos.

Coordenar eficientemente um contrato de terceirização significa manter intensa vigilância na fiscalização das obrigações trabalhistas e previdenciárias das empresas fornecedoras de mão-de-obra e da realização dos serviços permitindo aferir o padrão de qualidade, segundo Leiria (2006).

No Estado de Pernambuco, o governo se precavém dos contratados que se tornam inidôneos mediante preceitos normativos obrigatórios às empresas e aos gestores.

O Decreto nº 24.268, de 06.05.2002, alterado pelo Decreto nº 25.304, de 17.03.2003, prescreve nos artigos 1º e 4º respectivamente, o seguinte:

Todas as empresas fornecedoras de mão-de-obra para a administração direta, bem como as autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, ficam obrigadas a comprovar ao ordenador de despesas (...), o efetivo pagamento, mês a mês, de todas as obrigações trabalhistas e previdenciárias exigidas pela legislação trabalhista e previdenciária aplicável em relação a cada um dos seus empregados.

Esse cuidado prévio de nada valerá em termos de aferição da vantagem plena da terceirização se não se incluir mais um elemento que imprima efetividade às medidas normativas - o fiscal do contrato.

A figura do fiscal do contrato está prevista na Lei nº 8.666/93, Lei de Licitações e Contratos que no artigo 67 prescreve:

A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição (BRASIL, 1993)

Novamente, a administração se vê imersa na escolha estratégica de melhor resultado entre contratar empresa de quarteirização para subsidiar o gestor ou designar equipe de servidores efetivos para executar esta atribuição.

Silveira, Saratt e Moraes (2002, p.93) definem a quarteirização como uma espécie do gênero terceirização que consiste na “delegação a um terceiro especialista da gestão da administração das relações com os demais terceiros”. No entanto, essa opção estratégica não tem se afigurado suficientemente eficaz para o órgão público.

Ocorre que a Lei de Licitações impede a terceirização da gestão do contrato. Essa atividade está adstrita a servidor público na condição de “representante da Administração”.

Assim a atividade da empresa quarteirizada estaria circunscrita à assistência, utilizando-se a Administração da *expertise* da contratada.

Leiria (2006, p.145) sistematiza várias metodologias de gestão de contrato de terceirização o que denomina de “macroprocedimentos de gestão”, onde prescreve diversos passos que apontam para um efetivo acompanhamento fiscal.

## **5.9 Qualidade dos serviços terceirizados prestados na Secretaria da Fazenda de Pernambuco**

A qualidade da prestação de serviços, aferida por meio de pesquisa empírica, complementa o conjunto de procedimentos que orientará a gestão pública, em específico na Secretaria da Fazenda, quanto à terceirização.

A pesquisa aberta junto aos gestores de sete contratos de terceirização de serviço cujas atividades foram comparadas com as dos servidores efetivos abrange, na realidade, um universo de 882 trabalhadores vinculados a esses contratos, quais sejam: apoio administrativo, manutenção predial, recepção, almoxarifado, *call center* e operação de telefonia; já a pesquisa semiestruturada foi procedida junto a dez gerentes de serviços, abrangendo o mesmo quantitativo de trabalhadores.

Na Secretaria da Fazenda uma peculiaridade foi constatada – a concentração de vários contratos em um único gestor. O exemplo mais expressivo é o de que, os serviços de apoio administrativo, copa, recepção, *call center*, limpeza e conservação de bens, vigilância, manutenção de bens imóveis, ascensorista, manutenção de ar condicionado e de veículos são concentrados em uma única unidade de serviço de apoio, sob a gerência de um único servidor público.

Desta feita, a opinião desse gestor quanto à qualidade na realização dos serviços mostrou-se objetiva em razão da multiplicidade de serviço e da necessidade de tratar com objetividade e uniformidade tanto o lado das empresas contratadas, como o dos trabalhadores terceirizados vinculados aos contratos.

Já a opinião dos gerentes de serviços, ou seja, aqueles que acompanham a realização das atividades em sua unidade, mostrou-se mais contundente em relação à

prestação do serviço em si, principalmente quanto ao prejuízo na substituição de terceirizados por efetivos.

Formularam-se perguntas aparentemente despretensiosas aos gestores de contratos e aos gerentes de serviços, porém prevendo um resultado que explicasse a perplexidade diante dos números, obtendo os seguintes resultados:

**1. Satisfação com a qualidade dos serviços prestados pelos trabalhadores terceirizados atestada por 100% dos gestores dos contratos, que comportam 882 trabalhadores.**

Os gestores atestaram plena satisfação, mas enfatizaram uma contundência na decisão: “se não servir mando trocar”.

**2. Satisfação com a qualidade dos serviços atestada por 10 gestores de serviços.**

a) Fale sobre a hipótese substituição de todos os terceirizados por servidores administrativos na sua equipe:

- 60% não concorda, a menos que duplicasse o quantitativo.
- 40% concorda, mas teria dificuldade da realização dos serviços quando estivessem em greve.

b) Se substituir todos os administrativos por terceirizados em sua equipe o que ocorreria?

- Para 70% o serviço seria realizado em menor tempo e com melhor qualidade, pois, eles são dedicados e trabalham 8 horas por dia.
- 20% não concorda, pois assim a secretaria deixaria de ter servidores da casa para ter somente trabalhador terceirizado.
- 10% deseja que permaneça como está todos trabalhando em harmonia.

Concluiu-se que, de acordo com as verbalizações audíveis captadas nas entrevistas e tratadas a partir de uma análise de conteúdo, cujas unidades de registro (temas) buscavam compreender a questão da qualidade do serviço prestado pelos terceirizados no período

estudado neste trabalho, foi efetivamente atestada pelos gestores dos contratos e dos serviços como satisfatória na Secretaria da Fazenda.

