



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA – UESB
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADAS – DCSA
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

ROBERTA MAGALIZ CUNHA FÉLIX

TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Vitória da Conquista (BA)
Dezembro/2010

ROBERTA MAGALIZ CUNHA FÉLIX

TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Monografia apresentada à Banca Examinadora do Curso de Ciências Econômicas da UESB – Vitória da Conquista, como exigência à obtenção do título de Bacharel em Economia, sob orientação do Professor Gildásio Santana Júnior.

Vitória da Conquista (BA)
Dezembro/2010

ROBERTA MAGALIZ CUNHA FÉLIX

TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Monografia apresentada à Banca Examinadora do Curso de Ciências Econômicas da UESB – Vitória da Conquista, como exigência à obtenção do título de Bacharel em Economia, sob orientação do Professor Gildásio Santana Júnior.

Aprovado em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Gildásio Santana Júnior
Orientador

Prof. MSc. Carlos Moisés Oliveira Chaves
Examinador

Prof. MSc. Weslei Gusmão Piau Santana
Examinador

À minha mãe, minha irmã Mayana, meu filho Robert e ao meu esposo, Jânio Carlos.

AGRADECIMENTOS

À Deus, primeiramente, agradeço por me guiar ao melhor caminho.

À dedicação de minha mãe, por me acolher nas horas de estudos durante a madrugada, compreendendo - mesmo que sem querer - que o que eu fazia era preciso e importante.

À paciência de minha irmã Mayana, que contribuiu em muitos momentos pessoais e profissionais meus. Agradeço, imensamente, sua dedicação comigo.

Ao meu filho, Roberth Matheus, pelo carinho que a mim sempre dedicou... mesmo com minhas ausências, por dedicação ao trabalho e à faculdade. Mas, jamais o deixei para trás.

Ao meu querido sobrinho Bruno e minha carinhosa irmã Mona, por terem tido muita calma, e por cuidar e ajudar nas tarefas escolares de meu filho Robert, quando eu não podia.

Ao meu esposo Jânio Carlos, pelos cuidados que, desde o início, teve para comigo. E, pela compreensão nas minhas ausências.

À minha irmã, amiga, comadre e colega: Bárbara Almeida Silva. Pessoa maravilhosa que, desde que nos conhecemos, tanto me apoiou, me escutou e me aconselhou em muitos momentos de minha vida.

Aos meus colegas de trabalho da GRH que, maravilhosamente e indiscutivelmente cuidaram de mim e sempre me apoiaram, ao tempo em que me deram força em todas as minhas ações profissionais, acadêmicas, pessoais e de saúde.

Gostaria, nesse momento, de poder agradecer um por um dos meus professores. Mas, em homenagem à eles, agradeço-os em nome do prof. Alex, que me mostrou uma visão positiva do lado monográfico, com seu jeito bem divertido de ensinar... rs! E, em nome do prof. Gildásio que, apesar do seu jeito sério, porém chamando a todos de "Flor" (...risos!!!), me deu um impulso forte e necessário ao desenvolvimento dessa pesquisa.

Ah!!! Não posso me esquecer das conversas e boas gargalhadas que dêmos em alguns momentos ao sair da sala de aula. Não esqueci, não, professor Moisés...

E, por fim, agradeço a todos que consciente ou inconscientemente, me ajudaram!!!

“Um ambiente de incertezas não é, necessariamente, fonte de ameaças; pode também trazer oportunidades aos negócios”.

Sérgio A. P. Bastos; T. Diana L. V. A. de Macedo-Soares

RESUMO

Esse trabalho versa sobre a análise crítica do processo de Terceirização de Serviços junto a Administração Pública brasileira. Analisamos a existência dessa forma de contratação e organização no setor público, considerando a eficiência das atividades e apontando os pontos positivos e negativos encontrados em sua prática. A hipótese trabalhada nesta pesquisa considera que a terceirização de serviços seja uma prática eficiente, capaz de proporcionar aumento de produtividade, redução de custos e organização nas repartições públicas e que, também apresenta em sua maioria, caráter vantajoso para a administração pública. Por meio de fontes secundárias e revisão bibliográfica, consideramos quatro casos de terceirizações de serviços públicos, com o intuito de identificar se tal forma de organização do serviço público alcançou mais eficiência. Sendo assim, para responder à problemática, a monografia está estruturada da seguinte forma: no primeiro capítulo fizemos uma discussão sobre a Administração Pública, sua definição, evolução e divisão até chegarmos às formas de administração ocorridas no Brasil Nesta, encontramos referências sobre o período patrimonialista, o burocrático e o gerencial. No segundo capítulo, tratamos sobre o setor de serviços, fazendo uma correlação com os serviços públicos e, por sua vez, com a terceirização de serviços públicos, mostrando-a como um todo, bem como suas particularidades e as leis que lhe dão espaço. Enfim, adentramos no terceiro capítulo, definindo o que venha a ser eficiência, acompanhado-a de um estudo prático da terceirização em algumas repartições públicas. Para fechamento, expomos, por meio dos resultados encontrados, um quadro comparativo dos pontos favoráveis e críticos sobre o referido tema. Para tanto, os resultados obtidos apontam que a hipótese não foi refutada. Contudo, outro resultado foi também acrescentado levando em consideração o trabalhador terceirizado. Para ele, essa atividade não se torna eficaz, ma vez que a contratante não lhe proporciona direitos funcionais, devido à esse tipo de contratação não gerar vínculo com o setor público. Conclui-se então que, a Administração Pública propõe melhorias por meio de rapidez no seu processo, entretanto, propõe também, precarização do trabalho.

Palavras-chave: Terceirização de Serviços. Administração Pública. Trabalhador Terceirizado.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	12
1.1. Estudo da Administração Pública: Evolução e conceito	12
1.2. Definição de Administração Direta e Indireta	14
1.3. As três formas de condução da Administração Pública no Brasil	16
1.3.1. – O período patrimonialista.....	16
1.3.2. – O período burocrático	18
1.3.3. – O Período Gerencial.....	22
1.4. As três formas de condução da Administração Pública	28
2. SETOR DE SERVIÇOS	36
2.1. – Serviços Públicos	39
2.1.1. As diversas modalidades de transferência dos serviços públicos para o setor privado.....	41
2.2. - Origens da terceirização de serviços	43
2.3. - Conceito e pontos co-relacionados à Terceirização de Serviços	45
2.4. Terceirização na Administração Pública.....	50
3. EFICIÊNCIA DA TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	57
3.1. - Análises práticas da terceirização	61
3.2. - Resultados práticos da terceirização	71
CONSIDERAÇÕES	74
REFERÊNCIAS	78

INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por objeto analisar a eficiência da terceirização de serviços na Administração Pública. Responsável pela centralização (via impostos, taxas etc.) e distribuição dos recursos da sociedade (via obras e serviços) o Estado, por meio da Administração Pública, é solicitado internalizar padrões de eficiência em suas ações.

Os serviços públicos sempre estiveram ligados, diretamente, às ações do governo, contudo, a partir das transformações no papel do Estado, a partir da década de 1980, tais atividades públicas passaram a ser descentralizadas.

Segundo Faria (2009, p. 01), desde a década de 1970 para 1980 “[...] a administração pública vem sendo cada vez mais confrontada com a necessidade de aumentar sua eficiência, diminuir seus custos, enxugar sua estrutura, aumentar sua agilidade e tornar-se mais transparente e democrática”.

Essa nova roupagem dada ao serviço público contribuiu para a flexibilização e desburocratização dos serviços, uma vez que, proporcionou uma maior abertura para a participação da coletividade nos resultados alcançados na organização político-econômica da sociedade (STOCKMAYER, 2008). Esse serviço pôde, então, ser entendido como uma espécie de atividade econômica, destinada a atender finalidades sociais.

Como foi mencionando anteriormente, o setor público sempre foi cobrado para ter uma atuação eficiente e à medida que os sistemas econômicos tornam-se mais complexos tal cobrança vem aumentando. Essa cobrança é materializada em momentos em que a importância e o papel do Estado como agente econômico é ressaltada, bem como, em situações e formulações que preconizam a noção de Estado Mínimo. Dito de outra forma, seja para aqueles que defendem um papel ativo do Estado na economia, seja para os defensores da noção de um Estado de atuação restrita na esfera econômica, a necessidade de uma Administração Pública eficiente é crucial.

Diante desse exposto, deparamos com a descentralização dos serviços públicos, quando o Estado passou a reduzir o seu poder de atuação frente aos serviços

públicos e administrativos. O que para uns foi uma ameaça econômica, para outros, uma oportunidade de trazer eficiência aos serviços públicos.

Se há consenso quanto à necessidade da eficiência das ações da administração pública, o mesmo não acontece quando se pergunta a forma de alcançar tal eficiência. Aqui um abismo se estabelece e posições distintas são cristalizadas. Diversas propostas são citadas e dentre essas se destaca a terceirização dos serviços da administração pública.

No Brasil, a atividade de terceirização teve seu marco histórico através das empresas do setor automobilístico multinacionais, a partir da década de 1950. A necessidade de tornar as empresas mais competitivas e mais estratégicas, no intuito de se concentrarem mais especificamente em suas atividades-fim, foi permitida e desenvolvida através do processo de globalização, onde as empresas brasileiras passavam a transferir parte de suas obrigações à terceiros, realizada por meio de contrato temporário (NASCIMENTO, 2003).

Terceirização de serviços pode assim, ser conceituada como sendo um processo de contratação de empresas, que possuem mão-de-obra especializada, cuja função é realizar as atividades, inerentes à empresa contratante, mas sem ser o foco principal deste agente.

No caso da administração pública, diversas literaturas apontam que esta mantém um contrato com terceiros (nome este que sugere o termo terceirização) para atuar em suas atividades secundárias, que seriam atividades não ligadas à sua atividade principal. A esse exemplo, encontramos referência nas escolas, cuja atividade principal é o ensino. Neste caso, os terceirizados atuarão em serviços que a direção da escola não precisa, necessariamente, estar envolvida, afim de não desviar sua atenção primordial e não trazer ineficiência a suas atividades. Assim sendo, os serviços terceirizados podem então ser: de limpeza, de segurança, de manutenção, dentre outros.

Contudo, há ainda menções feitas por alguns autores, de que as atividades principais possam ser terceirizadas. Justificando a necessidade de parceria entre empresas. É justamente esse tipo de parceria que ocorre com o setor automobilístico, visto que este apenas contrata pessoal para juntar as peças que compõem um automóvel, admitindo que essas peças sejam fabricadas

separadamente por diversas empresas, localizadas em diversos estados ou até mesmo países.

Para tanto, ao se falar em terceirização, discorre certamente que, para se ter o referido efeito não poderá, em hipótese nenhuma, proporcionar situação de subordinação, pessoalidade, habitualidade e onerosidade entre a contratante e o pessoal contratado, isto é, a relação de trabalho se dará diretamente entre as empresas, sendo que a empresa prestadora dos serviços é quem manterá a relação trabalhista com seus funcionários.

Tal procedimento de terceirização gera uma necessidade de flexibilização do trabalho o que, por sua vez, acaba por influenciar na descentralização das atividades administrativas, delegando poderes às empresas particulares, na intenção esta, de dar suporte ao Estado, que se refere à continuidade dos serviços públicos essenciais à sociedade. Esse tipo de atividade fica caracterizada, destarte, como prática de execução indireta do Estado em relação às atividades do setor público.

Sendo assim, pergunta-se: Em que medida a terceirização pode alavancar a eficiência na administração pública? Quais os pontos positivos e negativos de tal proposta no tocante a administração pública? A reflexão sobre tais questões constitui o problema de investigação desta pesquisa monográfica.

A hipótese trabalhada nesta pesquisa considerou que a terceirização de serviços como uma prática eficiente, capaz de proporcionar aumento de produtividade, redução de custos e organização nas repartições públicas e, também, por apresentar, em sua maioria, caráter vantajoso para a administração pública.

Assim sendo, o ponto de partida da investigação apontou que a descentralização tende a ser viável, uma vez que, com o Estado Mínimo, e sua atuação focada mais na segurança interna e externa do país, aos poucos foram abrindo espaço para as empresas privadas na atuação, de certa forma, da participação econômica junto à sociedade. Uma das formas de materialização desse resultado futuro foi dado por meio da terceirização dos serviços públicos.

O referencial teórico utilizado considerou, também, que vem sendo notada uma ausência, no espaço econômico, de organizações rígidas e inflexíveis

hierarquicamente. Acredita ser, devido o mundo moderno exigir uma diversificação na prestação de serviços, por meio das políticas públicas.

Levando então em consideração que, o objetivo geral seria analisar se a administração pública brasileira apresenta eficiência, sob a ótica da terceirização de serviços públicos, e, o objetivo específico, mostrar se há efetividade na terceirização da administração pública, levando em consideração a descentralização das atividades e a flexibilidade da hierarquia.

Deste modo, no intuito de responder à problemática e alcançar os objetivos estabelecidos, foi realizada uma pesquisa bibliográfica sobre a Administração Pública, o Setor de Serviços e a Terceirização de Serviços.

O problema e a hipótese foram pesquisados e os resultados estão estruturados da seguinte forma: no primeiro capítulo discutiremos sobre evolução, conceito e funções e formas da administração pública no Brasil, no intuito de apontar a finalidade das atividades do Estado.

No segundo capítulo, será feito um breve comentário acerca do setor de serviços, fazendo, após, uma ligação com o serviço público, onde nos depararemos com as possibilidades de permitir a abertura do setor privado no setor público, nos possibilitando fazer a ligação da administração pública com a terceirização de serviços.

Ainda neste segundo capítulo, iremos abordar as origens e os conceitos para terceirização de serviços, associando-a de maneira positiva e negativa na frente a administração pública.

E no terceiro capítulo, definiremos o que venha a ser eficiência na terceirização de serviços, discutindo se sua junção com a administração pública traz, realmente, eficiência para o setor público. Direcionamento este que, será dado por meio de análises práticas da terceirização, retirado de estudos secundários feitos em outras instituições públicas. Por fim, demonstrar os resultados alcançados em toda a pesquisa, com a apresentação de um quadro comparativo entre as críticas e os elogios confrontados em todo o processo prático da terceirização de serviços.

1. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A administração pública visa gerir a operacionalidade dos serviços próprios do Estado. Hodiernamente, o aparelho administrativo estatal presta serviços a comunidade, tanto de forma direta, quanto por intermédio da contratação de terceiros (MELLO, 1996, p. 80). Estes serviços propõem oferecer a defesa, a ordem, o bem-estar e o progresso aos grupos sociais.

A finalidade deste capítulo será analisar as atividades prestadas pela Administração Pública, focando sua origem, conceito, funções e, principalmente, as fases da administração pública.

1.1. Estudo da Administração Pública: Evolução e conceito

Diz Gomes (2005), que o método administrativo surgiu no ano 5.000 a.C, na Suméria, inconscientemente, com a finalidade de propor algumas normas sociais, se tornando, no ano 500 a.C., uma necessidade de preparar o governo chinês, por meio de seus regulamentos e das regras da administração pública de Confúcio. E, ao decorrer dos séculos, passou a ser elemento essencial na maneira de conduzir uma sociedade e, mais propriamente dito, do setor público.

A administração pública pode ser descrita como sendo um instrumento administrativo que busca direcionar e gerenciar uma organização pública na prestação de serviços à sociedade, por meio de um planejamento interno à instituição.

De acordo com o contexto de administração, segundo Duez (1935, apud KOHAMA, 2003, p. 30, apud VIANNA, 2004, p. 08), “[...] a Administração pública na sua ação deve total sujeição ao ordenamento jurídico”. Pois, ressalta-se que, à nível jurídico, as ações públicas devem, sempre, estar voltadas às leis e/ou regras afim de transpor legalidade aos fatos, o que, não necessariamente, as privadas precisam. É essa tal rigorosidade, que leva a Administração Pública a manter forte ligação com o Estado.

Essa afirmação se encontra em total concordância com o apontamento feito por Pires e Macedo (2006), em relação à essa esfera pública: “[...] são mais vulneráveis à interferência do poder público, pois são geridas pelo poder público”.

Reafirmando os dados acima, de tal modo, a seguinte citação abaixo pode exprimir em poucas palavras o conceito de Administração pública:

Entende-se por aparelho do Estado a administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado em três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados-membros e Municípios). [...] O Estado, por sua vez, é mais abrangente que o aparelho, porque compreende adicionalmente o sistema constitucional-legal, que regula a população nos limites de um território (BRASIL, 1995, p. 16-17).

Não se deve entender que a administração de empresas seja a mesma coisa de administração pública. O desenvolvimento da administração de empresas deve-se pelo pagamento de obrigações de clientes, depois de atendida à precisão de um indivíduo. Enquanto que, o da administração pública, dá-se pelo atendimento público, resultante de contribuição de encargos de toda uma população. Sendo assim, a primeira situação está ligada à satisfação das necessidades individuais, enquanto que à segunda, à satisfação das necessidades coletivas (BRASIL, 1995, p. 22-23).

Em conformidade com essa afirmação, Mello (1996) defende que o poder da administração pública está voltado à faculdade de obrigação do Estado para com a sociedade e não, de uso desse poder, para domínio em favor de um único indivíduo. Assim, apresenta a seguinte ressalva:

[...] a Administração Pública está, por lei, adstrita ao cumprimento de certas finalidades, sendo-lhe obrigatório objetivá-las para colimar interesse de outrem: o da coletividade. É em nome do interesse público – o corpo social – que tem de agir, fazendo-o na conformidade da *intentio legis*. Portanto, exerce “função”, instituto – como visto – que se traduz na idéia indeclinável atrelamento a um fim preestabelecido e que deve ser atendido para o benefício de um terceiro. É situação oposta à da autonomia da vontade, típica do direito privado (MELLO, 1996, p. 55).

Meirelles (1999, apud VIANNA, 2004, p. 07) considera que a administração pública encontra-se direcionada por três linhas: a primeira, diz respeito aos órgãos, que a serviço do Estado, se responsabilizam por executar as funções por este

coordenadas. A segunda, pela função de prestar serviços públicos; e, a terceira, não menos importante, pela aplicação prática dos serviços direcionados à coletividade. Observemos que todas elas convergem para o mesmo ponto: satisfazer as necessidades da sociedade.

Para tanto, uma representação aplicável à essa referência, torna-se mais compreensível após a reflexão feita por Vianna (2004):

A expressão Administração Pública vem sendo utilizada para denominar os entes que exercem as atividades administrativas do Estado, bem como à natureza dessas atividades. Assim, a Administração Pública compreenderia tanto os órgãos governamentais incumbidos de planejar e comandar as ações do governo, como também os órgãos administrativos responsáveis pela execução dos planos governamentais. Dentro dessa linha de raciocínio a Administração Pública envolveria uma ação política, encarregada de traçar as diretrizes governamentais de uma ação administrativa, incumbida de executá-las (DI PIETRO, 2003, apud VIANNA, 2004, p. 07 e 08).