## **5.10 Conclusões**

Especificamente quanto a este capítulo que trata da terceirização de serviços, constatou-se que, apesar de institucionalmente ter sido implantada a NPM no Estado de Pernambuco e a terceirização ser parte integrante desse rearranjo administrativo, a cultura brasileira ainda não absorveu esse novo modelo de Estado, apesar de mais de uma década já ter se passado, conforme salienta Abrúcio (2002).

Não obstante as características e significados diversos a terceirização na Administração Pública segue sua própria lógica técnica – as contratações, em sua grande maioria, são realizadas sem planejamento e sem estudo de sua viabilidade, atendendo apenas à lógica da racionalidade orçamentária-financeira.

Tal e qual ocorre na iniciativa privada, terceirizar serviços traduz-se na busca de vantagens operacionais e estratégicas visando uma eficiência administrativa que consubstancie a melhor paridade na relação custo-benefício, ou seja, agilidade, eficiência e economicidade e, principalmente, o equilíbrio fiscal.

O Estado de Pernambuco, em especial a Secretaria da Fazenda, nos últimos seis anos vem efetuando contratação de serviços de vários tipos, preenchendo com pessoal externo terceirizado os cargos efetivos de apoio administrativo, vagos em função de aposentadoria ou falecimento e outros em razão do acréscimo de atividades exigidas na expansão da Secretaria.

No imperativo de reestruturação do Estado moderno de manter suas finanças em equilíbrio, cada vez mais atividades deixam de ser realizadas por servidores internos na gestão pública. Nesse diapasão, a terceirização de serviços tem se afigurado como uma ferramenta gerencial no atendimento dessas vertentes, e de certa forma assume um papel importante na manutenção do equilíbrio das finanças públicas.

O resultado da pesquisa surpreendeu a todos que detinham uma visão maniqueísta e parcimoniosa contra a terceirização na Secretaria da Fazenda. No comparativo com os serviços prestados pelos servidores administrativos efetivos, os valores pagos pelos serviços terceirizados, se particularizados pelo quantitativo de trabalhadores, o resultado é infinitamente favorável a estes últimos.

Entretanto, restou comprovado que, o impacto da subsidiariedade é basilar nas finanças públicas em decorrência do caráter protetivo do trabalhador terceirizado delineado na Súmula 331 do TST.

Concluiu-se que a qualidade do serviço prestado pelos terceirizados, atestada mediante verbalizações audíveis captadas nas entrevistas com os gestores dos contratos e dos serviços, é satisfatória na Secretaria da Fazenda

No entanto, sem a consciência de custo nossas contratações continuarão a ser realizadas ao sabor do acaso, como ocorre com os contratos de terceirização. Não há na administração pública estratégia institucional para perscrutar, por exemplo, o custo de transação ensinado por Williamson (1985)<sup>45</sup>, evitando decisões baseadas no reducionismo normativo de racionalização orçamentária da despesa com pessoal no aparelho do Estado.

O resultado financeiro apurado na Secretaria da Fazenda de Pernambuco no período aqui analisado, apresentando substancial diferença a favor da terceirização de serviços, sinaliza uma vantagem estratégica e de racionalidade orçamentária no trato com esse tipo de contratação no período pesquisado. No entanto, essa é a realidade da Secretaria da Fazenda e não de todo o Executivo Estadual.

Assim como na própria Secretaria da Fazenda antes da realização da presente pesquisa acadêmica, a prática da terceirização não obedece a qualquer critério que a NPM aponta, simplesmente porque não existe instrumento de medição.

Em todo o Executivo estadual, nenhum Termo de Desempenho foi assinado na Administração Direta e os contratos de gestão da Administração Indireta assinados no

---

<sup>45</sup> Respondendo a um simples questionamento - Como se chega à decisão de fazer ou comprar feito? (WILLIAMSON, 1985).

governo anterior não tem aferição de resultado, já que o PROGESTÃO foi extinto em 2006.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma sucessão de crises de raízes econômicas, sociais e funcionais obrigaram o Estado social desenvolvimentista do pós-Segunda Guerra a se retrair, acarretando diversas transformações no seu papel quanto às suas atividades.

Como solução salvadora os países desenvolvidos idealizaram uma administração pública gerencial *pari passo* com o funcionamento das organizações privadas. Modelos como a NPM, *Consumerism*, PSO e “reinventado o governo”, serviram como uma espécie de lastro onde repousaram a grande maioria das economias capitalistas, inclusive o Brasil a partir dos anos 1990.

Apesar das dificuldades de agenda governamental e da descontinuidade política, no Brasil ainda permanece em processo de discussão a reforma administrativa. Os preceitos da NPM instituídos desde os anos 1990, ainda que em menores proporções, continuam vivos mesmo no governo de linhagem política ideológica não-liberal.

Desta feita, a terceirização continua na administração pública como estratégia útil aos propósitos de transformação do Estado no processo de desestatização das atividades não nucleares e para manutenção do equilíbrio fiscal e da racionalização dos recursos públicos.

A eficiência administrativa preconizada no texto constitucional e os seus correlatos, eficácia e efetividade como balizadores da ação pública, não foram desconstruídos mesmo no governo de linhagem política avessa ao neoliberalismo, como o atual.

Se no âmbito nacional a assimilação das novas práticas de administração pública seguiu o mimetismo da grande maioria das economias do mundo, no Estado de Pernambuco a assimilação foi de Estado nacional para subnacional. A desregulamentação, a desestatização e a mudança de paradigma administrativo abandonando “em tese” as práticas burocráticas, são marcas transformadoras da administração pernambucana.