Complementando o sentido da referencia supracitada, expõe Mello (1996, p. 80-81) que ao conduzir as atividades públicas por si só, o Estado possui uma atividade administrativa centralizada, exercida pelas unidades a ele, igualmente submetidas. Já, na ocasião dessas atividades serem exercidas por outras pessoas, de poderes alheios ao do Estado, descreve-se que essas atividades são descentralizadas.

Sendo assim, para termos uma melhor noção quanto ao que venha a ser atividades centralizadas ou descentralizadas, tendo como base o Estado, veremos a seguir o significado de uma administração direta e indireta.

1.2. Definição de Administração Direta e Indireta

Para a execução da administração pública, e obtenção do bom cumprimento das atividades exercidas por esta, alguns órgãos são apontados para norteá-la e dar suporte.

Para tal efeito, a administração Pública se encontra dividida em administração direta e indireta. Esta se compõe pelas autarquias, fundações, sociedades de economia

mista, empresas públicas e outras entidades de direito privado. E aquela, dirigida pelo Estado, está ligada aos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Uma grande diferença entre as duas é que, a indireta possui personalidade jurídica própria, patrimônio e autonomia administrativa, o que a direta não possui (BRASIL ESCOLA, 2009).

A administração pública direta, indireta ou - acrescentada por Mello (1996, p. 120) – fundacional, pode tanto possuir poderes internos (ligados ao chefe deste setor, nas três esferas de governo), quanto ser dominada externamente (por entidades vinculadas ao Estado que prestam serviço público ou de interesse público).

Essa divisão foi estabelecida pelo Decreto-Lei nº 200/67, de 25 de fevereiro de 1967, assentada para reforçar a reforma administrativa do Estado. Assim, o Art. 4º, do Título I – DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL, explicita que:

Art. 4º A Administração Federal compreende:

I – A Administração Direta, que se constitui de serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República dos Ministérios:

II – A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedade de Economia Mista;
- d) Fundações Públicas

Além do direcionamento dado acima para a administração pública, Di Pietro (2003, p. 60-62, VIANNA, 2004, p. 08) acrescenta que a mesma pode ainda ser subdividida em: objetiva, quando da aplicação de serviços indispensáveis à sociedade, pelo complexo de leis ou regras que regem o indivíduo; (ex: segurança nacional); ou subjetiva, quando do conjunto dos poderes políticos diretamente ligados ao Estado.

A administração pública consegue, destarte, um grande destaque frente à sua atuação junto ao Estado. E, para que, um melhor entendimento seja conquistado,

adentraremos num breve histórico sobre as Formas de condução da Administração Pública no Brasil, até chegar à plataforma da Nova Administração Pública, que será o foco dessa análise.

Dando prosseguimento a essa fase explicativa, veremos agora quais são as formas de condução perpassadas, até os dias atuais, pela administração pública brasileira.

1.3. As três formas de condução da Administração Pública no Brasil

Pode-se afirmar que o Brasil experimentou três fases de administração pública, o período patrimonialista, o burocrático e na atual, administração gerencial, como veremos a seguir (BRESSER PEREIRA, 2001).

A importância de se estudar cada uma dessas administrações justifica-se na necessidade de se compreender suas origem e seus efeitos na Administração Pública do passado até os dias atuais, a fim de comprometer a finalidade básica do Estado de defender a coisa pública.

1.3.1. – O período patrimonialista

Ao analisar o histórico da administração patrimonialista Dropa (2003), afirma que esta era uma administração em que os direitos públicos e privados não se diferenciavam. Visto que o representante do Estado, o monarca, utilizava de seu poder para se auto beneficiar e, também, para atender aos interesses da classe dominante, os quais fossem também de seu interesse. Isto, nada mais, nada menos refletia a apropriação privada do bem público, pois se caracterizava como um regime autoritário. Diante da opinião desse autor “o resultado era insatisfação popular, corrupção e nepotismo [...]” (Dropa, 2003, p. 06).

Conforme acrescenta Barbosa (2002, p. 08), no período da Administração Pública Patrimonialista “todas as decisões político-administrativas concentravam-se no

monarca (*L'état c'est moi*) e beneficiavam apenas o clero e a nobreza; conseqüentemente, a corrupção, o empreguismo e o nepotismo eram marcantes”.

O Patrimonialismo assim, perdura até momentos em que percebem que principia-se uma distinção entre a coisa pública e privada. É o momento em que o capitalismo e a democracia começam a despontar para novos olhares e anseios individuais e coletivos (BRASIL, s/d).

Afirma Keinert (2000) que, a diferença entre serviços públicos e privados, se dão conforme a finalidade da aplicação das atividade, conforme citação a seguir:

Estou reconhecendo este fato ao considerar a propriedade pública não-estatal como regida pelo Direito Privado; ela é pública do ponto de vista dos seus objetivos, mas privada sob o ângulo jurídico. Com isto estou afirmando que o público não se confunde com o estatal. O espaço público é mais amplo, já que pode ser estatal ou não-estatal (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 9, apud KEINERT, 2000, p. 66).

E mais que, por meio do regime jurídico a que estiver submetido, dizer se as atividades prestadas à sociedade estarão ligadas objetivamente ao caráter público ou privado, será então, de autonomia do Estado. O que equivalerá também dizer que, nem tudo que é público estará ligado ao aparelho estatal, já que, o público é de considerar ser maior que o Estado, uma vez que, para sua ação fazer efeito, este (o Estado) dependerá de todo um conjunto estruturado de indivíduos pertencentes à sua própria sociedade. Pois o público é um poder de todos e não apenas de atos administrativos (KEINERT, 2000, p. 63-68).

Contudo, naquele período não era bem assim, visto que, no Patrimonialismo, o domínio do governante (o presidente) não era delimitado. Assim, poderia utilizar-se de sua autoridade e aproveitá-lo para fins pessoais, fazendo-se, assim, confundir os direitos e deveres dos cidadãos, bem como, as atividades públicas e privadas (Ângelo, s/d).

Conforme chama a atenção, o início do período patrimonialista se deu desde o tempo de Brasil Colônia. O tipo de governança que o sistema monárquico de Portugal mantinha, ao nomear representantes portugueses para ocupar cargos administrativos no Brasil (sem qualquer legalidade), deu origem a uma classe

dominante cheia de regalias, a qual influenciou o funcionamento do Estado atual. Neste período a administração pública atendia aos interesses da classe dominante, e teve como principais efeitos: a corrupção e o nepotismo. Assim, o poder do Estado se confundia com o do soberano. Pois, conforme mencionado anteriormente, neste momento ainda não havia distinção entre público e privado (REIS, 2008).

Nota-se então que, como forma de concentração desse poder político, o Estado brasileiro tornou-se intervencionista e autoritário, que se fez presente, até a chamada República Velha, onde o Estado acabou se tornando um patrimônio de seu governante.

1.3.2. – O período burocrático

Segundo Bresser Pereira (2004), “a administração burocrática clássica, baseada na administração do Exército Prussiano, foi implantada nos principais países europeus no final do século passado, nos Estados Unidos no começo deste século [...]” (BRESSER PEREIRA, p. 241). Essa administração foi caracterizada pelo suporte dado por Max Weber (famoso por se envolver em assuntos sobre burocracia) que, a princípio encontrou nesta forma de administração uma chave organizacional com grande probabilidade de se alcançar a eficiência (KEINERT, 2000, p. 98-99).

Mais precisamente, essa Administração foi iniciada no Brasil com a Reforma Administrativa comandada por Maurício Nabuco e Luiz Simões Lopes em 1936. (BRESSER PEREIRA, 2004, p. 241). E que, recebe ainda, liderança de Getúlio Vargas, período de sua presidência no Brasil (BRESSER PEREIRA, 2001, p. 10).

Nas pesquisas e práticas de Max Weber sobre a burocracia, acreditava que esta forma de administração caracterizava-se como:

“[...] uma forma de organização que enfatiza a precisão, a rapidez, a clareza, a regularidade, a confiabilidade e a eficiência, atingidas por meio da criação de uma divisão de tarefas fixas, supervisão hierárquica, regras detalhadas e regulamentos” (KEINERT, 2000, p. 98).

À essas características do Estado burocrático, Barbosa (2002, p. 09) acrescenta ainda que, neste período de gestão pública, a burocracia brasileira objetivava acabar com a “corrupção, empreguismo e nepotismo” existentes no momento patrimonialista.

Este modelo de administração surgiu no início da industrialização brasileira. Neste momento, o sistema capitalista exigia do Estado grande suporte ao setor de bens e serviços, que procurava, da melhor maneira possível, conduzir o processo de modernização econômico-social do Brasil, tendo na frente da presidência Getúlio Vargas.

A Administração Pública Brasileira, no período burocrático, teve ainda um grande apoio das Revistas de Administração Pública, representadas pelo Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP/ENAP, e pela Escola Brasileira de Administração Pública - EBAP/FGV (KEINERT, 2000, p. 57). Porém, o destaque aqui, será dado para o DASP, pela sua respeitável atuação, conforme referencia a seguir.

A análise e divulgação de um estudo mais amplo sobre a administração pública no Brasil foram dirigidas, neste período burocrático, primeiramente pelo Conselho Federal do Serviço Público, em 1937 e, a partir de 1938 até 1974, pelo DASP, por meio da importância pioneira da Revista do Serviço Público. Esse Departamento teve papel fundamental na divulgação de assuntos sobre a administração pública, veiculadas por meio dos artigos publicados em revistas, sobre o referido tema (KEINERT, 2000, p. 29-32).

Segundo Bariani (2004, p. 03) o DASP foi uma peça fundamental no que se refere à administração pública brasileira, no qual contribuiu com a análise do setor público, a fim de se alcançar economia, eficiência, melhor fiscalização do que seja público, no que se refere a: fiscalizar a execução orçamentária do governo, selecionar, readaptar e aperfeiçoar os servidores civis da União, além de, auxiliar o Presidente em análises de projetos de Lei e apresentar relatório dos trabalhos realizados e em andamento.

Por essa imensa contribuição o DASP “[...] foi considerado como pilar do campo de conhecimento em administração pública no Brasil” (KEINERT, 2000, p. 133), pois contribuiu imensamente com a organização e reestruturação para uma nova mentalidade sobre a racionalização do serviço público.

Suas revistas, ainda, preocupavam-se em divulgar e defender medidas tomadas pelo governo federal, tanto num quadro mais geral, quanto, também, na especificidade de assuntos voltados para o servidor público (KEINERT, 2000, p. 134). Contudo, dando traz um foco atual voltado para o neoliberalismo.

Esses estudos, posteriormente, pouco à pouco começaram a relacionar-se com a noção de público, pois sua análise resultará de uma ligação entre o conceito de público com intermédio do aparelho do Estado associado à ótica administrativa, conforme mostraremos a seguir.

Bresser Pereira (2001) assinala que, o DASP passou a ser um instrumento de execução do Presidente Vargas, como uma nova visão de estruturação da administração pública. E, conforme própria citação, afirma que:

A criação do DASP, ocorrida já nos quadros do Estado Novo, acontecia em um momento em que o autoritarismo brasileiro voltava com força, mas agora, para realizar a revolução modernizadora do país, industrializá-lo, e valorizar a competência técnica. Representou, assim, no plano administrativo, a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica (BRESSER PEREIRA, 2001, p. 11).

E, acrescenta ainda quais foram as principais realizações do DASP:

Ingresso no serviço público por concurso, critérios gerais e uniformes de classificação de cargos, organização dos serviços de pessoal e de seu aperfeiçoamento sistemático, administração orçamentária, padronização das compras do Estado, racionalização geral de métodos. Além disso, o DASP cooperou no estabelecimento de uma série de órgãos reguladores da época [...], nas áreas econômica e social (BRESSER PEREIRA, 2001, p. 11).

Contudo, tal administração (a burocrática) começa a entrar em cheque, passando a ser questionada até que ponto seria boa ou eficiente, e para quem. Essa discussão aparece refletida nas ações que vinham sendo conduzidas por um Estado intervencionista pós-liberal (um Estado centralizador). Registrou-se, assim, sua exaustão a partir do fim dos anos 70. Período em que o Estado, de pouco a pouco

passa a deixar de ser “o dono do mundo” e a sentir a necessidade de reformulação do seu papel na economia (KEINERT, 2000, p. 76 e 82). Tomando como decisão crucial, a redução dos gastos públicos na área social.

Adaptamos assim, esta afirmação às palavras de Dropa (2003, p. 02):

Este modelo, apesar de eficaz no princípio e alcançando excelentes níveis de desenvolvimento durante alguns anos, passou a se tornar obsoleto devido à influência de fatores externos e internos a partir da década de setenta, quando, a partir da crise do petróleo, em 1973, uma grave crise econômica mundial findou os anos prósperos advindos após a Segunda Guerra Mundial (DROPA, 2003, p. 02).

O colapso do modelo de gestão burocrático foi provocado pela sua forte apresentação e imposição pela sociedade de forma que passou a ser sentida pela população com os seguintes contornos e proporções:

[...] uma séria ameaça à liberdade do espírito humano e aos valores da liberal-democracia, uma vez que, aqueles que se encontravam no controle tinham um meio de colocar em subordinação os interesses e o bem-estar das massas. Daí sua visão de que a burocracia poderia transformar-se numa prisão. Tratou a burocracia como um instrumento de poder de primeira grandeza e acreditava que onde a burocratização da administração estivesse completamente instalada, uma forma de relação de poder estabelecia-se, forma esta, “praticamente invariável” – grifo do autor -, por isso serviu ao Estado intervencionista (KEINERT, 2000, p. 100).

Na busca de atingir níveis diferenciados referente aos vividos durante o Estado burocrático, novos parâmetros para a administração pública são sugeridos, no intuito de conseguir alterar as propostas seguidas até então. A nova sugestão põe em contratempo o rompimento dos atuais padrões de administração, o qual vem a desequilibrar o funcionamento interno do governo. O motivo dessa proposta é explicado não somente pela defasagem e falta de inovação no setor público, mas também pela necessidade de buscar uma melhor maneira de resolver as dificuldades ora vivenciadas (ABRUCIO, 2005, p. 173-174).

O autor não afirma ter, a administração burocrática – a qual chama de burocracia weberiana - sido ruim, mas aponta possivelmente ter consistido em determinados objetivos, que possivelmente foram conduzidos de maneira oposta à determinada pelo sistema (ABRUCIO, 2005, p. 173-174).

Podemos então ressaltar neste ponto, antes de apresentar o período gerencial que, no período patrimonialista, da mesma forma que o público se confundia com o privado, também, o poder do Estado se confundia com o poder do governante, e ainda que, o patrimônio deste se confunde com o do Estado. Além de considerar que, como o emprego era, de certa forma, doado a amigos, parentes ou por interesse, o emprego passava a ser considerado como rendoso e de pouco trabalho. A administração burocrática, entrando em cena, a fim de acabar com essa corrupção, não consegue atingir seu objetivo, que seria atender aos anseios da sociedade.

1.3.3. – O Período Gerencial

Com as transformações ocorridas na sociedade brasileira na década de sessenta e setenta do século passado, as questões relativas aos aspectos democráticos do Estado e da eficiência da administração burocrática passam a ser questionados colocando em cheque a forma burocrática de administrar. Ou seja, esse assunto só passa a ser permitido quando a sociedade brasileira passa a perceber que a forma burocrática de gerenciar os processos administrativos, não correspondia mais com a atual realidade (BRESSER PEREIRA E SPINK, 2005, p. 24).

A fim de promoverem uma reforma de Estado, posições diversas começaram a ser postas. De um lado, os opositores ao novo modelo e do outro os defensores. Esses, por sua vez, propunham reduzir os serviços públicos, descentralizando-os.

Apoiavam, destarte, as privatizações de estatais, terceirizações de serviços, redução de estruturas administrativas dentre outras. Começavam, então, a refletir em uma nova estrutura administrativa, visto que, o modelo burocrático passa a ser repensado. Pois, a intenção seria construir um novo modelo que conduzisse e equiparasse a prestação do serviço público com modernidade nas estruturas administrativas internas de gestão, focando melhoria do atual sistema, levado em consideração que o alvo principal seria o cidadão, já que, essa aproximação com a

sociedade, poderia vir a auxiliar e até mesmo qualificar as formas de organização (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2004, p.18).

No intuito de indicar novas mudanças nas ações desempenhadas pelo Estado, os interessados foram, por este motivo, forçados a idealizar uma reforma, principalmente porque, também, naquele período – década de 1970 – um conjunto de fatores levava à crise o governo vigente. Dentre estes fatores o que mais abalou o Estado foi a crise do petróleo, que desativou os investimentos econômicos e os subsídios em políticas públicas, que até então vinham sendo aprovados (ABRUCIO, 2005, p. 175).

Sobre esta crise, ressalta Vianna (2004, 25-26) que, no início da década de 1980, o Brasil se deparou com uma forte crise que envolvia, principalmente, a área econômica da ação do Estado. Este, por sua vez, por consequência de atos políticos e da entrada da ideologia neoliberal, já na década de 1990, ao tentar minimizar a situação, o Estado teve sua estrutura administrativa reduzida. E isto, por outro lado, e devido a várias mudanças estruturais do Estado, aos poucos os serviços públicos foram sendo transferidos para o setor privado.

Fora esta crise, tivemos também a crise econômica, ativada desde a década de 1950, que foi aos poucos tomando impulso e acabou por gerar a crise fiscal, que impediu liberar recursos para pagamento de despesas públicas. Mais tarde, esse processo veio a recair sobre uma espécie de governos que não conseguiam conduzir a própria casa, quanto mais os problemas de sua sociedade. E, por fim, veio assolar a crise da globalização, na qual a nação, por falta de força competitiva não conseguia ter controle em seu país, por não dispor de recursos financeiros e, por conseguinte, de poder político. Essa reviravolta afetou nada mais, nada menos, que todo um modelo burocrático (ABRUCIO, 2005, p. 175-176).

Resultado, não havia mais recurso suficiente para manter os gastos com pessoal. O tipo de administração burocrática tornou-se ineficaz. Justificativa forte para alterar o padrão estatal e a “má gestão pública”. Sugestões: mais agilidade e flexibilidade nos trâmites públicos e adequações rápidas às mudanças externas (ABRUCIO, 2005, p. 177).

Assim sendo, a administração pública vem, cada vez mais, almejando aumentar sua eficiência, diminuir seus custos, enxugar sua estrutura, aumentar sua agilidade e tornar-se mais transparente e democrática. Processo esse que deu início à Nova Administração Pública, direcionada pelo Estado Gerencial.

Com o declínio da gestão burocrática, as idéias da administração gerencial, passaram então, a ser apreciadas na década de 1990. Diferentemente da administração anterior, esta propusera um avanço tecnológico, um processo de globalização e, em consequência, procurava proporcionar uma melhor organização da sociedade frente aos processos públicos (KEINERT, 2000, p. 82).

Algumas referências acerca do assunto Administração são feitas em relação ao contexto político brasileiro. O qual passou a ter relevância a partir desse período de 1980, na área administrativa, incorporando-a ao aparelho do Estado, no sentido de: “público”. Isso posto, um estudo sobre a administração precede um reflexo e posterior ligação desta junto ao Estado que, passa então a se apresentar como Administração Pública no Brasil (KEINERT, 2000, p. 49-50).

Este impulso “balançou” o setor público, pois novas decisões passaram a ser gerenciadas, em relação à transparência dos serviços, visto que, uma gama maior de componentes, integrantes também da própria comunidade, passaram a participar como peças analíticas e decisórias dos trâmites legais. Após tal contextualização, Keinert apresenta a mudança como “Paradigma do Público enquanto Interesse Público” (KEINERT, 2000, p. 50). Esse conceito refletiria de tal forma sobre o consenso e participação de conhecimentos, nas soluções para os problemas públicos encontrados na administração burocrática (KEINERT, 2000, p. 106).

O mesmo autor deixa claro que essa nova administração vem procurar adequar as organizações às estruturas horizontais, adotando novos procedimentos de participação pública, descentralização das atividades (incluindo a prestação de serviços públicos), tentando evitar, também, a apropriação privada dos recursos públicos. Permitindo ao Estado, deste modo, optar por melhores atuações

estratégias, procurando contradizer todo aquele Estado paternalista e autoritário (KEINERT, 2000, p. 86-94).

O intuito de modificar as ações praticadas no período burocrático apresenta-se atrelado a idéia valorização dos recursos, visto que, num dos primeiros momentos de sua implantação, a “racionalização orçamentária” foi o instrumento determinante de aplicação desse modelo (ABRUCIO, 1999, 182-183).

Segundo Faria (2009, p. 01-02), a promoção para o desencadeamento da Nova Administração Pública se tornou possível devido à necessidade das empresas em almejar inovação em seu campo de atuação econômico-social, bem como, pela necessidade de desenvolvimento estrutural e prático do mercado. Essa mudança se tornou de interesse tanto da administração pública quanto privada.

Esse novo paradigma surge na tentativa de propor ações que venham de algum modo, satisfazer as necessidades da sociedade brasileira. E mais, na busca de realizar essas necessidades, ninguém melhor para identificá-las que seus próprios grupos sociais (KEINERT, 2000, p. 113-114).

Ao falar em mudança da administração pública burocrática para a gerencial é de grande valor ressaltar as palavras mencionadas por Moreira Neto (1998). Pois, à essa transformação diz o seguinte:

[...] não se trata apenas, como poderia parecer à primeira vista, de estender a competitividade ao setor público, com vistas a reduzir o déficit público e o custo Brasil, pela adoção de novos critérios de gestão, aproveitando as experiências já acumuladas e repensadas da administração das empresas privadas, tais como [...] os enfatizadores da eficiência na prestação dos serviços administrativos [...] de passar a considerar o usuário do serviço prestado pelo Estado como o “dono” do serviço, e não apenas o seu destinatário. - grifo do autor – (MOREIRA NETO, 1998, p. 37).

Pelo que se nota, nos períodos patrimonialista e burocrático o Estado centralizava todas as decisões. Nesta, a sociedade passará a ser vista por outro ângulo, uma vez que, não só apresentará suas necessidades, como também participará das decisões postas, pois concentrará seus objetivos voltados para o interesse público.

No período da administração, a partir do gerencialismo, o direcionamento dado às questões da administração, envolvendo a hierarquia do setor, resultou numa descentralização das atividades públicas, com a tomada do controle desse direcionamento pelas empresas privadas. Tal fator, foi um dos meios que provocou a flexibilização das organizações, ao mesmo tempo em que, ampliou sua atuação na economia (FARIA, 2009).

Bresser Pereira (1999, p. 254), frisa bem esse aspecto, quando direciona seu ponto de vista às atividades do Estado, após sua reforma, onde algumas poderão ser não-exclusivas de sua ação, e que assim, poderiam ser administradas por meio de um contrato (o contrato de gestão). Um desses exemplos se encontra atrelado ao setor de bens e serviços, quando em aspecto geral, descreve: “[...] a produção deverá ser em princípio realizada pelo setor privado”.

A intenção da Administração Gerencial seria, então, diferenciar a administração de empresas (privadas) da administração pública, estudando mais a fundo as formas de organização no interior de cada uma delas e analisando cuidadosamente as questões burocráticas do aparelho estatal, abandonando-as, com a finalidade de trocar a “eficiência burocrática” – que passou a ser apresentada como empecilho por ser um sistema fechado - por uma “democracia eficiente” considerada como um sistema aberto - para todos (KEINERT, 2000, p. 118-126).

Perante a visão de Barbosa (2002), essa nova administração objetivava além de diminuir o modo hierárquico de se administrar o setor público, também aspirava:

Promover aumento da qualidade e da eficiência dos serviços ofertados pelo Estado, valorizando o servidor e enfatizando a descentralização. Busca também a eficiência das empresas e dos serviços sociais, com ênfase nos controles de resultados, de competição e social, ou seja, apóia-se em controles *a posteriori* e não-burocráticos (BARBOSA, 2002, p. 09-10).

A essa referida democracia, pode-se apresentar, conforme explana Keinert (2000, p. 134) como uma adequação comportamental, frente às novas idéias para a reforma do Estado, tipo: processo decisório mais aberto – Democracia e participação viram moda.

Daí, já se pode destacar dois pontos contraditórios entre essas duas últimas administrações: Primeiro - no burocrático a centralização do poder e estado ditador, e administração inflexível; no gerencial, a sua descentralização e flexibilização, que fará parte dos processos administrativos como um todo. Segundo – no burocrático a “atenção” volta-se para tramitação dos assuntos técnicos – julga-se de passagem, trâmites hierarquicamente lentos; no gerencial, volta-se a atenção para as opiniões e vontades públicas, com participação da sociedade, e deste modo, possibilitando compromisso e conformidade entre práticas públicas e necessidades da sociedade (KEINERT, 2000, p. 94-97).

A administração pública necessitava de novos métodos de organização e abertura, cuja colaboração como diz Keinert (2000, p. 104), seria permitida pela administração gerencial, para “[...] torná-la *verdadeiramente pública e democrática* em lugar de dominada por uma *burocracia auto-referida* ou por *capitalistas* interessados em apropriar-se do *patrimônio econômico público*” – grifos do autor. Acrescenta ainda que, neste novo contexto, vieram a participar da responsabilidade pública, as atividades dirigidas, também, por empresas não-estatais, o que não deixou de ser serviço público.

Por meio, assim, deste arcabouço podemos dar uma primeira noção de gerencial para a administração pública, que seria: uso de novas formas e tecnologia para direcionar a administração, promovendo um melhor resultado produtivo e mais eficiente por permitir as trocas de conhecimento com a população, neste caso, receptora das conseqüências promovidas pela gestão pública (KEINERT, 2000, p. 106).

Agora, a fim de analisar os percalços enfrentados, bem como as conquistas seguidas pela nova administração, a Administração Gerencial, após sua implantação e prosseguimento até os dias atuais, de acordo o padrão seguido pela bibliografia para explicar o referido acontecimento, tomaremos como base a análise feita sobre o caso Britânico (Grã-Bretanha), na busca de esclarecer as características deste processo que veio a introduzir mecanismos gerenciais na administração pública.

1.4. As três formas de condução da Administração Pública

A administração gerencial se tornou cenário para as reformas no setor público, cuja peça fundamental foi seqüenciada pelo *managerialism*, na Grã-Bretanha, que propunha orientações e técnicas gerenciais para o setor público. Processo que também aconteceu nos Estados Unidos, porém, não teve boa aceitabilidade, devido seu modelo ser seguido de forma mais rígida, proposta adotada bastante persistente ainda no sistema burocrático (ABRUCIO, 2005, p. 179-180).

Se comparadas essa administração britânica à apresentada pelos norte-americanos resultará, então, de uma dissociação entre os dois casos. Nos Estados Unidos, como já citado, a administração gerencial é mais rígida, visto que seus padrões políticos visavam evitar muita flexibilização em seu sistema, pois em seu juízo esse padrão só tinha a intenção de proteger a nação. Acrescentando que o padrão adotado almejava “[...] evitar que a flexibilização das regras administrativas ponha em risco as salvaguardas políticas”. Justificando, além disso, possuir grande eficiência alcançada pela sua democracia política (ABRUCIO, 2005, p. 180).

Já, na Grã-Bretanha, o referido modelo foi bem sucedido, cuja liderança política manteve a flexibilização, permitindo níveis de transformações, aceitando críticas e conquistando, pouco a pouco o modelo perfeito para o gerencialismo (ABRUCIO, 2005, p. 180-181).

O modelo gerencial inglês teve três fases distintas, porém com relação existente entre si. Segundo Abrucio (2005, p.181), as representações de administração pública apresentadas foram: O Gerencialismo Puro, O Consumerism o Public service orientation (PSO).

A aspiração do Gerencialismo Puro inglês direcionava-se para a redução de custos e aumento de produtividade, cujos objetivos deram o ponta-pé inicial às privatizações. O foco de sua pretensão era alcançar a eficiência no âmbito público, a qual não foi alcançada pelo rígido centralismo burocrático weberiano. Porém, sua utilização na Grã-Bretanha não foi tão eficaz - utilizando-se do *managerialism* - pois, naquele momento a Grã-Bretanha passava por um difícil período de escassez de

recursos. Sendo assim, como cortar o que já não tinha? (ABRUCIO, 2005, p. 182-183)

Assim, o governo de Margaret Thatcher propôs algumas mudanças que seriam gerenciadas de acordo às: definições e responsabilidades de cada funcionário público, os objetivos do governo, valorizar os recursos públicos. Sendo que a maximização dos recursos foi, a princípio, mais trabalhada. Em tais direcionamentos foi indicado ao governo aderir a uma administração por objetivos e descentralizar as atividades administrativas. Essa desconcentração de poderes deixou transparecer certo tipo de enrijecimento por parte dos gestores com relação a seus funcionários, pois notou-se não poder haver a flexibilização proposta para decidir e inovar, retroagindo ao que antes era proposto pelo modelo burocrático (ABRUCIO, 2005, p. 183-184).

Percebe-se, assim que, desse modo à boa prestação dos serviços públicos e, por sua vez, da efetividade, não estavam sendo concretizados. Na verdade o que queriam era que a política se dissociasse da administração, a fim de facilitar a introdução das normas do *managerialism* puro no setor público. E, como era quase impossível, críticas começaram a ser lançadas, tais como comparações do *managerialism* com um *neotaylorismo*, o que, apesar dos pesares, não se considera de todo que este modelo tenha sido ruim, mas, que precisava de algumas correções. E, a partir de meados da década de 80 esse assunto continua sendo estudado, no intuito de melhores propostas futuras (ABRUCIO, 2005, p. 185).

Nesse intermédio surge o *Consumerism*, propondo melhorias ao modelo gerencial. O ponto principal de análise seria a redução dos custos, propostos pelo *managerialism*, pois esse processo poderia trazer péssima qualidade dos serviços prestados pelo Estado, já que o programa direcionado ao setor público abrangia primordialmente um cuidado voltado para o cliente/consumidor. Situação onde o consumidor quem estaria avaliando e direcionando os serviços públicos. Ponto este, que marcou a fase gerencial (ABRUCIO, 2005, p. 186).

Conforme caso exposto pela Grã-Bretanha, nesta situação também a descentralização das atividades administrativas era considerado o ponto

fundamental. Contudo, no *Consumerism* a noção de descentralização¹ não seria somente atribuída como uma desconcentração² de poder (como fora feito na Grã-Bretanha), mas como uma descentralização política. Circunstância que irá promover a aproximação cada vez mais da população, exigindo maior e melhor fiscalização dos serviços. E assim, começam a ser promovidos e concedidos os contratos de serviços públicos, que envolverá o setor público estatal, público não-estatal e empresas privadas (ABRUCIO, 2005, p. 186-187).

Sendo assim, essa nova forma de atuação entre e como setor público, passa a permitir competição, controle, evita monopólio e, seguindo as cláusulas apresentadas nos contratos, a população terá mais força em julgar a apresentação dos serviços (ABRUCIO, 2005, p. 187).

Considerado por muitos, como grande benefício e ponto positivo, o *Consumerism* passou a ser criticado pela aproximação do consumidor às atividades do Estado. O que passou a ser questionado foi o fato de, a definição utilizada ter sido consumidor como avaliador dos serviços públicos e não o cidadão, que acreditam estar mais relacionado, não somente pelo direito à escolha, mas dos direitos e deveres próprios do cidadão. Após muitas discussões levou-se a crer que, como consumidor, no que se refere à escolha dos serviços que melhor oferecem qualidade, mais tarde, uns acabariam se tornando mais cidadãos que outros, devido à individualidade que àquele respeito apresenta em seu conceito (ABRUCIO, 2005, p. 187-189).

A outra representação da administração pública gerencial foi a *Public service orientation (PSO)*, que dos temas supracitados este é um dos debates mais recentes da Grã-Bretanha. E como as duas, anteriormente comentadas, propõem avançar o modelo burocrático (ABRUCIO, 2005, p. 189-190).

Robustecida pela descentralização, a PSO, utilizando-se do conceito de cidadão e trazendo para a esfera pública, os defensores dessa visão acreditam estar aplicando

¹ Descentralização - é a distribuição de competências de uma para outra pessoa, física ou jurídica. Já desconcentração consiste na distribuição interna de competências dentro da mesma pessoa jurídica.

² Desconcentração - consiste na distribuição interna de competências dentro da mesma pessoa jurídica.

maior transparência e proteção ao Estado contra tipos de clientelismo ou cooperativismo, de acordo expressão utilizada por Abrucio (2005, p. 190-191):

Toda a reflexão realizada pelos teóricos da PSO leva aos temas o republicanismo e da democracia, utilizando-se de conceitos como *accountability*, transparência, participação política, equidade e justiça, questões praticamente ausentes do debate no modelo gerencial. É interessante notar, contudo, que o “objeto” que gerou a corrente da PSO foi “criado” pelo modelo gerencial. Trata-se a problemática da descentralização, a partir da qual foram formulados quase todos os conceitos da PSO (ABRUCIO, 2005, p. 190-191).

Foi, portanto, por meio da construção da esfera pública que as idealizações do PSO foram crescendo e tomando espaço, deixando bem claro que, a esfera pública não é somente o lugar de participar, mas, sobretudo de aprender. Contudo, sua aplicação restringiu-se, pois não havia até então um bom emprego na área nacional, visto que, por meio da participação do cidadão no setor público não iriam resolver todos os problemas (ABRUCIO, 2005, p. 191-192). Sendo assim, pergunta-se: Como aplicá-lo nacionalmente? Como garantir sua equidade? São perguntas que ainda continuam sem respostas.

Diante da apresentação das limitações vivenciadas pela administração gerencial, como foi o caso do exemplo britânico exposto, verifica-se ter sido a reforma da administração pública por meio de uma reforma de Estado, tema para vários debates, críticas, defesas e contradições acerca do assunto, visando, acima de tudo, reformular um novo modelo de administração pública.

Toda essa abordagem deixa transparecer a mesma noção, conforme expressa por Dropa (2003, p. 06), de que o Estado Gerencial veio com vontade de promover a descentralização da máquina administrativa do Estado, a fim de reduzir gastos. Contudo, mantendo o objetivo de especializar os servidores e assim seus serviços, quando diz: “Esse modelo volta-se para o cidadão como fim [...]”, sem deixar de almejar a eficiência administrativa, intervindo apenas, nos resultados.

Segundo à contextualização acima mencionada, Keinert (2000, p. 51) deixa claro que, num determinado período o Estado tomava por si só as decisões, mesmo que a favor da sociedade. Um período depois – com o citado paradigma do setor público –

a referida sociedade passa a decidir juntamente com o Estado. O que, mais além, vem desencadear o surgimento do terceiro setor ou o setor público não-estatal.

Pelo que se percebe seguindo a linha do tempo desde o patrimonialismo até o gerencialismo, analisa Keinert (2000, p. 113-114) que, reforçando a transformação do século XIX, num determinado período de tempo (dito de 1937 a 1979) o Brasil já se deparava com a ação do Estado, frente às decisões públicas, tanto ao que se referia ao cultural quanto à parte econômica. Contudo, essa atuação era em favor da sociedade. Porém, todas as regras a serem seguidas eram ainda ditadas pelo próprio Estado, ou seja, as normas vinham de cima para baixo (administração vertical).

Keinert (2000, p. 30-32), deixa claro que a boa condução da administração pública brasileira, condicionava este país à questão de desenvolvimento. Pois, seu baixo desenvolvimento, impossibilitava o avanço do setor público, frente aos seus objetivos (prestação do bom serviço público, capacitação do servidor na realização de suas atividades). Isso proporcionou, no ano de 2004, um estudo mais voltado aos temas relacionados à administração pública brasileira.

Diz ainda que, apesar de o assunto ser da área de administração, outras ciências se apoderaram de cercar o assunto, o que não escapa do conhecimento econômico, que sempre procura se fazer presente nos resultados da administração pública (KEINERT, 2000, p. 34).

Na opinião de Abrucio (2005, p. 192-193), para que transformações sejam feitas na administração pública à população, maior alvo desses resultados, e os funcionários públicos, meio principal de condução e transmissão das normas, ambos precisam analisar e ser de parecer favorável às tais propostas de mudança.

Para tanto, o que vivenciamos atualmente é uma luta na busca de controlar os recursos do Estado, preocupação que, segundo conceito dado por Abrucio (2005, p. 193) não está envolvido administrativa e/ou politicamente com a sociedade. Fator este que retorce, antemão, a proposta do modelo gerencial de efetividade, pois direcionando seus olhares apenas em verificar quanto se gasta em serviços

públicos, acabam (os governantes) por impossibilitarem a flexibilização do setor público a qual se vê limitada de agir por motivo de controles sobre os gastos públicos.