Ocorre, no entanto, que grande parcela da cultura brasileira tem imensa dificuldade na hora de acolher e vivenciar as práticas da NPM. Transparece claramente o equívoco de não se promover a necessária adaptação às suas limitações, ao seu processo histórico, à sua cultura, às suas potencialidades e limitações e de não saber se aproveitar a riqueza da experiência administrativa, construída ao longo dos anos, implementando idéias fomentadoras do desenvolvimento.

Dois postulados da NPM foram vigorosamente atendidos, pelo menos em nível subnacional: o corte de gastos públicos, notadamente de despesa com pessoal efetivo e a redução das proporções do Estado, em termos da substituição da prestação de serviços direta por outras formas de transferência, privatização, concessão, delegação e a terceirização mediante contrato.

Acolhe-se o argumento crítico de Lustosa da Costa (2003) em sua “contra-agenda” insurgindo-se contra o balizamento maniqueísta da reforma que se aprofunda na racionalização orçamentária, corte nos gastos públicos, redução das estruturas e desestatização, quando deveria, por exemplo, imprimir a gestão empreendedora preparando gerentes para identificar problemas e oferecer soluções.

Quanto à terceirização de serviços na Secretaria da Fazenda, restou comprovado neste estudo que, independentemente do posicionamento político-partidário, a reforma sinaliza para uma redução do aparelho do Estado enquanto quantitativo de pessoal efetivo. A realidade numérica no caso em estudo demonstra o declínio das atividades materiais de apoio, fora do foco principal do negócio (*core business*) e a evolução das atividades terceirizadas no órgão.

Do ponto de vista da apuração da vantagem ou desvantagem financeira de contratar mediante terceirização ou prover as necessidades de pessoal administrativo por concurso público, o resultado se mostrou impactante na Secretaria da Fazenda justamente a favor da terceirização.

Não obstante o resultado numérico, não se pode assegurar ser a terceirização uma boa estratégia de gestão, dada a dificuldade de relacionamento contratual que se estabelece de um lado com cada contratado e de outro entre o empregado e a empresa terceirizante,

entrelaçando-se com o órgão no processo de subsidiariedade estabelecendo, por conseguinte, uma trilateralidade na relação contratual em decorrência de se estabelecer, ainda que por instrumento sumular, a proteção do trabalhador.

Um fato que se verificou de forma cristalina neste estudo é o de que a situação remuneratória dos administrativos efetivos da Secretaria da Fazenda é absolutamente diversa dos trabalhadores terceirizados, ainda que as atividades realizadas sejam as mesmas.

A vantagem remuneratória a favor dos servidores administrativos no confronto com os terceirizados provém do exercício de atividades de apoio a um órgão que tem por missão arrecadar tributos. Diversamente do que ocorre com os terceirizados que não recebem qualquer estímulo, ainda que desempenhem a mesma atividade dos efetivos. Sua remuneração é aquela que dita o mercado e o preço do contrato a que está vinculado, o que for mais favorável em termos de custo para a Administração Pública.

Quanto à qualidade do serviço prestado, a Administração Pública é compelida a obedecer aos ditames do Estado Gerencial justamente para prestar serviço com eficiência. Eficiência significa redução do custo operacional com melhoria da qualidade dos serviços prestados. A pesquisa empírica demonstrou que são prestados com qualidade os serviços terceirizados na Secretaria da Fazenda.

Lembrando a argumentação de Dovalina (2006) a eficiência há que ser definida, desde que se analise a possibilidade de trabalhadores internos do órgão poderem realizar o serviço de forma mais otimizada. Forma mais otimizada neste caso significa verificar por todos os ângulos não só o binômio custo/benefício (eficiência), mas a efetividade.

A questão atuarial dos servidores efetivos se enquadra nessa discussão como um fator importante no aspecto eficácia que a administração deve se debruçar. Quanto maior o contingente de substituição de efetivos por terceirizados, menor a contribuição previdenciária (ativo e inativo). Em consequência, maior será o aporte de recursos do Estado para cobertura do déficit atuarial.

Assim, o processo de contratação de terceiros requer do gestor público intensa atividade de planejamento e de organização administrativa compatibilizando os interesses externos e internos à organização com o melhor resultado auferido. Conforme diz Lustosa da Costa (2003): “Cada gerência é um centro de custos que possui receitas, que deve buscar ampliá-las, e despesas, que deve realizar com parcimônia”.

Resultado satisfatório em termos de terceirização de serviços significa aglutinar fatores relevantes que envolvam as atividades a serem terceirizadas antes, durante e depois da contratação.

Finalizando, o resultado revelado pela pesquisa na Secretaria da Fazenda, longe de ser um trabalho definitivo e acabado, ao contrário, abre largo campo de pesquisa para se perscrutar a questão da terceirização de serviços no âmbito do Estado, procurando observar, principalmente, a efetiva vantagem dessa ferramenta de gestão, no comparativo entre o avanço da terceirização, a redução de pessoal na máquina administrativa e a questão atuarial dos servidores efetivos, implicando em substancial aporte de recursos para complementar aposentadorias e pensões.