Daí, considera-se que a ação do modelo gerencial, no que diz respeito à descentralização dos níveis hierárquicos da organização pública, acaba por comprometer a sociedade. Pois, seu efeito acaba provocando diversidade entre as regiões, de forma a não permitir tanto equidade como avanço na prestação dos serviços (ABRUCIO, 2005, p. 194-195).

Este caso é ressaltado porque, enquanto uns formulam normas sem ter a noção da prática, outros a praticam. Contudo, devido à falta de comunicação entre ambos, estes não têm como repassar àqueles o resultado negativo (ou positivo) de sua ação, sem assim, poder repassar as possibilidades de possível mudança, no intuito de alcançar uma melhor aplicabilidade da teoria, na esfera pública (ABRUCIO, 2005, p. 195).

Desta forma, esse prejuízo acaba, ainda, por não identificar os responsáveis pela aplicação dos serviços. Sendo assim, a responsabilidade dessas práticas não trará eficiência à esfera pública. Principalmente porque, àqueles que os serviços deveriam ser mais beneficentes, fato este que renega a previsão de aproximação do cidadão ao acompanhamento dos processos da administração pública (ABRUCIO, 2005, p. 195).

Essa questão torna-se o maior empecilho à presença efetiva e positiva do modelo gerencial. E, se deste modo é difícil conquistar êxito nos países já desenvolvidos, pior ainda, nos países em desenvolvimento. O que continuará implicando imenso desafio ao reformular a burocracia pública.

Em alguns trechos transcritos pela Prefeitura de São Paulo (2004, p. 23), deixam perceber que a descentralização de atividades não está somente ligada com idéias políticas de governar, mas que, além disso, a organização de um governo deve ser composta por meio da inclusão social. E que por isso, a descentralização não seria somente “uma reforma gerencial *strictu sensu*, pois o seu componente político é

chave para compreender como a cidadania se envolve efetivamente no controle social e na gestão das políticas públicas”

Tal enfoque envolvendo Estado, descentralização e sociedade voltada para uma transparência governamental, é também explicitado quando apresentada pela Prefeitura de São Paulo a seguinte citação:

[...] não apenas a população aprende a participar, defender e disputar seus interesses, mas também o Estado assume uma postura pró-ativa de rever suas práticas organizacionais e administrativas como prestador de serviços, proponente de políticas públicas, mediador de conflitos sociais e organizador da vida da população no palco da urbanidade (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2004, p. 23).

A descentralização vem assim, romper com os limites proporcionados pelo modelo burocrático ao se referir às organizações públicas, visto que, seu propósito interage com a democratização, e sua implantação, com a busca de flexibilidade, eficiência e inovação no resultado dos serviços, conduzido por maior criatividade em responder às cobranças periódicas das administrações. Tal registro acaba assim por suscitar “[...] uma ampliação da responsabilização perante a população, ao determinar uma nova postura gerencial e operacional” transparente (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2004, p. 28-29), o que uma administração centralizada não oferece.

Frente ao que foi exposto neste capítulo, poderemos, então apresentar um quadro-resumo, das formas históricas e dos períodos de Administração Pública vivenciados no Brasil:

FORMAS HISTÓRICAS DE ESTADO E DE ADMINISTRAÇÃO

CATEGORIA	1821 – 1930	1930 – 1985	1990 - ...
Estado/Sociedade	Patriarcal-dependente	Nacional-desenvolvimentista	Liberal-dependente
Regime político	Oligárquico	Autoritário	Democrático
Classes dirigentes	Latifundiários e burocracia patrimonial	Empresários e burocracia pública	Agentes financeiros e rentistas

Administração	Patrimonial	Burocrática	Gerencial
---------------	-------------	-------------	-----------

FONTE: Bresser-Pereira <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n28/a03n28.pdf>, 2007, p. 11.

Diante, pois, dessa análise, pergunta-se: As mudanças ocorridas na administração pública brasileira conduziram o Estado a maior eficiência diante de suas atividades públicas ligadas à terceirização de serviços? É o que iremos investigar nos próximos capítulos dessa monografia.

2. SETOR DE SERVIÇOS

O setor de serviços vem, hodiernamente, evoluindo qualitativa e quantitativamente. Está sendo muito requisitado pelas economias mundiais, principalmente, pelas nações desenvolvidas, pois, de certo modo, vem facilitar suas transações, processando um efeito produtivo mais acelerado e menos custoso, além de garantir mais emprego. Sua atuação se faz presente, devido ao processo de divisão de tarefas entre empresas. Esse método, por sua vez, incorporado aos serviços públicos acabou motivando uma forte estrutura para o aparecimento e desenvolvimento do processo de terceirização dos serviços públicos.

A atuação do setor de serviços, funcionaria exatamente na atuação de uma empresa em uma determinada área ou função primordial aos seus objetivos, enquanto outra se encarregaria de realizar tarefas subseqüentes a estas (KON, 1999, p. 64-65).

Diante do exposto, fica claro entender a definição adaptada por Neves (2008) à esse respeito: “O serviço é um ato ou performance oferecido por uma parte (empresa) à outra (cliente)” e, complementando, são produtos variados e de consumo imediato. Diante dessa análise, o Serviço não pode ser acumulado ou estocado.

Segundo Oliveira (1995, p. 15), o impulso forte dado ao setor de serviços foi motivado no pós-guerra, entre as nações desenvolvidas – países que adotam o capitalismo como princípio econômico, uma vez que, algumas empresas passaram a necessitar do serviço de outras empresas, para exercerem fora de seu âmbito, atividades de suporte na fabricação de armas (por exemplo) ou mesmo dar seqüência em serviços que precisam estar em andamento, mas que, não têm estrutura suficiente para continuar naquele momento. Tal motivação foi precisa pelo fato de, nesses países, o setor primário ter sido superado pela alta tecnologia, voltada para o setor de serviços.

Esse impacto foi sentido no mundo inteiro, devido à mudança no padrão produtivo, assim como, do perfil da mão-de-obra.

Em relação ao desenvolvimento tecnológico e sua associação com o setor de serviços, assegura Neves (2008) que, é por meio do referido processo que as empresas hoje, utilizando-se de tal procedimento, obtêm uma imensa participação, dos próprios consumidores na administração dos gastos em bens e produtos que satisfazem suas necessidades. Para intermédio desse fator - e para melhor apresentação dessa afirmação - pode-se citar como exemplo, o uso de computadores e/ou telecomunicações.

No Brasil, representada pela participação econômica da região nordeste, o setor terciário apresenta-se como o mais ativo. Enquanto a participação do setor primário e secundário debilitava-se, a presença do setor terciário, aos poucos aumentava sua atuação (OLIVEIRA, 1995, p. 16).

Para KON (1999), a capacidade das atividades de serviços possui, em sua particularidade, efeitos de complementaridade a outros produtos, pois podem tanto mediar outros bens e serviços, quanto servir de bens finais, se por sua vez, proporcionarem vantagem expressa pelo consumidor.

Esse conceito se vale da importância que os serviços fornecem, já que, outros bens e serviços não podem ter efeito real, sem o seu auxílio. Em presença do exposto, tal apontamento se confirma por meio do raciocínio à seguir: “os serviços são a cola que mantém integrada qualquer economia, são as indústrias que facilitam todas as transações econômicas e a força propulsora que estimula a produção de posseção” (RIDDLE, 1986, apud KON, 1999).

Essa citação se encontra, também, reforçada na passagem:

Agregam valor aos produtos comercializados, constituindo diferencial de competitividade entre empresas. Representam diferencial de competitividade entre nações, ao reduzirem custos de transação de bens (NEVES, 2008).

Considera-se assim, o setor de serviços como um sistema capaz de contribuir para a efetivação dos compromissos econômicos de uma nação. De forma a agitar a produção e driblar o adversário, buscando sua eficiência entre os empreendedores,

na busca de redução de gastos em meio aos contratos de comercialização entre empresas domésticas ou internacionais.

De acordo com as definições feitas anteriormente, um problema acende frente à natureza dos serviços. Uns consideram como serviços intangíveis “[...] algo que é experimentado, mas não pode ser tocado ou preservado. Normalmente não resulta na propriedade de nenhum dos fatores de produção” (NEVES, 2008). Outros, já avaliam como tangíveis “[...] no sentido de possibilitarem a mensuração e a análise mais acurada das avaliações setoriais e regionais sistêmicas” (KON, 1999).

Paulo Pandjjarjian (2008) afirma que, nos dias atuais, o setor de serviços vem sendo a esfera de atuação econômica que mais cresce no mundo. Tal fenômeno se deve, assim, aos altos ganhos de negócio entre as empresas que participam dessas atividades. Expõe, também, que esse setor é responsável pela criação de 11 milhões de empregos. Faz ainda, a seguinte observação: “[...] um a cada três empregos gerados na última década foi em empresas de terceirização de serviços”. Aduz o mesmo autor que, no campo da terceirização, esse serviço é praticado em bom nível de execução pelos setores de serviços, o que atrai, ainda mais, empreendedores.

O IBGE (2002) investigou e divulgou o resultado de um estudo feito no Brasil, no ano de 2002, em relação à prestação de serviços às empresas. Constatou que o setor de serviços gerou uma receita líquida para o país num valor de 56,5 bilhões de reais, ao mesmo tempo em que envolveu uma empregabilidade referente a 2.314 mil trabalhadores.

Carneiro (2009) aborda que, nos seis primeiros meses deste ano de 2009, fazendo comparação ao mesmo período do ano passado, dos três setores da economia, a saber: o primário, o secundário e o terciário, este último foi o único a conseguir superar as expectativas do setor produtivo brasileiro, enquanto os dois primeiros caíam. Ressalta, deste mesmo modo, que apesar do crescimento em destaque do terceiro setor, houve queda do PIB, também em relação ao mesmo período em análise.

Ainda, em mesmo nível mencionado acima, foi publicada na Folha Online (2007) que, no mês de junho do ano de 2007, o setor de serviços teve seu grande destaque, em relação aos oito anos anteriores. Diante da pesquisa realizada entre as empresas do ramo, a Serasa constatou que, sua superação se deu, tanto em rentabilidade quanto em crescimento e desenvolvimento, o que favoreceu o campo econômico dessas e, também, das demais empresas.

Além disso, em mesma pesquisa, a relevância oferecida pelo levantamento da Serasa mostra que, entre indústria, comércio e setor de serviços, vale ressaltar a compensação dada por este último, cujo incremento foi realçado, em maior parte, pelas empresas prestadoras de serviços públicos.

Desta forma, mostraremos mais a frente, a importância do setor de serviços para com a melhoria da prestação dos serviços públicos.

2.1. – Serviços Públicos

Os serviços públicos sempre estiveram ligados às ações do governo, contudo a partir das transformações no papel do Estado, com a introdução da ideologia neoliberal, a partir da década de 1980, as atividades públicas passaram a ser descentralizadas. Do ponto de vista de Stockmayer (2008), essas mudanças favoreceram a confiabilidade e eficiência na prestação desses serviços, chegando até, a ser um ponto de apoio para a Nova Administração Pública, como vimos no capítulo anterior.

Essa nova roupagem dada ao serviço público contribuiu para a flexibilização e desburocratização dos serviços, uma vez que, proporcionou uma maior abertura para a participação da coletividade nos resultados alcançados na organização político-econômica da sociedade (STOCKMAYER, 2008). Esse serviço pode, então, ser entendido como uma espécie de atividade econômica, destinada a atender finalidades sociais.

Desse modo, o serviço público vem sendo definido por várias visões críticas acerca do assunto, contudo generalizando seu conceito, pode-se dizer que, é todo serviço prestado por meio da função administrativa do Estado, seja diretamente por ele, ou por empresas contratadas a prestarem seus serviços, cuja garantia é assegurar os interesses coletivos (VIANNA, 2004, p. 22-24).

E, conforme diz Miola (1997):

“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 participação dos cidadãos nos órgãos de deliberação e consulta e pela colaboração e pela colaboração entre público e privado na realização das atividades administrativas do Estado” (DI PIETRO, 1996, apud MIOLA, 1997).

O conceito de serviço público é ainda caracterizado segundo Meirelles (1993, p. 294, apud MIOLA, 1997), como “[...] variável e flutua ao sabor das necessidades e contingências políticas, econômicas, sociais e culturais de cada comunidade, em cada momento histórico [...]”.

Nada, além disso, afirma-se Lobo (2009) que:

[...] é o próprio Estado quem estabelece qual atividade será considerada serviço público, de maneira que, na ausência de previsão normativa, livre será a exploração do serviço ou atividade pela iniciativa privada. Uma vez que a Constituição eleja uma atividade à categoria de serviço público e indique sua titularidade, não há margem para interpretações divergentes. A doutrina entende possível, inclusive, que o próprio legislador ordinário caracterize uma determinada atividade econômica como serviço público [3]. Por outro lado, alguns autores entendem que haverá serviço público sempre que a iniciativa privada não possa atender adequadamente às necessidades coletivas (LOBO, 2009).

Reforçando o referendado contexto acima mencionado, o registro dado aos serviços públicos é perfeitamente apresentado na Constituição de 05 de outubro de 1988, porquanto direciona o seu Artigo 21 aos serviços prestados direta ou indiretamente pela União. Dentre outros assuntos ligados à este artigo, tem-se: XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

A fim de não deixar dúvidas quanto à aplicação dessa Lei, sob o regime de concessão ou permissão, apresenta o Art. 175 da Constituição que, referente à

prestação dos serviços públicos, para que a prática do Estado seja legalmente provada, a escolha da empresa tem que ser feita mediante processo licitatório.

Mais adiante, em presença dos elementos de autorização, concessão ou permissão, daremos mais clareza às informações acima mencionadas, no intuito de explicar como a descentralização das atividades do Estado para empresas particulares pode vir a ocorrer.

2.1.1. As diversas modalidades de transferência dos serviços públicos para o setor privado

A transferência dos serviços públicos para a esfera privada só é possível a partir da descentralização das atividades, conforme decorrida em vários trechos desta pesquisa. Que veio apontando para o fato das atividades serem exercidas por outras pessoas, de poderes alheios ao do Estado (MELLO, 1996, p. 80-81).

Seguindo o mesmo raciocínio, a transferência dos serviços públicos para empresas privadas pode ser também chamada de “Serviços Públicos Privativos”. Pois, estando o Estado em busca da prestação de seus serviços com maior eficiência e eficácia e, não podendo aplicá-lo, por qualquer que seja o motivo, contratará, conforme a lei, empresa privada e atribuirá à mesma tal prática, confiante em obter qualidade nos resultados planejados (LOBO, 2009).

Diante dessa alusão, complementa a Lei Maior, através do o Artigo 175:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Deste modo, apresentaremos os tipos de parcerias realizados entre Estado e empresas privadas, na busca de alcançar qualidade no efeito dos serviços públicos oferecidos por intermédio dessas empresas, as quais são especialistas em atender as necessidades secundárias das instituições que contratam seus serviços.

Podemos começar citando, como primeira modalidade de transferência dessas atividades, e não mais importante que as demais, a Concessão, como escolha do regime de execução das atividades do Estado em parceria com empresas privadas. Após tais descrições, apontaremos sobre o regime de Permissão e Autorização.

Concessão – neste regime a administração contratará empresa para realizar atividades públicas em seu nome. Torna-se legal, por meio da licitação (modalidade de concorrência), amparada por incisos e parágrafos dos artigos 21, 25 e 175 da Constituição Federal e celebrado em forma de contrato entre as partes. A responsabilidade na execução fica por conta da contratada que terá prazo determinado para realizar as atividades para a qual foi designada. Sendo que a sua tarifa será paga pelo usuário dos serviços, a exemplo dos coletivos urbanos. Seu contrato só será permitido com pessoa jurídica (MIOLA, 1997, p. 13-15).

Permissão - conforme Miola (1997, p. 15), é a delegação, a título precário (porém, alguns autores entendem que não seria título precário), direcionado pela administração pública à empresa privada da prestação dos serviços públicos. É defendida pelo artigo 175, da Constituição. Legalmente autorizada, também, mediante licitação, e permitida mediante contrato de adesão. Ela admite tanto a prestação do serviço, quanto a utilização do bem público pelo particular. Esse tipo de contrato tanto pode ser realizado com pessoa física quanto com pessoa jurídica (MIOLA, 1997, p.15).

Autorização – Anunciada no artigo 21 da Constituição, deixa clara a prestação dos serviços por particulares em atividades-meio de uma empresa, pois estas não precisam, necessariamente, serem realizadas pela própria empresa. A princípio, esses serviços devem ser efetuados em caráter pessoal, sendo intransferível a terceiros. Considerado de caráter precário por ser concedido pela administração pública ao particular interessado por prazo indeterminado, portanto revogável a qualquer instante (MIOLA, 1997, p. 15-16).

Após a exibição dos modelos de transferência de atividades do serviço público para o privado, adentraremos a seguir no tocante à Terceirização de Serviços Públicos, propriamente dita, apontando suas origens e conceitos, bem como sua ação na Administração Pública.

2.2. - Origens da terceirização de serviços

Com grande proeminência no mundo contemporâneo, a terceirização não é um procedimento novo. Trata-se de um processo que passou a ocupar o mundo dos negócios, mais precisamente, o meio econômico, e que abarca tamanho destaque tanto no mundo empresarial quanto no setor público.

Não se tem com exatidão quando e onde, necessariamente, o processo de terceirização de serviços se iniciou. Contudo, com Taylor e Ford, há os primeiros registros do processo de racionalização do trabalho e com a linha de montagem na fabricação de automóveis (MONTEIRO e GOMES, 1998).

Para outros, se iniciou antes da Segunda Guerra Mundial, nos Estados Unidos, quando o país necessitava investir em algumas atividades de produção auxiliar. As pequenas e médias empresas foram as primeiras a se utilizarem desse artifício, dando suporte às maiores empresas (LEIRIA, 1992, P.24).

Há ainda quem acredite que a Terceirização teve seu foco inicial em meio à eclosão da II Guerra Mundial (1939-1945). Período em que o armamento bélico, fôra

altamente demandado durante o combate. Tais equipamentos não existiam em quantidade no momento. Foi assim então que, empresas do seguimento, passaram a ser contratadas com a finalidade de prestar serviços que auxiliassem as indústrias bélicas na produção dessas munições (ALVES, 2009).

Ou ainda que, seu gatilho tenha sido ativado após a Segunda Guerra Mundial. Pois, com o resultado da guerra, um forte desemprego assolou o país, sendo que, juntando essa situação a outros aspectos, o país passou a necessitar de um gerenciamento das atividades públicas por terceiros, em vista do aumento da prestação dos serviços públicos, e tais atividades passaram a ser prestadas tanto direta quanto indiretamente pelo Estado (KIAN, 2009).

O desenvolvimento da terceirização de serviços foi tomando espaço e, sua presença no Brasil fica evidente ainda no século XX, vez que, nas décadas de 50 e 60, sua origem começa a se fazer sentir por meio das empresas multinacionais do setor automobilístico, demonstrando maior intensidade, na década de 70, quando passa a envolver serviços de limpeza e conservação (KIAN, 2009).

A amplitude envolvendo os serviços terceirizados vem tomando mais espaço no Brasil após a publicação da Lei Federal de n.º 6.019/74, quando, de sua apresentação no 2º artigo de seu regulamento, divulga: “Trabalho temporário é aquele prestado por pessoa física a uma empresa, para atender à necessidade transitória de substituição de seu pessoal regular e permanente ou à acréscimo extraordinário de serviços” (BRASIL, 1974).

Mais uma observação é apresentada para o afloramento da terceirização: o neoliberalismo. No Brasil, governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2003) a ideologia neoliberal foi implantada. Sua principal proposta foi o enfraquecimento da interveniência do Estado no domínio econômico. Tal medida se aplicou, proporcionando a descentralização das atividades públicas o que, dentre outras coisas, teve que contar com o auxílio de empresas privadas, promovendo destarte, a introdução da terceirização de serviços (MEIRELES, 2007).

2.3. - Conceito e pontos co-relacionados à Terceirização de Serviços

Segundo Ferreira (1993, p.531), terceirizar é “contratar (empresa) terceiros para seus serviços auxiliares” (atividade-meio), ou ainda, “atribuição a empresas independentes, isto é, terceiros de processo auxiliar à atividade principal de uma empresa”.

De mesmo modo, complementa Leiria (1992, p. 11) que, “na relação entre as empresas, os recursos humanos ligados por relação laboral com a prestadora de serviços são terceiros em relação à empresa tomadora (terceirizante)”.

Além disso, aponta ainda que, “tudo o que não constitui atividade essencial de um negócio pode ser confiado a terceiros” (LEIRIA, 1992, p. 22). Ratificando que a terceirização é “a agregação de uma atividade de uma empresa (atividade-fim), na atividade-meio de outra empresa” (LEIRIA, 1992, p.85).

Em contrapartida ao assunto referente às atividades fim e meio, vale à pena ressaltar o conflito que algumas pessoas fazem quando da diferenciação dessas atividades. Posto que, em decorrência de tal situação, em 2008, a fim de aperfeiçoar e complementar prática da terceirização, tornando-a lícita, sugeriu-se que os contratos ajustados entre as empresas (contratante e contratada) descrevessem esses termos com o mesmo significado, ou seja, que não se fizesse distinção entre eles (ROCHA E SILVA, 2009).

Essa mesma situação é frisada por Barbosa (s/d), quando reforça: “[...] como a atividade fim da empresa pode ser modificada, uma terceirização inicialmente lícita pode vir a se tornar ilícita, posto que a atividade antes considerada *meio* pode ser, posteriormente, considerada, *fim*”.

Contudo, a fim de proporcionar maiores esclarecimentos quanto ao assunto, o Sebrae (2006) apresenta uma distinção entre elas, definindo-as, respectivamente, da seguinte maneira: “As atividades principais estão descritas na cláusula objeto do contrato social das empresas e são chamadas de atividades-fim” de modo que, “as

atividades-meio são todas aquelas não essenciais da empresa, ou seja, as que têm a finalidade de dar suporte às atividades principais [...]”.

Assim sendo, interagindo com o parágrafo anterior, é válido acrescentar a informação da secretaria de Estado da Fazenda de Santa Catarina - SEF.SC (2009), no que se refere às atividades-meio, pronunciando que: “a relação de emprego se dá entre o trabalhador e a empresa contratada, e não diretamente com o contratante dos serviços”.

A locação de mão-de-obra feita pela contratante é temporária e mantida por meio de um contrato. Não permite a relação de emprego e abomina a interpretação de agenciamento de mão-de-obra ou locação de trabalhadores, que seria a subordinação dos mesmos frente à contratada. Não obstante, é de se destacar que um dos aspectos não desprezíveis da terceirização seja o princípio da economicidade para tomadora (MIOLA, 1997, p. 17-23).

Com mesma convicção de complemento e afirmação do apontamento acima, Kian (2009, p.09), introduz uma informação importante:

A execução material do serviço público é a realização de atividades que não constituem serviço público em sua inteireza, eis que somente complementam o serviço, caracterizando-se ainda pela ausência de vínculo contratual entre o prestador do serviço e seu usuário. O terceiro, neste caso, não possui competência para gerir o serviço público, de vez que o executa em nome do gestor operacional, este com função reguladora e de otimização do serviço (KIAN, 2009, p.09).

Vale ressaltar que essa execução do serviço público pelo particular, constitui valor legal mediante contrato entre ambos (KIAN, 2009).

Aproveitando-se da referência, é muito oportuno trazer à essa apresentação o apontamento feito pelo Sebrae (2006), quando da proposta dos contratos de terceirização, de fixar e deixar claro a licitude do mesmo, não apresentando relação de emprego entre os prestadores de serviço. Caracterizará:

- *Subordinação*, se houver relação de gerenciamento, por parte da contratante, em relação aos empregados da terceirizada;

- *Pessoalidade*, quando a contratante interferir na escolha dos prestadores do serviço terceirizado;
- *Habitualidade*, os serviços devem ser prestados de forma não-eventual e o empregado deve se desligar da empresa contratante com o fim do contrato, e por fim;
- *Onerosidade*, não pode haver nenhuma ligação de pagamento entre a contratante e o empregado, mas sim, entre aquela e a contratada.

Silva e Marodin (1997), em seu projeto sobre Gestão Contratada de Projetos, apontam alguns pontos positivos acerca da terceirização de serviços, quando declaram:

"A terceirização é mais que uma tendência. Organizações sadias e lucrativas visualizam a terceirização como um elemento essencial na sua estratégia de negócios e estão fazendo grandes investimentos na terceirização de funções críticas que não sejam parte do seu negócio principal" (SILVA E MARODIN, 1997).

Alegam destarte, que o conceito de terceirização faz parte de uma administração moderna. Pois, sendo a terceirização um "elemento essencial na estratégia de negócios", subentende-se que, apresenta no mínimo, agilidade na atividade-meio e/ou economia, contribuindo com a competitividade de empresas que pretendem dar mais prioridade as suas atividades-fim.

[...] a transferência de atividades para fornecedores especializados, detentores de tecnologia própria e moderna, que tenham esta atividade terceirizada como atividade-fim, liberando a tomadora para concentrar seus esforços gerenciais em seu negócio principal, preservando e evoluindo em qualidade e produtividade, reduzindo custos e gerando produtividade (CARELLI, 2004, p.44, apud SILVA).

Outro *elemento essencial na estratégia de negócios*, apontada anteriormente, pode se tornar proveitosa na expressão utilizada por Bernstorff (1999), quando faz alusão à uma das propriedades dessa prestação de serviços, que seria a flexibilização do trabalho dentro de uma empresa. Esse procedimento provoca a descentralização de parte das atividades desta para outrem, garantindo deste modo, mais agilidade e competitividade para as contratantes.

A esse respeito, completa Alves (2009) que a terceirização, quando iniciou no Brasil, já mantinha o propósito gerencial de suavizar suas despesas com a produção em geral, bem como, potencializar sua concorrência entre empresas internacionais.

Já Garcia (2006, p. 312-313) apresenta pontos tanto positivos quanto negativos da terceirização de serviços, respectivamente, que: a transferência das atividades secundárias para empresas terceirizadas, geram tarefas especializadas e, em consequência, maior valor agregado. Porém, provoca, também, uma precarização do trabalho, devido à redução de custos (garantias e direitos) para o trabalhador terceirizado. Essa redução de custos vem acompanhada da insegurança desse mesmo trabalhador, vez que, as empresas contratantes, a fim de gastar cada vez menos, passam a diminuir, também, a frota de mão de obra contratada.

Garcia (2006, p. 313) acrescenta, também, que “a dispersão do processo produtivo não implica apenas a pura e simples redução de custos. Além disso, os contextos institucionais e culturais podem interferir nas relações entre empresas contratadas”.

Nesse mesmo sentido, apresenta Gitahy e Cunha (1999, p. 79, apud GARCIA, 2006, p. 313) que “esse enfoque permite evitar *el determinismo económico e tecnológico [...] y pensar las transformaciones en curso em términos de múltiples opciones de actores concretos frente a condiciones sociales y económicas dadas*”.

Seguindo a linha de pensamento de Bernstorff (1999), quando menciona a descentralização nas repartições públicas, Faria (2009, p. 01-04), vem acrescentar, que sua eficácia apresentou manifestação em meio à presença do neoliberalismo que, frente à administração pública fez desenvolver uma forte ligação destas com empresas do ramo privado, repassando à estes poderes políticos e econômicos de decisão, objetivando assim, diminuir custos e aumentar eficiência no setor público.

Ainda seqüenciado a decisão de descentralização das atividades públicas, Faria (2009, p. 04-5), ratifica os dados relevantes após a aplicação da descentralização, que irão mudar a ordem econômica e/ou social na relação de trabalho (empregado X empregador), tais como: o centro decisório deixaria de ser verticalizado, passando a autoridade para, ao invés de um ponto central de comando, vários independentes,

por meio de parcerias com empresas privadas, reduzindo, destarte, o número de funcionários efetivos, mas abrindo espaço para contratações de serviços temporários, favorecendo à flexibilização das relações trabalhistas.

A favor da flexibilização dos direitos trabalhistas se mostra Grunwald (1999), quando manifesta ser essa flexibilidade a condutora ativa para o alcance da eficiência e eficácia do suprimento das necessidades que envolvem o campo econômico-financeiro da empresa, além de ser um mecanismo crítico para captura de soluções possíveis para dadas situações apresentadas.

Como já foi dito, a terceirização de serviços concretiza-se entre empresas por meio de um contrato feito entre elas, onde a empresa contratada se compromete em desempenhar as obrigações laborais que auxiliarão as atividades essenciais da contratante, afim de que esta, obedecendo às cláusulas descritas no contrato, permita à terceirizante, reduzir custos e diminuir seu número de funcionários (SEF.SC, 2009).

Em decorrência de um lícito acordo, também poderá reduzir os custos trabalhistas, uma vez que o vínculo empregatício existirá, à primeira vista, entre a contratada e seus funcionários, ficando a contratação apenas com a responsabilidade de arcar com o pagamento pelos serviços prestados diretamente com a terceirizada (SEF.SC, 2009).

Algumas confusões são feitas em relação aos termos “locação de mão-de-obra” e “contratação de serviços”. No primeiro, as atividades secundárias da empresa contratante serão realizadas por um trabalhador, cujo contrato será feito diretamente entre ele e a contratante. No segundo, as atividades serão realizadas por uma segunda empresa, cuja relação de emprego não se fará diretamente com o trabalhador. Esta caracteriza a terceirização de serviços propriamente dita, e de forma lícita. O que não acontece com aquela, pois esse tipo de contratação é vedado pelo art. 110 do Decreto nº 4.777/06. Proibido, de mesma maneira, pela Constituição Federal, art. 37, Inciso II. (SEF.SC, 2009).

E foi assim, diante de uma considerável demanda de serviços solicitadas ao Estado, que este, mediante liberação de lei(s) e regulamento(s), propôs repassar, dentre outras, algumas das atividades da administração pública para a assistência de empresas privadas.

2.4. Terceirização na Administração Pública

Como foi dito anteriormente, a Administração Pública possui a função central de dar suporte ao Estado no que se refere à continuidade dos seus serviços essenciais. Sendo assim, no que tange à produção eficiente do setor público, introduz-se em seu meio as atividades terceirizadas, com a função, por sua vez, de apoiar a condução das atividades-fim da administração pública.

Observa-se que a partir da terceirização de serviços na administração pública, os cofres públicos, de certa forma, mantiveram “menos gastos” que anteriormente. Posto que, apoiada por vários seguidores, essa idéia não seria exatamente de desvios ou negligência do Estado para com sua sociedade, mas sim, de perceber e procurar uma saída para dar maior suporte às necessidades de sua população, desconcentrando algumas decisões que aumentavam cada vez mais a burocracia ao invés da praticidade nos serviços (VIANNA, 2004, p. 60-61).

Sendo assim, se fez necessário reformar a administração pública e reformular o papel do Estado de modo a aumentar o conhecimento e a informação sobre as atividades do setor público, para assim, se tornar eficiente aos olhos da sociedade e do mundo moderno. O que foi possível após a flexibilização e descentralização das atividades, o qual não era permitido na administração burocrática (SANTOS E ARAÚJO, 2007, p. 112-113), conforme já foi dito, também, anteriormente.

E, para apoiar a idéia de terceirização várias leis e regulamentos – além de outros fatores - aos poucos foram sendo instituídos para dar suporte e sustentação à condução desse tipo de serviço.

De tal modo, diante do divulgado pela Lei nº 6.019/74 e 7.102/83, por intermédio de empresa interposta, seria proibida a contratação de pessoal que mantivesse vínculo com a empresa contratante. Todavia, assim o seria possível somente nos casos de Vigilância e Trabalhos Temporários, pois estes já se encontravam previstos em lei.

Contudo, segundo os Enunciados 256/1993 e 331/1993 do Tribunal Superior do Trabalho - TST, a contratação de serviços de uma empresa por outra, não seria ilegal. Assim, ao fazer revisão do Enunciado 256, acrescenta-se o Enunciado de n.º 331, o qual, no inciso II, traz para a administração pública uma grande mudança referente à admissão de trabalhador. Passou então a não mais ser obrigada a manter vínculo empregatício com pessoal temporário irregularmente contratado, onde pôde estabelecer uma relação jurídica entre o servidor público e a administração (TST, s/d).

É o que se pode observar segundo o Enunciado nº 331, do TST, focando principalmente o inciso II, conforme menção anterior, sem a pretensão de desconsiderar os demais incisos:

Enunciado nº 331 - Revisão da Súmula nº 256 de Contrato de Prestação de Serviços – Legalidade:

I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.1974).

II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da administração pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988). (Revisão do Enunciado nº 256 - TST)

III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20-06-1983), de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, 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 (art. 71 da Lei nº 8.666, de 21.06.1993). (Alterado pela Resolução n.º 96/2000, DJ 18.09.2000).

Levando agora em consideração o inciso IV desse Enunciado 331, percebe-se claramente a idéia e prática de responsabilidade entre as empresas contratante e contratada, respectivamente, Administração Pública e Empresa Privada, direcionada aos direitos trabalhistas dos prestadores dos serviços propriamente ditos. O que vem a reforçar ainda mais que, apesar de o Estado direcionar a condução de algumas das atividades do setor público à esfera privada, ele não deixa de ser o regulador maior. Não deixando também, que as atividades por esta exercidas sejam caracterizadas como não públicas.

De tal modo, afirmam Salvino e Ferreira (2009, p. 133-136) que essa relação entre empresas públicas e privadas acabam por gerar uma espécie de parceria entre elas. Parceria que, não somente dá suporte uma à outra, mas também vem trazer eficiência pública, agilidade, aprimoramento das atividades, promovida pela especialização do trabalhador, na qual, somente o setor privado agindo isoladamente, não o conseguiria.

Deste modo, no mundo moderno, possibilitado por meio da globalização, as empresas passaram a ter necessidade de agilizar a sua atuação. Nesse cenário, os processos de terceirização dos serviços públicos se tornaram fundamentais. Pois, neste caso, quanto mais o setor público se dedica apenas à sua atividade principal, mais rapidez e eficiência ele consegue.

Acrescenta ainda que, essa parceria é mantida por instrumento jurídico, chamado de contrato, celebrado entre ambas pela administração pública, com interesses coletivos. Chamando atenção também para o fato de que, nesse caso a administração não domina nem mesmo se sobrepõe àquela (SALVINO e FERREIRA, 2009, p. 133-134).

Assim, confirmado também por Kian (2009, p. 08-11), a prática de execução indireta do Estado em relação às atividades do setor público, em alguns casos, no

cumprimento das atividades da administração pública, pode ser praticada parcialmente pela esfera pública. A terceirização é feita em nome do Estado, em decisão de cautela, optando neste caso pela terceirização, na prestação de serviços por terceiros – que, por questões momentâneas e/ou até por reconhecimento desse tipo de atividade – decidem que essa proposta sairá menos onerosa e até mais eficiente à administração pública.

Esse entendimento é assim alimentado pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995, quando da criação dos objetivos a serem seguidos pelas empresas privadas na atuação junto à administração pública, em busca da eficiência no setor público. Conforme destaca Berquó (2004, p. 141-142), na classificação dos setores ligados à execução de atividades estatais, apresenta-se: o Núcleo Estratégico, as Atividades Exclusivas, a Produção de Bens e Serviços para o Mercado e, Serviços Não-Exclusivos. Este último, foco do nosso trabalho, é exatamente o repasse das atividades não essenciais do Estado ao setor não-estatal e/ou à empresas privadas, com o objetivo exclusivo de servir à comunidade.

Diante deste foco de execução das atividades indiretas do Estado, o Plano Diretor aponta os objetivos do setor não-estatal ou empresas privadas com vistas ao interesse público:

- Transferir para o setor público não-estatal esses serviços, através de um programa de "publicização", transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do Poder Legislativo para celebrar contrato de gestão com o Poder Executivo e assim ter direito a dotação orçamentária;
- Lograr, assim, uma maior autonomia e uma conseqüente maior responsabilidade para os dirigentes desses serviços;
- Lograr adicionalmente um controle social direto desses serviços por parte da sociedade através dos seus conselhos de administração. Mais amplamente, fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação da sociedade tanto na formulação quanto na avaliação do desempenho da organização social, viabilizando o controle social;
- Lograr, finalmente, uma maior parceria entre o Estado, que continuará a financiar a instituição, a própria organização social, e a sociedade a que serve e que deverá também participar minoritariamente de seu financiamento via compra de serviços e doações;
- Aumentar, assim, a eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor (Brasil, 1995).

Com a orientação mantida pelos objetivos, citados acima, do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, e relacionando ao proferido no inciso IV, do

Enunciado 331, a análise será a seguinte: para manter suas responsabilidades, a administração pública, reveste-se de poder legal para acompanhar diretamente o andamento das atividades da empresa privada por ela contratada para auxiliar na execução de suas atividades-meio. A saber, legaliza-se sua faculdade de acompanhamento por regulamento da Lei n.º 6.888/93 que, direcionado pelo seu artigo 67, diz o seguinte:

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, 2003).