## REFERÊNCIAS

- ABRÚCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente, in *Cadernos ENAP*, nº 10, 1996. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=258>. Acesso em: 16.07.2008.
- \_\_\_\_\_; SOARES, Márcia Miranda. *Redes Federativas no Brasil: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC*, São Paulo: Fundação Adenauer, 2001.
- \_\_\_\_\_. *A experiência de descentralização: uma avaliação: síntese do seminário*. Seminário Balanço da Reforma do Estado no Brasil: a Nova Gestão Pública, realizado em Brasília 06 a 08/08/2002, Brasília: MP, SEGES, 2002.
- ABDALA, Vantuil. *Terceirização*, II Ciclo de Estudos de Direito do Trabalho da Escola nacional da Magistratura- Foz do Iguaçu, novembro de 1985.
- AGUIAR, Maurício Sanchotene. *Terceirização: alguns aspectos jurídicos*. Disponível em: <<http://www.ufsm.br/direito/artigos/trabalho/terceirizacao.htm>> Acesso em: 30.10.2007.
- ALVES, Giovani. *Neoliberalismo e reestruturação produtiva as novas determinações do mundo do trabalho*, São Paulo: Cortez, 1996.
- AMARAL FILHO, Jair do. Desestatização do poder público: privatização, concessão e terceirização. *Jornal o Povo*, março de 2005 p.93-113, Fortaleza, CE.
- ANTUNES, Ricardo. *Algumas teses sobre o presente (e o futuro) do trabalho: perenidade e superfluidade do trabalho*, 2004. Disponível em: <[http://www.nodo50.org/cubassiglosXXI/congresso04/antunes\\_290204.pdf](http://www.nodo50.org/cubassiglosXXI/congresso04/antunes_290204.pdf)>. Acesso em 16.10.2007.
- ARAÚJO, Luis César G. D. *Organização, sistemas e métodos e as tecnologias de gestão organizacional*, vol.2, 2 ed., São Paulo: Atlas, 2006.
- AZEVEDO, Sérgio de; ANASTASIA, Fátima. Governança, *accountability* e responsividade, *Revista de Economia Política*, vol.22, nº 1(85), jan-março/2002.
- BACHUR, João Paulo. Individualismo, liberalismo e fisiologia da história, *Lua Nova*, 2006, n.66, p.167-200.
- BAHIA, Virgínia Lúcia de Sá. *Terceirização*, 2009, Disponível em: <<http://www.dadireitofmn.com.br/site/download/artigo/TERCEIRIZACAO.ppt>> Acesso em 13.06.2009
- BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. *Direito Administrativo*, 10ª ed., São Paulo: Malheiros, 1998.

BARDIN, Lourence. *Análise de conteúdo*, Lisboa: Edições, 1979.

BARROSO, Luiz Roberto. Dez anos da Constituição de 1988, *Revista de Direito Administrativo*, vol 214, out-dez/1998, Rio de Janeiro, Renovar, p. 1-25.

BECKER, F. W. ; DLUBY, M.J. and TPPINKA, J.P. *Private Property Management of public housing, American Review of Public Administration, Vol. 31, N. 2, June, 2001.*

BONAVIDES, Paulo. *Do País Constitucional ao País Neocolonial*, 2 ed., São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. *Presidência da República*: Decreto-lei nº 5.452, de 01.05.1943, Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho.

BRASIL. *Congresso Nacional*: Decreto-lei n.º 200, de 25.2.1967 – Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa, e dá outras providências.

BRASIL. *Presidência da República*: Lei nº 5.645, de 10.12.1970 – Estabelece diretrizes para a classificação dos cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, e dá outras providências.

BRASIL. *Presidência da República*: Lei nº 6.019, de 03.01.1974., Dispõe sobre o Trabalho Temporário nas Empresas Urbanas, e dá outras providências.

BRASIL. *Presidência da República*: Lei nº 7.102, de 20.06..1983, Dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros, estabelece normas para constituição e funcionamento das empresas particulares que exploram serviços de vigilância e de transporte de valores e dá outras providências.

BRASIL. *Congresso Nacional*: Constituição da República Federativa do Brasil de 05.10.1988.

BRASIL. *Presidência da República*: Lei n.º 8.031, de 12.04.1990, Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências.

BRASIL. *Presidência da República*: Lei n.º 8.666, de 21.6.1993, Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

BRASIL. *Presidência da República*: Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997, Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal e dá outras providências.

BRASIL. *Presidência da República*: Lei nº 9.491, de 09.09.1997, Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12.04.1990, e dá outras providências.

BRASIL. *Ministério de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado*. Instrução Normativa nº 18, de 22.12.1997, Expedir a presente Instrução Normativa visando disciplinar a contratação de serviços a serem executados de forma indireta e contratos celebrados por órgãos ou entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG.

BRASIL. *Presidência da República*: Lei Complementar nº 096, de 31.05.1999, Disciplina os limites das despesas com pessoal, na forma do art. 169 da Constituição.

BRASIL. *Presidência da República*: Lei Complementar nº 101, de 14.05.2000, que regulamenta o título VI, do capítulo II da constituição de 1988.

BRASIL. *Presidência da República*: Lei nº 10.406, de 10.01.2002, Institui o Código Civil.

BRASIL. *Presidência da República*: Lei Complementar nº 41, de 19.12.2003, que modifica os artigos 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso X do parágrafo 3º, do art. 142, da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1988, e dá outras providências.

BRASIL. *Presidência da República*: Lei nº 5.378, de 23.02.2005, que institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências.

BRASIL. *Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão*, Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado*, Brasília: MARE/ENAP, 1995.

\_\_\_\_\_. *Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo estado* –MARE/ENAP, Brasília, 1996.

\_\_\_\_\_. Exposição no senado sobre a reforma da administração pública - *Caderno 3* - MARE, Brasília: Senado Federal, 1997.

\_\_\_\_\_. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social, republicano, *Revista de Serviços Públicos*, 52 (1), janeiro 2001: 5-24. *The 2001 John L. Manion Lecture*, Ottawa, Canadá.

\_\_\_\_\_. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto..., *Revista do Serviço Público*, n.1, jan-mar 2002.

\_\_\_\_\_. Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995, *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, ano 6, n.23, p.145-186,out/dez 2008.

BRIGGS, A. *The welfare state in historical perspective*, abridged from “*European Journal of Sociology*”, 2 (1961).