E, sendo bem lembrando por Salvino e Ferreira (2009, p. 135-136), foi por meio dessa Lei que a realização dos serviços e obras (como a empreitada por preço único ou global, ou até como empreitada integral) foram liberados, conforme demonstrada em seus artigos 10, 37 e 173. Contudo, se embasando somente nesta Lei, a terceirização não teria sentido legal.

Para tanto, no sentido de legalizar de uma vez esses serviços, criou-se o Decreto-lei nº 200/1967, pelo qual, a legalização às práticas frente aos serviços terceirizados no Brasil, envolvendo o setor público, passou a ser regulamentada (VIANNA, 2004, p. 61). Conforme dito no capítulo 1.

Entrementes, põe em cena novamente, Salvino e Ferreira (2009, p. 134-135) o assunto sobre parceria, mas agora o direcionando a flexibilização aplicada na relação mantida entre o Estado e o setor privado, pois, é uma característica propícia da terceirização, uma vez que, permite ao setor público executar suas funções de forma diferente e até em permitir a relação triangular como forma de diminuir o desgaste do Estado com suas atividades delegáveis.

Diante, assim, desta e de outras Leis, Decretos, Resoluções, conforme menções feitas anteriormente, apresentamos que a terceirização de serviços públicos, desde que licitamente conduzida, pode ser praticada pela administração pública, sem qualquer impedimento.

Contribuindo ainda com o referido tema, Laitano e Freitas (1994, p. 37, apud MIOLA, 1997, p. 17) descreve que, a prática da lícita condução da terceirização de serviços pelo setor público, mesmo que por meio da contratação de empresas privadas, se dá pelo motivo de que, para serem contratadas, terão que declarar perante o juízo moral e impessoal, que se encontram em regular situação de capacidade administrativa e tecnicamente especializadas, se mostrando aptas a desenvolverem as atividades secundárias das empresas contratantes de seus serviços.

Mesmo assim, apesar de todas essas confirmações de legalidade perante a contratação de terceiros no setor público, em alguns pontos ainda são ressaltados a possibilidade de desobediência a lei por meio desse tipo de execução indireta, conforme menciona Kian (2009):

Em sentido amplo, o que mais tem causado dúvida a respeito da terceirização no âmbito da Administração pública, é a representação de diversas formas de introdução do particular na prestação de serviços públicos. Assim, costuma-se chamar terceirização qualquer serviço público prestado através de terceiro estranho aos quadros públicos, como a concessão de serviços, por exemplo (KIAN, 2009, p. 10).

Chamada a atenção também por Salvino e Ferreira (2009, p. 137) sobre mesmo assunto, quando lembram que, mesmo apesar da regulação da terceirização pelo Decreto 200/1967, algumas inobservâncias se fazem sentir frente aos atos jurídicos, ou seja, as vagas preenchidas no setor público por meio de mão-de-obra fornecida por empresa terceirizada que não é concursada, estão estes, por sua vez, substituindo vagas de funcionários públicos.

Contudo, não somente para buscar, mas também para alcançar a eficiência, diz Berquó, ser um dever da administração pública, no que é necessário realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento operacional e, o que é melhor, sem burocracia e participação (BERQUÓ, 2004, p. 146-147)

Apesar de toda essa tramitação e condução, a administração pública também terá suas responsabilidades mediante encargos secundários e inesperados que poderão vir a surgir diante da falta de cumprimento de algumas normas, pela contratada, perante esse tipo de contrato (MIOLA, 1997, p. 23).

Vimos neste capítulo uma breve explanação sobre o setor de serviços e sua ligação com o serviço público, cuja atuação colaborou para o funcionamento da flexibilização e descentralização das atividades públicas. Tal contextualização se tornou preponderante para a introdução da aplicação do processo de terceirização, bem como, para compreensão do capítulo seguinte, que abordará acerca da eficiência da terceirização na administração pública, foco dessa monografia.

3. EFICIÊNCIA DA TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Nesse capítulo iremos assinalar os efeitos da eficiência da terceirização na Administração Pública, sobre o seguinte ponto: Em que medida a terceirização pode alavancar a eficiência na administração pública? Quais os pontos positivos e negativos de tal proposta no tocante a administração pública?

Todo este contexto de terceirização vem sendo seqüenciado por uma gama de fatores. Contudo, o mais relevante para a desenvoltura e fechamento deste trabalho volta-se para a eficiência na a administração pública.

Tal eficiência tentou ser introduzida junto à administração burocrática, logo, por ser também um de seus objetivos: a racionalização dos serviços. A grande formalidade nos trâmites administrativos provocou, ao invés de eficiência, a ineficiência no setor público (BERQUÓ, 2004, p. 144-147).

Abrange Pinheiro (2000) acerca dessa conjuntura que, o princípio da eficiência é retomado pela Constituição de 1998, com a finalidade de nortear a administração pública, no sentido de organizar e conduzir positivamente o interesse público. De maneira a permitir qualidade, inovação, economia, organização, estrutura, mais rapidez (desburocratização), satisfação, e de forma efetiva, adequando-a a sociedade pertencente. Muito embora, não somente esses fatores caracterizarão a eficiência administrativa do setor público, mas também, sua condução comprovadamente legal.

Hely Lopes Meirelles (apud PINHEIRO, 2000) diz que a eficiência nada mais seria do que:

O que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros (HELY LOPES MEIRELLES, apud PINHEIRO, 2000).

Segundo Berquó (2004, p. 144), o princípio da eficiência foi promulgado pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998. Ao analisá-lo, direcionando-se ao artigo 37, parágrafo 3º, teremos a seguinte apresentação:

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

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego função na administração pública.

Observa-se nos incisos acima, o interesse da Constituição em deixar os clientes dos serviços públicos mais satisfeitos, cientes dos trâmites de seu interesse dentro da administração pública, além de mais seguros quanto aos seus direitos no exercício da lei, adquirindo, de tal maneira, maior conforto e confiabilidade nos serviços prestados por esta.

Segundo Trovão (s/d), o princípio da eficiência está direcionado à inovação das normas e regras no serviço público, na busca constante da qualidade, a fim de promover, de forma competente, o bem comum de uma sociedade, proporcionada por agilidade e presteza, dada à característica qualitativa na prestação de tais serviços.

E, é segundo a qualidade que, Santos e Araújo (2007, p. 115) denotam como sendo algo que pode ser experimentado. E, somente a partir daí, na análise do antes e do

depois, que o serviço público pode ser (ou não) reconhecido como característica positiva.

Esse princípio de eficiência chama a atenção para o cuidado que deve voltar-se à administração pública, associada aos seus usuários, pois considera ser um importante instrumento de qualidade das atividades promovidas ou ligadas à responsabilidade do Estado para com o cidadão, conforme acrescentado acima. Esse princípio vem, então, condicionado a auxiliar e orientar a administração pública, proporcionada pelo uso da legalidade na tramitação das atividades e geração de resultados.

Neste sentido, mais uma vez, pertinente ao assunto da qualidade dos serviços prestados direta ou indiretamente pelo Estado, leva cada vez mais o caráter importante de agradar o cliente-cidadão. E a qualidade passa a ter, também, importância estratégica nesta busca.

Assim se faz presente nas palavras de Dias (1998, apud MACHADO et al), uma das provas de que a terceirização eficiente está contribuindo, também, para a redução do desemprego, conforme abaixo:

Neste final de século as empresas passam por intensa reestruturação produtiva. E entre essas diversas estratégias de reestruturação está a terceirização. [...] a terceirização possibilita a criação de alternativas por meio da multiplicação do número de prestadores de serviço.

De mesma forma, encontramos em meio aos argumentos de Sarat et al (2000, apud MACHADO et al) outras ações positivas no resultado proposto pela eficiência da terceirização de serviços:

Diversas vantagens, tanto em termos de redução de custos quanto em melhoria de qualidade e eficiência fizeram da terceirização uma prática empresarial consagrada. Inicialmente, ela estava restrita a algumas atividades [...]. mais tarde passou a ser utilizada de forma massiva em área e atividades essenciais da empresa.

Esses pontos estratégicos de eficiência e qualidade se fazem repercutir, mais uma vez, com o intuito de garantir sua atuação legal frente à coletividade. Considerando a legalidade, se a administração pública quiser, a faz. Contudo, se não a praticar, conforme orienta Santos e Araújo (2007, p. 111), a Ouvidoria está presente para receber qualquer notificação, dentre outras coisas, de irregularidades, para posterior

apuração e providências cabíveis. Apresentando a seguinte citação acerca dos objetivos deste órgão:

Assim sendo, - a Ouvidoria - se apresenta como um instrumento de democracia na medida em que conduz o cidadão para o âmbito da gestão pública na certeza de que a sua manifestação será acolhida e que para a correção e/ou prevenção das falhas e para o aprimoramento dos serviços públicos (SANTOS E ARAÚJO, 2007, p. 111).

Aprofundando um pouco mais acerca do referido assunto, acrescentam, além disso, que: “A administração pública gerencial havia surgido, a partir da década dos anos setenta [...] com a adoção de um conjunto de práticas voltadas para o aumento da eficiência e a melhoria da qualidade dos serviços prestados ao cidadão” (SANTOS E ARAÚJO, 2007, p. 114).

Conforme esses autores será também dentro deste contexto que a eficiência na administração pública - ao mesmo tempo, considerando a participação da terceirização nesse cenário - terá a idéia de aproximar o cidadão da administração pública, e assim, começa a ser aplicada. Pois, segundo eles, a melhoria nos serviços públicos necessitava ser conhecida e reconhecida de fora para dentro, ou seja, do olhar analítico do cliente para o servidor e o serviço público (SANTOS E ARAÚJO, 2007, p. 114).

Percebe-se, contudo que, o conceito de eficiência se dá como resultado da iniciativa dos agentes administrativos, na busca de propor uma melhor atuação do agente público, bem como, da estruturação da administração pública, para o alcance de resultados positivos e satisfatórios à coletividade.

Ainda na fala de Santos e Araújo, no Brasil, a presença do cliente-cidadão começa a ser sentida nos anos 80. Mas, é a partir de 1995, após a reforma gerencial, que sua apresentação se faz notória (SANTOS E ARAÚJO, 2007, p. 114).

Pelo transcorrer desses tópicos, nota-se que o Estado promoveu a diminuição de seu tamanho com as privatizações e terceirizações de alguns serviços, com a iniciativa de que o setor privado assumisse alguns dos encargos não exclusivos da atividade peculiar do Estado.

E assim, diante de tais explicações, conduzimos o fechamento desse tópico pelas palavras de Rocha (2004):

“[...] toda a construção legislativa do direito nacional aponta, pois, para a adoção de uma estrutura de terceirização de serviços públicos e até mesmo de mão-de-obra que envolva novas técnicas de administração pública gerencial [...] (ROCHA, 2004)”.

Do início até este ponto da monografia, falamos de uma nova administração, a administração Gerencial - (iniciada na metade do século XX), na qual envolveu mudanças gerenciais na administração pública – que envolveu descentralização, flexibilização de atividades e democratização do serviço público, além de favorecer a privatização e terceirização de serviços públicos, legalmente introduzida e efetivada por meio de princípios eficazes – sendo um deles, o da eficiência - capazes de auxiliarem a condução dos trâmites públicos, além de apresentar novas formas de condução e autonomia do gestor, sem a intervenção direta do Estado.

Desta forma, seria possível entender que: a eficiência é peça fundamental no serviço oferecido pelo Poder Público, visto que busca apresentar qualidade, economia, inovação, agilidade, organização, estrutura nos serviços prestados na administração pública, propondo desenvolver uma cultura gerencial nas organizações, buscando efetividade e eficiência em seus resultados e, em ainda, aumentando, além de tudo, a governança do Estado.

A partir de agora, iremos fazer um estudo mais real, ou seja, o resultado prático dessas atividades, envolvendo a análise de eficiência (ou não) de seus resultados.

3.1. - Análises práticas da terceirização

A melhor maneira para conduzir esse apontamento seria por intermédio de um estudo de caso ou pesquisa de campo, porém, devido ao curto espaço de tempo, explanaremos tal resultado tendo como base de análise alguns dados secundários que apóiam ou desfavorecem as atividades terceirizadas.

Nesta sequência a apreciação será feita, tomando como base, o primeiro problema deste trabalho: Em que medida a terceirização pode alavancar a eficiência na administração pública?

- A primeira análise é feita tendo como referência o artigo: “Estado, Ordem Social e Privatização – As Terceirizações Ilícitas da Administração Pública por Meio das Organizações Sociais, Oscip’s e Demais Entidades do ‘Terceiro Setor’”, escrito por Tarso Cabral Violin (s/d).

Neste artigo, Violin (s/d) apresenta fatores e controvérsias que dão lugar à ilícita condução de processos terceirizados, quando atividades sociais que deveriam ser conduzidas pelo próprio Estado, para a execução direta dos serviços públicos, são prestados exclusivamente por terceiros.

Violin (s/d, p. 01-07) chama de “desresponsabilização do Estado” esse repasse de atividades para o terceiro setor que seriam próprias de seu cumprimento. Justifica tal termo no decorrer dos próprios artigos da Constituição de 1988, que diz ser o Estado o ator principal na efetivação e acompanhamento do bem-estar social, da justiça social, da saúde, dentre outros. Sendo, deste modo, a favor da prestação de serviços públicos, por empresas privadas, em alguns momentos autorizados e fiscalizados pelo Poder Público. Contudo, devendo ser “[...] obrigatório que o Estado tenha o seu aparelhamento para prestação direta dos serviços sociais” (VIOLIN, s/d, p. 07).

Além desse posicionamento Di Pietro (2005, p. 239, apud VIOLIN, s/d, p. 07) considera que:

[...] não tem fundamento jurídico, no direito brasileiro, a terceirização que tenha por objeto determinado serviço público como um todo. Assim, não é possível, por exemplo, que determinado município repasse toda a gestão da educação ou saúde pública para entidades do ‘terceiro setor’ (grifo do autor) (DI PIETRO, 2005, p. 239, apud VIOLIN, s/d, p. 07).

Esta passagem comprova que, os serviços de dever do Estado devem ser priorizados, e por ele prestados diretamente. Na medida em que “não pode eximir-se de desempenhá-los, motivo pelo qual lhe é vedado esquivar-se deles e, pois, dos deveres constitucionais aludidos pela via transversa de ‘adjudicá-los’ a organizações

sociais”. “[...] Sem que o Estado se demita de encargos que a Constituição lhe arrogou” (VIOLIN, s/d, p. 08).

Um outro ponto reforçado para a execução direta do Estado na condução de atividades públicas é chamado a atenção por Ramos (2001, apud VIOLIN, s/d, p. 08) quando transcreve: “Na Administração Pública, acresça-se que a contratação de pessoal exige a realização de concurso público (artigo 37, II, da Constituição Federal)”, uma vez que estes, irão participar das atividades-fim do setor público.

Para o referido autor (VIOLIN, s/d, p. 08-09), segundo o Enunciado n.º 331 do TST, a terceirização de serviços ilícita acaba por gerar vínculo com a contratante dos serviços, ao tempo que exime a Administração Pública dos direitos trabalhistas, o que, a seu favor, o melhor seria a contratação de pessoal efetivo, isto é, com a realização de concurso público.

Acrescenta ainda Violin (s/d, p. 12) que:

[...] a extinção de órgãos ou entidades estatais e a paulatina diminuição da prestação de serviços sociais pelo Estado, apenas com o incentivo da iniciativa privada por meio das parcerias, em muitos casos, poderá esbarrar em óbices constitucionais, já que é a Constituição que prevê os serviços sociais como dever do Estado e, portanto, como serviço público (DI PIETRO, 2005, p. 239, apud VIOLIN, s/d, p. 12).

Aponta, desta forma, que os serviços inteiramente ligados ao Estado, devam ser por ele diretamente executados.

Para Violin (s/d), o Estado deve conduzir as atividades próprias do setor público e/ou, no mínimo, acompanhar de perto os serviços sociais prestados por terceiros particulares. E mais, que estas atividades desenvolvidas por terceiros, sejam atividades-meio, uma vez que, por meio de concurso público, esses próprios servidores exercerão as atividades-fim da empresa, cujos direitos trabalhistas, serão compensados eficazmente.

No caso contrário, por motivo de o Estado eximir-se das atividades públicas, os terceiros privados não terão os mesmos direitos trabalhistas, pois esses mesmos

direitos que são determinados pela Constituição aos efetivos públicos, não abrangerão os terceirizados.

- A segunda pesquisa foi feita em cima de dados retirados do artigo: “Os impactos de escolhas estratégicas orientadas à delimitação de fronteiras Governamentais: Uma análise sobre a Terceirização de prisões no Paraná”, escrito por Sandro Cabral e Sérgio G. Lazzarini. Salvador – 2008.

Quando analisado o segundo artigo, encontramos a seguinte informação: comparando as prisões tradicionais com as atualmente terceirizadas, estas passaram a possuir, não somente menores custos, como também, melhores atuações, relacionado à categoria “qualidade”.

De acordo com Cabral e Lazzarini (2008, p. 01), alguns países já se utilizam da terceirização completa dos serviços prisionais. Contam que a terceirização parcial é uma estratégia francesa, que começou em 1990 chegando ao Brasil desde 1999, a princípio, no Estado do Paraná. Em 2007, 14 estabelecimentos penais, espalhados por estados brasileiros, já se valiam desse processo compartilhado.

Apresenta Cabral e Lazzarini (2008), o objetivo do Estado ao contratar parceiros privados para esse trabalho:

No modelo de terceirização atualmente em curso no Brasil, cabe ao Estado a construção e a execução das funções de direção (executadas por funcionários públicos lotados nas unidades penais) e segurança externa da unidade (realizada pela Polícia Militar). A empresa privada é responsável pelo fornecimento dos demais serviços necessários ao funcionamento do estabelecimento penal, o que inclui alimentação, vestuário, serviços de vigilância interna (executados por agentes penitenciários da empresa contratada), assistência médica, jurídica e social, bem como atividades visando a reinserção do interno (trabalho prisional, cursos profissionalizantes, ensino fundamental e médico, dentre outros. (CABRAL E LAZZARINI, 2008, p. 01)

O intuito deste artigo vem abordar se há ou não um bom resultado de desempenho dessas atividades por terceiros. Sendo que, um dos primeiros pontos encontrados sobre esse aspecto, se referiam à tendência de assistência médica ou jurídica inadequados. Justificado pela impossibilidade de se ajustar a categoria de qualidade do serviço nas disposições do contrato (CABRAL E LAZZARINI, 2008, p. 02).