- BULOS, Uadi Lânego. Reforma Administrativa, *Revista de Direito Administrativo*, nº 214, out-dez/1998, Rio de Janeiro: Renovar, p.69-98.
- CALDAS, Miguel P.e WOOD JR, Thomaz. *Transformação e realidade organizacional: uma perspectiva brasileira*, São Paulo: Atlas, 1999.
- CALDAS, Rosana. Terceirização. Administração Pública, Responsabilidade subsidiária (Súmula nº 331, IV, DO COLENDO TST). *TRT 23.RO* – 00778.2007.002.23.00-0. Publicado em 27/05/08, 1ª Tuma. Relator.
- CAMPOS, Liduína de Araújo. *Terceirização de serviços públicos*, inserido em: 05.08.2006, Fortaleza, Ceará. Disponível em: <<http://www.wboletimjuridico.com.bvr/doutrina/texto.asp>>. Acesso em: 16.10.2007.
- CAPELLA, Luiz Carlos de Almeida. A Reforma Administrativa no Brasil, *Anais do IV COPANAD* - Congresso Pan Americano de Administração, Buenos Aires, 1999, p.37-41.
- CARRION, Valentin. *Comentário à consolidação das leis do trabalho*, 11. ed. ampliada e revista, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1989.
- CARVALHO FILHO, Acácio Ferreira de. A contratualização da gestão pública na administração direta e indireta de Pernambuco: uma experiência de sucesso, *VIII Congreso Internacional Del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, 28-31 Oct. 2003.
- CEZNE, Andréa Nárriman. O conceito de serviço público e as transformações do Estado contemporâneo, *Revista de Informações Legislativas*, Brasília a. 42 n. 167 jul/set.2005. Disponível em: < [http://www.senado.gov.br/web/cegraf/rii/Pdf/pdf\\_167-20.pdf](http://www.senado.gov.br/web/cegraf/rii/Pdf/pdf_167-20.pdf)>. Acesso em 29.10.2007.
- CHI, K. and JASPER, C. *Private practices: a review of privatization in state governments*, Lexington, KY, Council os state governaments, 1993.
- CLAD. *Centro Latinoamericano de Administración, para el desarrollo*, Conselho Científico. introdução do tema de análise e discussão denominado: “La Responsabilización (“Accountability”) en La Nueva Gestión Pública Latinoamericana”, Buenos Aires: Eudeba, 2000, p.2
- COMPARATO, Fábio Konder, in MELLO, Celso Antônio Bandeira d. (Org.). *Direito Administrativo e Constitucional –Estudos em Homenagem a Geral Ataliba 2*, São Paulo: Malheiros, 1997.
- CONCEIÇÃO, Maria da Consolação Vegi da. *Diretrizes para uma legislação sobre as relações de trabalho em atos de terceirização*, 09/2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7382>>. Acesso em 29.10.2007.
- COSIN CONSULTING. *Outsourcing*, 2009. Disponível em: <[http://www.cosinconsulting.com.br/site/artigos/Conceitos\\_de\\_Terceirizacao.pdf](http://www.cosinconsulting.com.br/site/artigos/Conceitos_de_Terceirizacao.pdf)>. Acesso em: 10.09.2009.

- COUTINHO FILHO, Raulino Maracajá. *Terceirização: releitura da súmula nº 331*. Disponível em: <<http://www.juristas.com.br/a>>. Acesso em 16.10.2007.
- COUTINHO, Grijalbo Fernandes. *Terceirização de atividades finalísticas da CODEPLAN*, julho de 2006. Disponível em: <<http://www.tc.df.gov.br/MpjTcdf?ementario1.php>>. Acesso em: 16.10.2007.
- COUTO E SILVA, Almiro do. Os indivíduos e o Estado na realização de tarefas públicas, BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio (ORG): *Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba*, São Paulo: Malheiros, 1997.
- DASSO JUNIOR, Aragon Érico. O déficit democrático da reforma ultralateral do Estado brasileiro, *CLAD, XI congresso sobre la Reforma Del Estado y la Administración Pública, Cidade de Guatemala*, 7-10 Nov.2006. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0055743.pdf> - XI congresso intern.clad> . Acesso em: 20.05.2008.
- DELGADO, Maurício Godinho. *Introdução do Direito do Trabalho*, São Paulo: LTr, 1999.
- DIEESE. *O processo de terceirização e seus efeitos sobre os trabalhadores do Brasil*, Relatório Técnico, Convênio SE/MTE nº 04/2003.
- DIEESE. *Terceirização: o modelo à brasileira de outsourcing*, texto de apoio ao formador 1, setembro de 2003.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, 4ª ed., São Paulo: Atlas, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*, 3ª ed., São Paulo: Atlas, 1999.
- DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90, in *Reforma do Estado e democracia social*, DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sérgio (Orgs), Brasília: Editora UNB, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Globalização, reformas econômicas e elites empresariais: Brasil anos 90*, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.
- DOVALINA, Jessica. *Assessing the ethical issues found in the contracting out process*, Texas State University, Year 2006. Disponível em: <<http://ecommons.txstate.edu/arp/108>>. Acesso em 10.10.2008.
- DRUCKER, Peter F. *Uma era de descontinuidade: orientações para uma sociedade em mudança*, trad. J. R. Brandão Azevedo, Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.
- DUPAS, Gilberto. A lógica econômica global e a revisão do *welfare state*: a urgência de um novo pacto. *Estudos avançados*, São Paulo, v.12, n.33, 1998. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141998000200013&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141998000200013&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 05 Nov 2007.

- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Responsabilidade fiscal na função de ordenador de despesa; na terceirização da mão-de-obra; na função do controle administrativo*, Brasília: Brasília Jurídica, 2001.
- FERREIRA, Caio Márcio Mairini. Crise e Reforma do Estado: Uma Questão de Cidadania e Valorização do Servidor, *Revista do Serviço Público*, vol.120, set-dez/1996, p.5-32.
- FERRER, Aldo. *La Globalización y la contribución histórica de la CEPAL, Seminario Internacional Modelo e Políticas de Desenvolvimento – Tributo a Anibal Pinto*, Rio de Janeiro, de 22-23.6.1998: Gráfica San Michel, 1998, p.33-51.
- FERRIS, J. *The decision to contract out: na empirical analisys*, *Urban Affairs Quarterly*, n. 22, 1986, p.289-311.
- FILGUEIRAS, Luiz A. M. *Reestruturação, globalização e neoliberalismo: capitalismo e exclusão social neste final de século*, 1997. Disponível em: <http://www.cefetsp.br/edu/eso/neoglobliberalismo.pdf> . Acesso em: 15.08.2008.
- FLEURY, Sônia. *Em busca de uma teoria do welfare state na nova ordem mundial*, in Estado sem cidadãos, Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994
- FRIEDMAM, Thomas L. *O mundo plano: uma breve história do século XXI*, 2 ed., ver. E atualizada, trad. Cristina Serra, S. Duarte e Bruno Casotti, Rio de Janeiro: Objetiva, 2007.
- GAITANI, Francisco. Políticas de Gestão pública e políticas regulatórias: contrastes e interfaces, *CLAD, XI Congresso sobre la Reforma Del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, España, 2-5 Nov.2004. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0049936.pdf> - XI congresso intern.clad> . Acesso em: 16.07.2008.
- GREEN, W. *Econometric analisys*, 3rd edition, Prentice Hall, Englewood, 1997, NJ.
- GONÇALVES, Vera Olímpia. *Terceirização: Trabalho temporário: orientação ao tomador de serviços*, Brasília: MIE, STT, 2001.
- GOODSELL, Charles T. Reinventing Government or Rediscover it, *Public Administration Review*, 1993, vol. 53, n. 1.
- GOULART Sueli; CARVALHO, Cristina Amélia. O pesquisador e o design da pesquisa qualitativa em administração, in VIEIRA, Marcelo Milano Falcão e ZOUAIN, Débora Moraes (Organizadores) *Pesquisa Qualitativa em Administração: teoria e prática*, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- GUERREIRO RAMOS, Alberto. A nova ignorância e o futuro da administração pública na América Latina *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.4, n.2, p.1-203, Julho/Dezembro 1970: Fundação Getúlio Vargas.

- \_\_\_\_\_. A teoria administrativa e a utilização inadequada de conceitos *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.7, n.3, p.1-128, Julho/Setembro 1973: Fundação Getúlio Vargas.
- HALL, Richard H. O conceito de burocracia: uma contribuição empírica, in *Sociologia da Burocracia*, CAMPOS, Edmundo (ORG), Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1971.
- \_\_\_\_\_. *Organizações: estruturas, processos e resultados*, 8 ed., trad. Roberto Galman, São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2004.
- HAZAN, Ellen Mara Ferraz. Terceirização e novas modalidades de contratação de trabalho. Impactos sobre a saúde e segurança do trabalhador, *Seminário Nacional sobre Gestão da Segurança e Saúde no Trabalho no Setor Mineral*, 2002. Disponível em: <<http://www.fundacentro.gov.br/cin/terceirizacao-sst.pdf>>. Acesso em 08.10.2007.
- HOLANDA, Antônio Nilson Craveiro. A reforma do Estado no Brasil: uma visão crítica e heterodoxa, *IX Congresso Internacional Del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, Espana, 2-5 Nov.2004. Disponível em: <<http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion.pdf>>. Acesso em 10.09.2009.
- JAGUARIBE, Hélio. *Crises e Alternativas da América Latina*, São Paulo: Perspectiva, 1976.
- KETTL, D. *Sharing power: public governance and private markets*, Brookings Institution, 1993, Washington, DC.
- LARBI, George A. *The new public management approach and crisis state*, 2005. Disponível em: <<http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/0/5F280B19C6125F4380256B6600448FDB?OpenDocument>>. Acesso em 04.08.2008.
- LEIRIA, Jerônimo Souto; SOUTO, Carlos Fernando; SARATT, Newton Dornelles. *Terceirização passo a passo, o caminho para administração pública e privada*, 2 ed., Porto Alegre: Sagra-DC Luzzatto, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Gestão da Terceirização & Gestão de contratos*, Porto Alegre: Leiria & Pietzsch Editora Ltda, 2006.
- LUSTOSA DA COSTA, Frederico: Peci, Alketa. Desestatização como estratégia de reforma do Estado: análise preliminar da privatização no Brasil de nova república, *Revista de Administração Pública*, n. 33(3), p.191-207, maio-junho/1999.
- \_\_\_\_\_; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos, *Revista de Administração Pública*, n.37 (5), set-out/2003, p.969-992.
- \_\_\_\_\_; CAVALCANTI, Bianor Scelza. Mudança organizacional no setor público, *Revista de Administração Pública*, n.25(1), 1990, novembro-janeiro 1990. Disponível

em: <[http://www.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp\\_professor.asp?cd\\_pro=31](http://www.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp_professor.asp?cd_pro=31)>.  
Acesso em: 16.07.2008.

\_\_\_\_\_. Brasil: 200 anos de estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas, *Revista de Administração Pública*, 42(5):829-74, Rio de Janeiro, set-out/2008.

\_\_\_\_\_. Por uma outra reforma do Estado: estratégias alternativas ao paradigma gerencialista, *Revista de administração Pública*, n. 34(1), jan-fev/2000, p. 267-270.