Para introduzir esse estudo, os autores montaram um alicerce de princípios legais para apresentar os indicadores de desempenho no sistema prisional. Em seguida, montaram as decisões estratégicas do governo para estruturar as prisões, por meio de embasamentos teóricos, a fim de estruturar os grupos que poderão vir a ser afetados com tal implantação, são eles: a sociedade, o governo e os internos (CABRAL E LAZZARINI, 2008, p. 02-04).

O primeiro posicionamento que se tem na implantação do serviço terceirizado é que, devido ao não controle, de perto, por parte do governo, em relação aos agentes condutores das atividades no presídios, distorções podem vir a acontecer diante as normas implantadas “cumprimento das regras do estabelecimento e respeito aos direitos humanos [...]”. Isto é, os gestores das unidades, por dificuldade ou outra justificativa, sem consultar os órgãos superiores, tomam decisões por conta própria, ou até mesmo, por ações ilegais, os agentes concedam benefícios aos internos, desviando a real condução dos serviços públicos que deveriam legalmente ser prestados. O que levaria à criação de padrões superiores de desempenho (CABRAL E LAZZARINI, 2008, p. 04).

Para assim, dirimir essas e outras dúvidas e para oferecer um resultado concreto, uma pesquisa empírica foi realizada em unidades prisionais do Paraná, por meio de amostras colhidas em áreas de diferentes estruturas organizacionais, porém de mesma região geográfica (CABRAL E LAZZARINI, 2008, p. 06).

Foram, então, observados detentos de regime fechado, bem como, realizadas entrevistas com gestores das unidades públicas e terceirizadas, diretores da empresas e membros do próprio Departamento Penitenciário Estadual do Paraná. Pelo trabalho terceirizado, em penitenciária, serem novos e, por conseguinte, possuírem poucas informações documentadas, a análise contou somente com dados relativos ao ano de 2004. Dos quais, foram resgatados os seguintes dados: após o rateio final do custo médio mensal gasto por detento (individual), constatou-se que, as despesas foram na “[...] ordem de R\$ 1.266,00 por interno, equivalente a 4,22 salários mínimos da época” (CABRAL E LAZZARINI, 2008, p. 06).

Contudo, incluídas a essas despesas têm ainda gastos com pessoal, materiais de consumo, dentre outros, que na verdade, gerava um custo mensal por preso, para o Estado, “[...] de R\$ 1.387,00 reais, ou seja, um valor aproximadamente 10% superior” ao custo terceirizado. Apesar de não se terem dados escritos, por unidades, quanto a essas informações, a observação feita foi no geral é que, “[...] durante o período 2001-2006, o exercício acima fornece evidencia de que, de fato, o custo da operação privada é menor” (CABRAL E LAZZARINI, 2008, p. 06-07).

Quanto ao apontamento feito por Cabral e Lazzarini (2008) sobre o controle nestas, dizem que as penitenciárias públicas tradicionais são maiores e mais antigas, e por isso, abrigam mais detentos. O contrário ocorre com as prisões com gerenciamento privado. Quanto ao número de mortos dentro das penitenciárias, a chamada informa que:

[...] as chances de ocorrência de morte são 41% menores em relação a uma prisão gerenciada pela forma pública tradicional nas mesmas condições situadas na capital ou região metropolitana [...]. Na mesma linha, a chance de fugas em unidades com gestão terceirizada é 99% menor (CABRAL E LAZZARINI, 2008, p. 10).

No caso referido à assistência médica, os dados terceirizados, também, são positivos (CABRAL E LAZZARINI, 2008, p. 11).

Já a nota feita sobre atendimentos jurídicos oferecidos aos internos, é o único elemento que não constam diferenças entre o modelo tradicional e o terceirizado e, por isso, não sinalizam um bom desempenho (CABRAL E LAZZARINI, 2008, p. 08).

Sendo assim, da análise feita desse artigo conclui-se que, uma gerencia terceirizada em penitenciarias públicas, acaba por acarretar bons efeitos positivos, onde apenas os dados relacionados à assistência jurídica aos internos não foi bem sucedida. Fora esse dado, a terceirização proporcionou um bom desempenho à segurança, ordem, atendimento e controle nas prisões estudadas.

- A Terceira análise crítica, foi retirada de um artigo publicado na Revista Adusp/ Giovanni Alves/ Janeiro de 2010, e comenta sobre a Terceirização e Precarização do trabalho na USP.

Sobre um estudo da terceirização na mais importante universidade Pública do Brasil, a Universidade de São Paulo – USP, foram detectadas alguns pontos negativos em consideração a essas atividades.

A princípio a análise é feita sobre a “racionalização organizacional”, cuja proposição do Estado nada mais seria do que a de reduzir os gastos públicos (ALVES, 2010, p. 17).

Desde o início a prática do processo de terceirização, foi no período do Estado neoliberal que suas ações passaram a ser mais presentes no setor público. E, conforme exemplificação do referido autor, levando em consideração as universidades públicas, acrescenta que, a justificativa dada para a redução dos gastos públicos, devido à crise fiscal do Estado e da reorganização da máquina estatal, acaba por encobrir o decréscimo dos salários dos trabalhadores terceirizados (ALVES, 2010, p. 17).

Tais ações demonstram uma brecha de desvio aos cofres públicos, levando ao favorecimento desleal de alguns e, em sua seqüência, promovendo injustiça sobre direitos alheios (do funcionário terceirizado), caracterizando uma “superexploração da força de trabalho” (ALVES, 2010, p. 17).

Tais conclusões foram amarradas ao resultado da pesquisa feita na USP que, no decorrer de alguns anos, apresentou um crescimento orçamentário para pagamento da contratação de prestadores de serviços. Basicamente, foi analisado nesta universidade, a contratação de serviços de vigilância e limpeza, constatando que:

No exercício de 2008, o valor destinado para contratos de limpeza foi de R\$ 24,18 milhões, o equivalente a 1,01% do Orçamento; os contratos de vigilância consumiram R\$ 30,08 milhões ou 1,26%. Para 2009, contudo, limpeza e vigilância representam, respectivamente, R\$ 35,63 milhões (1,27%) e R\$ 43,26 milhões (1,54%). Trata-se, respectivamente, de um aumento de 47,34% e 43,83% dos recursos destinados a essas rubricas (ALVES, 2010, p. 17).

A Coordenadoria de Administração Geral da USP se defende dizendo: “que o aumento de recursos com empresas prestadoras de serviços reflete a inclusão e a ampliação de algumas áreas [...]”. Contudo, Alves (2010, p.17), vem completar tal

afirmação, apontando que essa ampliação estaria, na verdade, “[...] precarizando o estatuto salarial, fragmentando coletivos de trabalho e predando direitos trabalhistas”.

Alves (2010, p. 17) afirma ainda que “A terceirização tem significado nas últimas décadas a ampliação do estatuto salarial precário no Brasil com destaque para o corpo de trabalhadores públicos da USP”.

No ano de 2003, a USP criou um banco de dados relacionado aos citados funcionários terceirizados. Porém, os dados não são acessíveis, o que determina, ainda mais, a situação de fragilidade exposta a essa camada de trabalhadores (ALVES, 2010, p. 17).

Conforme é de reconhecimento do próprio Sindicato da USP, esses trabalhadores não têm consciência de seus direitos. E, quando o tem, é punido e reprimidos caso resolva fazer a respectiva cobrança (ALVES, 2010, p. 18).

Há casos ainda do desrespeito ao princípio da isonomia, uma vez que, trabalhadores que exercem as mesmas funções, não estão percebendo o mesmo salário, conforme cobra a lei. E, ainda, alguns assalariados chegam até a receber, no fim do mês, um ordenado inferior ao salário mínimo. Sofrem ainda, um processo de “invisibilidade social”, isto é, não são nem percebidos pelos seus próprios colegas de trabalho.

Explana Alves (2010, p. 18) que, o pior ainda é tal desordem acontecer num campo público renomeado como “instituição de ensino e pesquisa”. Concluindo que, a simples presença das atividades de terceirização, fincada ainda mais no Brasil, está ligada à destruição, pouco a pouco, do serviço público.

Neste caso, a terceirização também traz pontos negativos, que segundo avaliações, apenas reduz despesas para o Estado. E, por essa redução de custos, os salários dos terceirizados se comprometem, pois as empresas privadas não oferecem os mesmos direitos, precarizando, assim, o trabalhador prestador de tais serviços. Promovendo um forte abuso do trabalho alheio, assim como, desrespeito à essa

massa operária em, pelo menos, compensá-los financeiramente. Sendo que, ainda existem aqueles trabalhadores que, nem mesmo estão cientes de seus direitos.

- A Quarta, e última análise crítica, artigo também publicado na Revista Adusp/ Jorge Luiz Souto Maior/ Janeiro de 2010, e fala que a Terceirização na Administração Pública é prática inconstitucional.

O autor Souto Maior (2010, p. 20) inicia seu trabalho afirmando que seria impossível falar de modernização e eficiência na administração pública, se tivermos como referência os serviços de terceirização, uma vez que, este próprio “[...] nada tem a ver com as exigências do serviço público”, analisando o real sentido de seu contexto social. Contudo, ao contrário disso, teria sentido, se associarmos terceirização no setor público com “subcidadania”.

Tal afirmação se torna verdadeira? De acordo com o autor Souto Maior (2010, p. 20), se torna verdadeira sim. Pelo motivo de que esses serviços são comparados com exploração de trabalho alheio. Ou seja, enquanto há uma mão de obra que orienta e auxiliar na reestruturação da sociedade, deixando transparecer as obrigações e os direitos iguais a todos, há outros com atitudes desonestas, reduzindo os direitos de trabalho público, ao ponto que os ilícitos sugam para si as vantagens por estes serviços prestados.

Souto Maior (2010, p. 20-21), vem mais uma vez reforçar, nas entre linhas de seu trabalho, que a terceirização não traz nada de vantajoso à sociedade. Que nenhuma incrementação há na sua produção para o setor público e que, além de tudo, não reduz custos públicos. Tal fato se explica porque a redução destes gastos foi resultado do abatimento no pagamento desses “sub”contratados. Este lucro irá, então, servir de investimento a mais para o empresário. Este acaba assim, por investir num ganho que veio do esforço de outrem, ganhando, deste modo, uma maior parcela do mercado em relação a seus concorrentes.

Para completar este parágrafo, entende-se que o esforço de um concursado, na administração pública, torna-se bem diferente do esforço sugado de um terceirizado. Pois, aquele terá todos os seus direitos reservados, além de possuir vantagens,

benefícios e incentivos garantidos e, ainda sem temor, pode cobrar tudo que lhe for de direito.

Souto Maior (2010, p. 21), vai mais além, associa a terceirização ao processo licitatório, cujo procedimento é contratar os serviços da empresa que apresentar o menor preço. Assim, a administração fica cada vez a mercê desses serviços, deixando de tomar as devidas providências para realização de concursos públicos. Acrescenta, ainda o autor que:

A contratação de pessoas para prestarem serviços à Administração, por meio de licitação, fere o princípio do acesso público. Não se pode entender, por óbvio, que um ente público possa escolher entre contratar servidores por intermédio de concurso público ou valer-se da terceirização para a realização da mesma atividade.

Na opinião do autor, a terceirização de pessoas na Administração Pública, disfarça a relação de emprego que seria própria do setor público, desvirtuando a relação de tal contratação. Se tornando uma forma de burlar as exigências legais do Estado.

A justificativa Souto Maior, está embasada no artigo 37, incisos I e II, da Lei Maior (BRASIL, s/d), que diz:

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Diz ainda Souto Maior que:

“[...] o termo *serviços* só pode ser entendido como algo que ocorra fora da dinâmica permanente da administração e que se requeira para atender exigência da própria administração, como por exemplo, a implementação de um sistema de computador [...]” (SOUTO MAIOR, 2010, p. 21).

Sua pontuação recairá, neste caso, agora com forte indicação, sobre o processo de licitação (SOUTO MAIOR, 2010, p. 21).

E, para fechamento deste trabalho, menciona o autor, que é exclusivamente o “artigo 247 - da Constituição – que acaba reforçando a idéia de que o ingresso de todos os servidores da Administração público, independentemente da tarefa que exerçam, se dê por intermédio de concurso público” (SOUTO MAIOR, 2010, p. 21).

Nesta crítica, o autor Souto Maior, analisa o caso da subcidadania relacionada a atividades da terceirização. Porquanto que, no uso de poderes de contratar empresa capaz de administrar algumas atividades secundárias no serviço público, os mesmos deveres não são cumpridos, já que os direitos do trabalhador não são respeitados. E, por conseguinte, sua continuidade seria cada vez mais imprópria e até mesmo prejudicial à sociedade como um todo.

Desses direitos, será importante ressaltar no estudo: falta de pagamento compatível às funções exercidas, sem nenhum incentivo e/ou motivação do trabalhador. Contudo, em troca, ele acaba oferecendo rapidez nos resultados e maior competitividade para a contratante. Ou seja, vantagem para a empresa que contrata os serviços.

3.2. - Resultados práticos da terceirização

Prosseguindo à apreciação, agora será feito um quadro comparativo entre as críticas e os elogios encontrados sobre todo esse estudo de terceirização de serviços, para, enfim, analisarmos o segundo problema deste trabalho: Quais os pontos positivos e negativos de tal proposta no tocante a administração pública?

QUADRO COMPARATIVO ENTRE AS VANTAGENS E DESVANTAGENS DA
TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CRÍTICAS	ELOGIOS
<ul style="list-style-type: none"> • Precarização do trabalho 	<ul style="list-style-type: none"> • Flexibilização – descentralização das atividades (centro decisório – gerencia horizontal) - poderes políticos e econômicos de decisão
<ul style="list-style-type: none"> • Baixos salários 	<ul style="list-style-type: none"> • desburocratização - qualidade, inovação, economia, organização, estrutura
<ul style="list-style-type: none"> • Superexploração trabalho 	<ul style="list-style-type: none"> • Maior produtividade e qualidade
<ul style="list-style-type: none"> • Suspensão dos direitos trabalhistas 	<ul style="list-style-type: none"> • Melhor desempenho para os resultados
<ul style="list-style-type: none"> • Insegurança no trabalho 	<ul style="list-style-type: none"> • Tarefas especializadas
<ul style="list-style-type: none"> • Sem benefícios nem incentivos 	<ul style="list-style-type: none"> • Rapidez no resultado e competitividade no mercado
<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de custo – tarefas especializadas e de alto valor agregado 	<ul style="list-style-type: none"> • Parceria interfirmas (empresas públicas e privadas)
<ul style="list-style-type: none"> • flexibilização das relações trabalhistas 	<ul style="list-style-type: none"> • Agilidade na atividade-meio e prioridade nas atividades-fim
<ul style="list-style-type: none"> • reestruturação produtiva 	<ul style="list-style-type: none"> • Reduzir os custos trabalhistas e redução do número de efetivos

Fonte: Autor, 2010.

De acordo com o quadro acima, no tocante à visão direcionada ao trabalhador terceirizado, na administração pública os serviços de terceirização não produzem eficiência (humana). Porquanto que, conforme as críticas mencionadas, é hipotético dizer que há vantagem para o trabalhador quando, em primeiro lugar, se observa que os seus direitos não poderão ser conquistados, por mais bem feitorias que ele venha a desenvolver.

Além disso, apesar de o processo de contratação da mão-de-obra terceirizada exigir licitude nos trâmites, a reestruturação produtiva se tornou um mecanismo de precarização do trabalho.

Sendo que, no mínimo esses trabalhadores deveriam ser bem motivados, princípio primordial que consistiria no desenvolvimento de um melhor trabalho, acompanhado de presteza, perfeição e rendimento funcional.

Imediatamente, do ponto de vista da contratante dos serviços terceirizados, terceirizar é característica de lucro, pois, além de melhorar a qualidade do seu produto. Esse processo acaba também, trazendo agilidade na produção e/ou execução das atividades-secundárias, em relação ao resultado final esperado, por assim, conseguir exercer com maior potência e perfeição suas atividades-fim.

CONSIDERAÇÕES

Esse trabalho teve como objetivo analisar o processo de Terceirização de serviços junto a Administração Pública, na busca de medir o grau de eficiência alcançado desses serviços no espaço público.

No tocante aos serviços de terceirização executados na Administração pública, depois de muita explanação nesta pesquisa, percebemos que pontos negativos e positivos são, ao mesmo tempo, expostos acerca do assunto.

Quando falamos de uma nova administração gerencial (iniciada na metade do século XX), não deixamos de apresentar as formas de condução da administração pública nos períodos anteriores à este, o que não nos faz pensar que começamos do zero, partindo para um novo princípio de condução da economia, pelo contrário, as gestões administrativas patrimonialistas e burocráticas deixam rastros até os dias atuais. Isso não quer dizer que o que passou foi negativo, mas também, não deixa claro, que foi positivo, porém, ocorrências boas e ruins, certamente aconteceram.

Por exemplo, do Patrimonialismo ainda persistem hoje, casos em que, no meio político, dominantes venham beneficiar outrem ou a si próprio devido à poderes postos em suas mãos pela própria sociedade. Ou ainda, do Burocrático, no qual informações que deveriam ser públicas, às vezes acabam se tornando de difícil acesso ao cidadão.

Contudo, a retomada neste trabalho, para a nova administração, envolveram mudanças gerenciais na administração pública. Seu foco direciona, principalmente, para a descentralização, flexibilização das atividades e democratização do serviço público. Pontos fundamentais de análise para um estudo que, de certa forma, favoreceram a privatização e terceirização de serviços na Administração Pública brasileira.

Essa análise possibilitou fazermos uma apreciação das atividades privadas dentro do setor público. Atividades estas, que permitiram as empresas particulares

adotarem princípios capazes de auxiliarem a condução dos trâmites públicos, além de apresentar novas formas de autonomia do gestor, sem a intervenção direta do Estado.

Adentrando na apreciação da eficiência ligada ao Estado, e considerando a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, a proposta do Estado, além dos quatro princípios: “legalidade” que na submissão da administração à lei, o serviço público se torna confiantemente garantido; a “impessoalidade” no tratamento a todos sem diferenciação; a “moralidade” favorecendo um comportamento ético e jurídico adequado; a “publicidade” como o próprio nome já diz, trazer a público tudo o que não precisa ser sigiloso para a sociedade.

Seria também: o princípio da “eficiência”. Que tem como reconhecimento o título de norteador da atuação da administração pública. Em termos gerais - pois a fundo já fora discutido no terceiro capítulo - surge com a intenção de gerar para a administração pública resultados rápidos e precisos.

Mais para tornar esse estudo mais eficaz, procuramos verificar a veracidade da eficiência da terceirização de serviços (dos particulares) na Administração Pública, utilizando-se de dados secundários que, por conseguinte, chegaram a conclusões, em sua maioria, semelhantes. E, em presença desses resultados, um quadro comparativo foi criado para apresentar os pontos positivos e negativos do processo apresentado, tendo como consequência duas vertentes: uma crítica, do lado do trabalhador terceirizado e outra, dos elogios voltados para o trabalho conquistado (em parte) pela Administração Pública.