MARCELINO, Paula Regina P. *Terceirização do trabalho no Brasil e na França*, disponível em: <http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/segundosimposio.pdf>. Acesso em 20.02.2010.

MARINI, Caio. *Gestão de tecnologia da informação*, 2002. Disponível em: <[http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman)>. Acesso em: 20.02.2009.

MARTINS, Humberto Falcão. *Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración*, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 9, oct., Caracas, 1997.

\_\_\_\_\_. Burocracia e a revolução gerencial – a persistência da dicotomia entre política e administração, *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, n. 6, junho/julho/agosto 2006, Salvador-Bahia, Brasil.

MATTEO, Miguel; BESSA, Vagner de Carvalho. *As tendências atuais da subcontratação e as políticas de formação profissional no Brasil*, Santiago de Chile, 2005. Disponível em: <<http://eclac.org/ddpe/noticias/paginas/4/22204/matteo.pdf>>. Acesso em: 16.10.2007.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*, 6 ed. ver. e atual., São Paulo: Malheiros, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*, 20. ed. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, São Paulo: Malheiros, 1995.

MINTO, Lalo Watanabe. *Estado Mínimo*. Disponível em: [http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/glossario/verb\\_c\\_estado\\_minimo.htm](http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/glossario/verb_c_estado_minimo.htm). Acesso em: 08.11.2007.

MIRANDA, Carlos Roberto. *Ataque ao mundo do trabalho: terceirização e seus reflexos na segurança e saúde do trabalhador*, 2006. Disponível em: <[www.saudeetrabalho.com.br/download/ataque-miranda.doc](http://www.saudeetrabalho.com.br/download/ataque-miranda.doc)>. Acesso em: 07.01.2007.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Coordenação gerencial n administração pública, *Revista de Direito Administrativo*, vol.214, out-dez/1998, Rio de Janeiro: Renovar, p. 35-53.

\_\_\_\_\_. *Mutações do Direito Administrativo*, 2ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MORGADO, Almir. *Mais uma vez a responsabilidade da administração na terceirização de serviços*, Disponível em: [http://www.vemconcursos.com/opinião/index.phtml?page\\_ordem=alfa&page\\_autor](http://www.vemconcursos.com/opinião/index.phtml?page_ordem=alfa&page_autor) >. Acesso em 20.12.2009.

MUKAI, Toshio. *Direito Administrativo sistematizado*, São Paulo: Saraiva, 1999.

NASCIMENTO, Kleber Tatinge do. A revolução conceptual da administração: implicações para a formulação dos papéis e funções de um executivo, *Revista de Administração Pública*, Vol. VI, nº 2, abril-junho, 1972, pp. 5-52.

NICHOLS, Peter. *Contract-out, Innovation Perspective*. Disponível em: <http://www.nicholsconsulting.com/Articles/contractinout.html>. Acesso em: 04.08.2008.

OLIVEIRA, Marco A. *Terceirização: estruturas e processos em xeque nas empresas*, São Paulo: Nobel, 1994.

OSBORNE, James e GAEBLER, T. *Reinventing Government*. Reading, Mass. Addison-Wesley, 1992.

PACHECO, Regina Silva. Reformando a administração pública no Brasil: eficiência e *accountability* democrática, (versão preliminar) *Seminário A Reforma da Administração Pública: possibilidades e obstáculos*, promovido pela Fundação Joaquim Nabuco no Recife, 20 e 21 de agosto de 1998.

PAGNONCELLI, Dernizo. *Terceirização e parcerização: estratégias para o sucesso empresarial*, Rio de Janeiro: D. Pagnoncelli, 1993.

PEREIRA, José Matias. Reforma do estado, transparência e democracia no Brasil. *Revista Acadêmica de Economia Latinoamericana*. N. 26, 10 de junho de 2004.

PERNAMBUCO. *Assembléia Legislativa*: Lei nº 11.562, de 30.06.1998, Altera o Plano de Carreiras do Grupo Ocupacional Auditoria do Tesouro Estadual – GOATE da Secretaria da Fazenda e dá outras providências.

PERNAMBUCO. *Assembléia Legislativa*: Lei nº 11.629, de 28.01.1999, Dispõe sobre a estrutura organizacional do Poder Executivo Estadual, cria e extingue cargos e dá outras providências.

PERNAMBUCO. *Governo do Estado*. Decreto nº 23.291, de 23.05.2001-Dispõe sobre a centralização na Secretaria de Administração e Reforma do Estado, em caráter excepcional, de certames licitatórios e procedimentos administrativos necessários à direta contratação, e dá outras providências.

PERNAMBUCO. *Governo do Estado*. Lei nº 12.132, de 14.12.2001, Altera a denominação dos cargos de apoio administrativo no âmbito da Secretaria da Fazenda, e dá outras providências.

PERNAMBUCO. *Governo do Estado*. Decreto nº 24.268, de 06.05.2002, Regula a fiscalização pela administração direta e indireta do Estado de Pernambuco do cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias das empresas fornecedoras de mão-de-obra.

PERNAMBUCO. *Assembléia Legislativa*. Lei Complementar nº 049, de 31.01.2003 – Dispõe sobre as áreas de atuação, a estrutura e o funcionamento do Poder Executivo, e dá outras providências.

PERNAMBUCO. *Governo do Estado*. Decreto nº 25.346, de 02.04.2003-Regulamenta o Programa Pernambucano de Modernização da Gestão Pública – PROGESTÃO, e dá outras providências.

PERNAMBUCO. *Governo do Estado*. Decreto nº 25.304, de 17.03.2003, Regula a fiscalização pela administração direta e a indireta do Estado de Pernambuco do cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias das empresas fornecedoras de mão-de-obra, e dá outras providências.

PERNAMBUCO. *Governo do Estado*. Decreto nº 25.383, de 14.04.2003-Regulamenta o Programa Pernambucano de Controle e Redução das Despesas com o Custeio na Gestão Pública - PROCONTROLLER, e dá outras providências.

PERNAMBUCO. *Assembléia Legislativa*. Lei nº 12.366, de 19.05.2003, Dispõe sobre a implantação das entidades previstas na Lei Complementar nº 49, de 31 de janeiro de 2003, e dá outras providências.

PERNAMBUCO. *Governo do Estado*. Decreto nº 25.518, de 30.05.2003. Aprova do Regulamento da Secretaria da Fazenda e dá outras providências.

PERNAMBUCO. *Governo do Estado*. Decreto nº 25.564, de 17.06.2003-Regulamenta o artigo 67 da Lei Complementar nº 049, de 31 de janeiro de 2003, que dispõe sobre o Programa de Controle de Despesas com Pessoal, e dá outras providências.

PINHEIRO, Aline. Trabalho terceirizado: nove em cada dez casos de terceirização são fraudes, *in Revista Consultor Jurídico*, issn 1809-2829 – 16 de outubro de 2007. Disponível em:< <http://conjur.estadao.com.br/static/text/47754.1#null>>. Acesso em: 16.10.2007.

PINTO, Almir Pazzianoto. *A lei e a terceirização*, 2007, Disponível em: <[http://www.administradores.com.br/noticias/a\\_lei\\_e\\_a\\_terceirizacao/10483](http://www.administradores.com.br/noticias/a_lei_e_a_terceirizacao/10483)>. Acesso em: 20.12.2008.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional, *Revista do Serviço Público*, n. 3, jul-set/2002, p.7-26.

QUEIROZ, Carlos Alberto Ramos. *Manual de Terceirização*, São Paulo:STS, 1992.

RAMOS, L.G.T. *A Gestão dos processos de terceirização e sua implementação na indústria automobilística*, 61 f. Monografia (Pós-Graduação MBA - Gerência de

Produção e Tecnologia) – Departamento de Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Universidade de Taubaté, Taubaté – São Paulo, 2002.

REALE, Miguel. *Liberdade e democracia: em torno do anteprojeto da comissão provisória de estudos constitucionais*, São Paulo: Saraiva, 1987.

REZENDE, Flávio da Cunha. Por que reformas administrativas falham? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.17, n.50, 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092002000300008&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092002000300008&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 04 Ago 2008. doi: 10.1590/S0102-69092002000300008>. Acesso em: 16.07.2008.

RUA, Maria das Graças. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade, *Revista do Serviço Público*, n. 3, set-dez/1997. p.133-152.

SANTOS, Carlos Pessoa. *Dilemas da área de RH com a terceirização*. Disponível em: <<http://www.abrhnacional.org.br/cpub/pt/site/noticia19.php>>. Acesso em: 16.10.2007.

SCLAR, E. *You don't always get what you pay for: the economics of privatization*, 2000: Cornell University Press, Ithaca, NY.

SAVAS, E. S. *Privatization and public private partnerships*. New York, NY: Seven Bridges Press, 2000.

SILVA, Gomes Ilse. A reforma do Estado brasileiro nos anos 90; processos e contradições, *IV Congresso Português de Sociologia*, Universidade de Coimbra, 17-19 abril de 2000.

SILVA, Ricardo. A eficácia das idéias em mudanças institucionais, *Revista de Sociologia Política*, nº 19, Curitiba – Nov/2002.

SILVEIRA, Adriano Dutra da; SARATTI, Newton; MORAES, Rogério Pires. *Um passo além da terceirização: a transferência de atividades e tecnologia*, Porto Alegre: Badejo Editorial, 2002.

SUSSEKIND, Arnaldo. Nova regulamentação do trabalho temporário e da terceirização de serviços, *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, 226, p.5-10, out./dez/2001.

TÁCITO, Caio. "Transformações do Direito Administrativo", *Boletim de Direito Administrativo*, nº 02/1998, São Paulo: NDJ, p.82-86.

TEIXEIRA, Hélio Janny; MARTELANC, Roy; PRADO FILHO, Luiz Patrício Cintra do. *Dilemas e perspectivas da terceirização no setor público*. 2009 Disponível em: [www.docstoc.com/docs/5938427/DILEMAS-E-PERSPECTIVAS-DA-TERCEIRIZACAO-NO-SETOR-PUBLICO](http://www.docstoc.com/docs/5938427/DILEMAS-E-PERSPECTIVAS-DA-TERCEIRIZACAO-NO-SETOR-PUBLICO) . Acesso em: 05.09.2009.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. Resolução Administrativa, n. 096 de 2000, *DJ* 18, 19, 20, de 2000.

VERGARA, Sylvia Constant. *Métodos de pesquisa em administração*, 2. ed., São Paulo: Editora Atlas, 2006.

\_\_\_\_\_. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*, 8. ed., São Paulo: Editora Atlas, 2007.

WEBER, Max. *The theory of social and economic organization*, trad. Para o inglês A.M. Handerson e Talcott Parsons, Nova York: Oxford University, 1947.

WIECZYNSKI, Marineide. *Considerações teóricas sobre o surgimento do Welfare state e suas implicações nas políticas sociais: uma versão preliminar*. Disponível em: <<http://www.portalsocial.ufsc.br/publicacao/consideracoes.pdf>> Acesso em: 09.08.2008.

WILLIAMSON, Oliver E. *The economics institutions of capitalism*, Nova York: The Free Press, 1985.

YIN, Robert K. *Estudo de Caso: planejamento e método*, 3 ed., trad. Daniel Grassi, Porto Alegre: Bookman, 2005.