Perante esses efeitos, chegamos as seguintes considerações:

É inegável que a terceirização veio propor grandes melhorias à Administração Pública, concretizadas por meio de esforços e parcerias, levando em consideração a qualidade adicionada de amplas inovações, rapidez no processo e, conseqüentemente, nos resultados, organização e melhores estruturas de gestão, além de favorecer um processo desverticalizado de decisões e práticas satisfatórias.

Contudo, a terceirização das atividades públicas, abre caminho para críticas, que levam o conhecedor do assunto a considerar em suas conclusões, que o Estado, ao mesmo tempo em que mostra uma benfeitoria para a sociedade, por meio do processo terceirizado, aparenta se eximir de suas próprias obrigações, deixando na responsabilidade de terceiros tal encargo.

A contratação de terceiros para tal finalidade é também criticada, com grande relevância, pela não abertura de concursos públicos. Neste caso, além da garantia de trabalho recebida, o trabalhador, tem ainda, todos os seus direitos resguardados pela Lei Maior (a Constituição Federal).

Assim, a terceirização, por algumas vezes, toma conceitos de individualista, por considerar que sua visão seja meramente econômica, por não levar a fundo as necessidades do trabalhador contratado para tal fim. E, também que, na maioria das vezes, gera o processo subordinação, o que, em hipótese alguma, diante das autorizações legais para a sua prática, libera obediência da contratante para com os terceirizados, nem tampouco, submissão destes para com aquela.

Por fim, a economia relativa aos gastos do governo, levando em consideração a liberação da terceirização, afeta os salários e, por conseguinte, os direitos dos terceiros contratados, precarizando o trabalhador, no que se refere ao aspecto humano, mas não necessariamente as atividades, pois, desistindo do trabalho, milhares de desempregados estarão aceitando essa “subcidadania” proposta.

Em linhas mais gerais, em presença dos resultados encontrados nos estudos secundários, bem como no contexto teórico, percebemos que as considerações desse trabalho estão situados em duas vertentes distintas. De um lado a terceirização se torna eficiente para a Administração pública, porém, do outro lado, ineficiente para o trabalhador, considerando o fator humano, conforme o seguinte fechamento.

Enquanto pontos positivos, o direcionamento é dado para o campo da Administração Pública, se considerarmos que a descentralização das atividades, tornou mais flexível as decisões gerenciais, e assim, mais ágeis os resultados objetivados.

Também, trouxe mais qualidade aos produtos, pois a especialização dos terceirizados apresentaram adequadas novidades, bem como, melhores estruturas para as administrações. Todas essas características de parceria só vieram a contribuir positivamente para aumentar, a exemplo deste referido caso, a competitividade pública.

Contudo, em relação aos pontos negativos direcionados ao trabalhador terceirizado, a precarização do trabalho, foi um dos pontos mais marcantes presente na flexibilização do trabalho, onde estão incluídos os baixos salários, horas excessivas de trabalho, sem benefícios nem incentivos, promovendo uma insegurança no trabalho.

Essa exposição fica assim caracterizada como um tipo de superexploração deste trabalhador diante da maleabilidade das relações trabalhistas, compreendidas visivelmente pela não necessidade de dispensar recursos e/ou encargos públicos para pagamentos trabalhistas. Considerável forma de lesar o cidadão, que deveria ter o seu direito guardado em lei, para servir ao setor público.

REFERÊNCIAS

ALVES, Giovanni. Terceirização e Precarização do Trabalho na USP. Artigo publicado na Revista Adusp. Janeiro de 2010.

ALVES, Osvaldo Nunes. Terceirização de serviços na administração pública, 2009. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/769538.PDF>. Acesso em: 10 de junho de 2009, às 12:17h.

ANGELO, Vitor Amorim de. Absolutismo: Características e principais teóricos - Especial para a Página 3 Pedagogia & Comunicação, s/d. Disponível em: <http://educacao.uol.com.br/historia/absolutismo.jhtm>. Acesso em: 18/03/2010, às 18:34h.

BARBOSA, Evanir Lenahrd. Controle interno da administração pública: Instrumento de controle e de Gerenciamento. Porto Alegre, junho de 2002. Monografia disponível em: <http://www.tce.rs.gov.br/artigos/pdf/contr-interno-adm-publ.pdf>. Acesso em: 06/04/2010.

BARBOSA, Marília Portela. Críticas à Ideologia da Terceirização, s/d. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/44533184/Con-3>. Acesso em: 01 de fevereiro de 2010.

BARIANI, Edison. DASP: Entre a norma e o fato. Capítulo de Tese de Doutorado (em andamento) em Sociologia pela FCL/UNESP-Araraquara - SP. Guerreiro Ramos e a redenção sociológica; capitalismo e sociologia no Brasil. Araraquara/SP, 2004. Disponível em: <http://br.monografias.com/trabalhos915/dasp-norma-fato/dasp-norma-fato.pdf>. Acesso em: 29 de novembro de 2010.

BERQUÓ, Laura Tassei Alves Pereira Pinto. O princípio da eficiência e o setor público não-estatal. Prima Facie – ano 3, n. 4, jan./jun. 2004.

BERNSTORFF, Victor Hugo. Terceirização: Problema ou Solução?, 1999. Disponível em: <https://www13.bb.com.br/portal/bb/unv/dwn/Tercerizacao.pdf>. Acesso em: 15 de setembro de 2009.

BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - Câmara da Reforma do Estado: As três formas de Administração Pública, s/d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI2.HTM. Acesso em: 29/03/2010.

BRASIL. Presidência da República – Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos - Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/Del0200.htm>. Acesso em: 30 de dezembro de 2009, às 13:00h.

BRASIL. Presidência da República: Subchefia para Assuntos Jurídicos – Lei nº 6.019, de 03 de janeiro de 1974. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6019.htm. Acesso em: 30 de dezembro de 2009, às 13:00h.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 de novembro de 2009, às 15:34h.

BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado: Câmara da Reforma do Estado – Dos Objetivos para os Serviços Não-Exclusivos, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI6.HTM. Acesso em: 20 de dezembro 2009, às 14:07h.

BRASIL. Presidência da República: Plano Diretor da Reforma do Estado, Brasília: novembro de 1995. Disponível em: <http://hfmartins.sites.uol.com.br/Administracao/PlanoDiretor.pdf> . Acesso em: 30 de dezembro de 2009

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. In: ABRUCIO, Fernando Luiz. 3ª Edição – Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. Artigo publicado em 2001, São Paulo. Disponível em: http://www.fortium.com.br/blog/material/Estado_Patrimonial_Gerencial_LCBresser.pdf. Acesso em: 06/05/2010.

BRASIL - Diário do Legislativo de 28/03/2003. Disponível em: http://www.almg.gov.br/dia/A_2003/03/L280303.htm. Acesso em: 11 de fevereiro de 2010.

BRASIL ESCOLA. Administração Pública, 2009. Disponível em: <http://www.brasilecola.com/politica/administracao-publica.htm>. Acesso em: 23 de setembro de 2009, às 20:28h.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. 2004. Disponível em: <http://academico.direitorio.fgv.br/ccmw/images/1/1d/Bresser.pdf>. Acesso em: 15 de setembro de 2009.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. In: ABRUCIO, Fernando Luiz. 7ª Edição – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

CABRAL, Sandro. LAZZARINI, Sérgio G. Os impactos de escolhas estratégicas orientadas à delimitação de fronteiras Governamentais: Uma análise sobre a Terceirização de prisões no Paraná. Salvador, 2008.

CARNEIRO, Lucianne. PIB do Brasil subiu 1,9% no segundo trimestre, e país saiu da recessão, 2009. Disponível em:

<http://oglobo.globo.com/economia/mat/2009/09/11/pib-do-brasil-subiu-1-9-no-segundo-trimestre-pais-saiu-da-recessao-767564632.asp>. Acesso em: 5 de dezembro de 2009.

DROPA, Romualdo Flávio. Reforma do estado e reforma administrativa. Artigo publicado em 2003. Disponível em: <http://www.advogado.adv.br/artigos/2003/romualdoflaviodropa/reformaestado.htm>, acesso em: 30/03/2010.

FARIA, Luciana Jacques. Nova Administração Pública: O processo de Inovação Pública Federal Brasileira visto pela experiência do “Concurso Inovação na Gestão Pública Federal”. Artigo apresentado na EnANPAD. São Paulo – 19 a 23 de dezembro de 2009.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Minidicionário da Língua Portuguesa. 3ª Edição. Editora Nova Fronteira. Rio de Janeiro, 1993.

FOLHA ONLINE - Bancos e seguradoras puxam alta do PIB do setor de serviços em 2007. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u381184.shtml>. Acesso em: 10 de dezembro de 2009.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa . Lei n. 11.232/2005: reforma da execução civil e direito processual do trabalho. Revista LTr. Legislação do Trabalho, v. 70, p. 352-356, 2006.

GOMES, Lucinda Pimentel. História da Administração, 2005. Disponível em: <http://www.cfa.org.br/download/RD1605.pdf>. Acesso em: 22 de setembro de 2009.

GRUNWALD, Astried Brettas. Terceirização: A flexibilidade em prol do desenvolvimento jurídico-social, 1999. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1185>. Acesso em: 12 de novembro de 2009, às 21: 58h.

GUIA DO ESTUDANTE. Administração pública, 2009. Disponível no site: http://guiadoestudante.abril.com.br/profissoes/administracao-negocios/profissoes_271422.shtml, em 23 de setembro de 2009, às 20:09h

IBGE – Pesquisa Anual de Serviços 2002: IBGE retrata o Setor de Serviços do País. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_impressao.php?id_noticia=219. Acesso em: 06 de dezembro de 2009.

KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. Administração Pública No Brasil: crises e mudanças de paradigmas. São Paulo: Annablume: Fapesb, 2000.

KIAN, Tatiana. Terceirização na Administração Pública, 2009. Disponível em: http://www2.uel.br/revistas/direitopub/pdfs/vol_02/ANO1_VOL_2_15.pdf. Acesso em: 15 de setembro de 2009.

KON, Anita. Sobre as atividades de serviços: Revendo conceitos e tipologias.

Revista de economia política, vol. 19, n 2 (74), abril-junho/ 1999.

LEIRIA, Jerônimo Souto. Terceirização. Editores: Sagra-Dc Luzatto. Porto Alegre, 1992.

LOBO, Sonia Maria Pimentel. A evolução do conceito de serviço público: Análise da evolução histórica da noção de serviço público, bem como de suas mutações mais recentes. Artigo publicado em: DireitoNet: 18 de janeiro de 2009. Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/4860/A-evolucao-do-conceito-de-servico-publico>. Acesso em: 29 de novembro de 2009, às 19:07h.

MACHADO, Carina Couto. CALVOSA, Marcello Vinicius. OLIVARES, Gustavo Lopes. Quarteirização vs Terceirização: uma vantagem competitiva na gestão de contratos. Artigo s/d apresentado no III SEGeT – Simpósio de Excelência em Gestões Tecnologia. Disponível em: http://www.aedb.br/seget/artigos06/867_Quarterizacao%20Seget%20Carina.doc.pdf. Acesso em: 23 de fevereiro de 2010, às 20:13h

MEIRELES, Livia Maria Silva. A Terceirização E A Administração Pública, 2007. Disponível em: <http://www.webartigos.com/articles/1744/1/a-terceirizacao-e-a-administracao-publica/pagina1.html>. Acesso em: 29 de setembro de 2009, às 20:48h.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 8ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 1996.

MIOLA, Cezar. A Terceirização No Serviço Público, 1997. Disponível em: <http://www.tce.rs.gov.br/artigos/pdf/terceirizacao.pdf>. Acesso em: 5 de dezembro de 2009.

MONTEIRO, Maria Silvia. GOMES, Jorge da Rocha. De Taylor ao Modelo Japonês: Modificações ocorridas nos modelos de organização do trabalho e a participação no trabalho. Publicado na Revista Brasileira de Saúde Ocupacional, 93/94: 29-37, dez. 1998. Disponível em: <http://www.ergonet.com.br/download/textos-organizacao-2.doc>. Acesso em: 9 de setembro de 2009.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Administração Pública Gerencial – Jul/Dez 1998. Artigo disponível em: http://www.camara.rj.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc1998/revdireito1998B/est_adminpublica.pdf Acesso em: 22/03/2010, às 20:01h

NASCIMENTO, Rejane Provot; SEGRE, Lídia Micaela; MARTINS, Marcos Antonio. Flexibilidade Produtiva e o Modelo de Competência: Estudo de Caso no Setor Automobilístico Brasileiro. XXIII Encontro Nac. de Eng. de Produção - Ouro Preto, MG, Brasil, 21 a 24 de outubro de 2003. Disponível em: http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP2003_TR0113_1052.pdf. Acesso em: 15 de janeiro de 2010.

NEVES, André Felipe Azevedo. O Setor de Serviços, 2008. Disponível em: <http://pt.shvoong.com/social-sciences/1810592-setor-servi%C3%A7os/>. Acesso em: 06 de dezembro de 2011.

OLIVEIRA, Djalma Pinho Rebouças. Estratégia empresarial: uma abordagem empreendedora. São Paulo: Atlas, 1995.

PANDJIARJIAN, Paulo. A Força Do Setor De Serviços No Brasil, 2008. Disponível em: <http://www.artigonal.com/financas-artigos/a-forca-do-setor-de-servicos-no-brasil-356510.html>. Acesso em: 5 de dezembro de 2009.

PINHEIRO, Michel. O princípio da eficiência na administração pública e o cidadão, 2000. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/341/o-principio-da-eficiencia-na-administracao-publica-e-o-cidadao>. Acesso em: 10 de janeiro de 2010.

PIRES, José Calixto de Souza; MACEDO, Kátia Barbosa. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil (Organizational culture in Brazilian public organizations). Artigo retirado da Revista de Administração Pública. Vol. 40, nº 01, Rio de Janeiro, jan./feb. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122006000100005. Acesso em: 03 de novembro de 2009.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Descentralização e poder local: a experiência das subprefeituras no município de São Paulo /Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos, FINATEC. - São Paulo: HUCITEC:FINATEC, 2004.

REFORMA DO ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL. Organizadores: Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Kevin Spink; tradução Carolina Andrade. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

REIS, Rogério. Patrimonialismo: A institucionalização do Patrimonialismo Brasileiro. Artigo publicado em 24/02/2008. Disponível em: <http://www.webartigos.com/articles/4404/1/patrimonialismo/pagina1.html>. Acesso em: 12 de dezembro de 2009, às 15:00h.

REVISTA NOVATIO IURIS. Ano II, nº 03, de julho de 2009. Com participação de SALVINO, Marcos Ribeiro; FERREIRA, Simone Rodrigues. Páginas: 119 a 146. Disponível em: <https://www.esade.com.br/esade/user/file/Esade06.pdf>. Acesso em: 15 de janeiro de 2010, às 12:42h.

ROCHA, Zélio Maia da. O Contrato de Gestão e a Administração Pública (2004). Disponível em: http://www.correioforense.com.br/coluna/idcoluna/244/titulo/O_Contrato_de_Gestao_e_a_Administracao_Publica.html. Acesso em: 22 de fevereiro de 2010, às 19:25h.

ROCHA, Simone Oliveira. SILVA, Brenon Franklin Brandão. Artigo publicado em maio de 2009. Considerações sobre a terceirização da atividade fim face ao projeto de lei 4059/2008. Disponível em: http://www.homerocosta.adv.br/boletim/14/maio_2009_14_arquivos/Consideracoes_sobre_a_terceirizacao_da_Atividade_Fim_face_ao_Projeto_de_Lei_4059_2008.htm. Acesso em: 15 de setembro de 2009.

SANTOS, Aldair Ferreira dos. ARAÚJO, Maria Arlete Duarte de. Ação pública,

organizações e políticas públicas. Natal: CCSA/PPGA, EDUFRN – Editora da UFRN, 2007.

SEBRAE – Micro e Pequenas Empresas – Publicado por Valor Econômico em 22 de junho de 2006. Disponível em: http://www.cegente.com.br/upload/materialpesquisa/arg_141.pdf. Acesso em: 2 de junho de 2009.

SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. Auditoria Interna Orienta. Manual de Contratos de Prestação de Serviços Terceirizados. Santa Catarina/SEF.SC. Junho de 2009. Disponível em: http://www.sef.sc.gov.br/auditoria/images/stories/GEAUC/manual_de_contratos_terceirizados.pdf. Acesso em: 15 de setembro de 2009.

SILVA, Sérgio Mylius da. MARODIN, Hélio Enir. Gestão Contratada de Projetos: Terceirização. Porto Alegre, 1997.

SOUTO MAIOR, Jorge. Terceirização na Administração Pública é prática inconstitucional. Artigo publicado na Revista Adusp. Janeiro de 2010.

STOCKMAYER, Alexa Giovanna. Administração Pública e o Novo Serviço Público no Brasil. Artigo publicado em: O Portal da Administração, 2008. Disponível em: http://www.administradores.com.br/artigos/administracao_publica_e_o_novo_servico_publico_no_brasil/27130/. Acesso em: 28 de novembro de 2009, às 19:55h.

TROVÃO, Antônio de Jesus. O princípio da eficiência e o serviço público (s/d). Disponível em: <http://br.monografias.com/trabalhos906/principio-da-eficiencia/principio-da-eficiencia.shtml>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2010, às 18:57h.

TST – Enunciados ou Súmulas do Tribunal Superior do Trabalho: Enunciado nº 331, com revisão do Enunciado nº 256, s/d. Disponível em: http://www.dji.com.br/normas_inferiores/enunciado_tst/tst_0331a0360.htm. Acesso em: 30 de dezembro de 2009, às 13:57h.

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE BRASÍLIA. A Organização Administrativa, 2004. NOTA DE RODAPÉ, página 23. Disponível em: <http://www.direitoadministrativo.hpg.ig.com.br/texto3.htm>. Acesso em: 5 de fevereiro de 2011.

VIANNA, Icalmar Antônio. Terceirização de serviços públicos: Sistemas de controle interno. Dissertação. Salvador: 2004.

VIOLIN, Tarso Cabral. Estado, Ordem Social e Privatização – as terceirizações ilícitas da administração pública por meio das organizações sociais, Oscip's e demais entidades do “terceiro setor”, s/d. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaSaude/anexo/terceirizacao_privatizacao_terceiro_setor_oscip.pdf. Acesso em: 29 de novembro de 2009, às 18:06h.