



Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas
Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas e
Segurança Social - PPGPPSS
Mestrado Profissional

**SERVIÇOS TERCEIRIZADOS: um olhar para a Universidade
Estadual de Feira de Santana (UEFS)**

FABIO SILVA BRITO

CRUZ DAS ALMAS - BAHIA

MARÇO - 2018



**Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas
Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas e
Segurança Social - PPGPPSS
Mestrado Profissional**

**SERVIÇOS TERCEIRIZADOS: um olhar para a Universidade
Estadual de Feira de Santana (UEFS).**

FABIO SILVA BRITO
ORIENTADOR: PROF. DR. JOSÉ PEREIRA MASCARENHAS BISNETO

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre.

CRUZ DAS ALMAS - BAHIA
MARÇO – 2018

FICHA CATALOGRÁFICA

B862s	<p>Brito, Fabio Silva.</p> <p>Serviços terceirizados: um olhar para a Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS) / Fabio Silva Brito._ Cruz das Almas, BA, 2018. 116f.; il.</p> <p>Orientador: José Pereira Mascarenhas Bisneto.</p> <p>Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas.</p> <p>1.Administração pública – Universidades e faculdades. 2.Administração pública – Terceirização. I.Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas. II.Título.</p> <p style="text-align: right;">CDD: 354.81</p>
-------	---

Ficha elaborada pela Biblioteca Universitária de Cruz das Almas - UFRB.



Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas
Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas e
Segurança Social - PPGPPSS
Mestrado Profissional

COMISSÃO EXAMINADORA DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE
Fabio Silva Brito

Aprovada em: 14 de março de 2018

Prof. Dr. José Pereira Mascarenhas Bisneto
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia - UFRB
(Orientador)

Prof. Dr. Warli Anjos de Souza - UFRB
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia - UFRB

Prof. Dr. Carlos Eduardo Cardoso de Oliveira
Universidade Estadual de Feira de Santana – UEFS

A minha esposa Alone que me apoiou incondicionalmente nesta jornada e esteve ao meu lado todo tempo. Aos meus filhos Eric e Samuel pela compreensão nos momentos de ausência. Aos meus pais, João (in memoriam) e Maria, meus primeiros mentores, fontes das minhas maiores lições.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a **Deus**, fonte de Vida e Sabedoria, sem Ele, eu não existiria. Obrigada por tudo!

Agradeço a meus pais **João (in memoriam)** e Dona **Maria**, mulher sábia que edificou a sua casa sobre a rocha e presenteou seus filhos com lições de sabedoria e resignação.

A minha esposa **Alone**, amor da minha vida, companheira de todas as horas, porto seguro que me renova, alegra e inspira. Com você me sinto completo!

Aos meus filhos **Eric** e **Sam**, presentes que o Senhor me deu que se traduziram em bênçãos na minha vida.

Aos **amigos** e **parentes** que direta ou indiretamente se orgulham de mim e me apóiam com seu carinho sempre.

Agradeço ao **Professor Dr. José Pereira Mascarenhas Bisneto** que com sua habilidade tornou a orientação deste trabalho uma atividade prazerosa, leve e produtiva. Suas lições não serão esquecidas.

Aos meus **professores** da UFRB e **membros** do Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social.

Aos **colegas** de curso, em especial a **Helimara** e **Manuela**, companheiras nas viagens até Cruz das Almas.

A todos os **colaboradores** da Universidade Estadual de Feira de Santana que contribuíram para o desenvolvimento da pesquisa de campo e aos **colegas de trabalho** que me apoiaram nesta jornada.

Aproveito este final para agradecer a todos os **profissionais** que cruzaram meu caminho durante esta jornada e que de alguma forma contribuíram para meu crescimento. Registro aqui minha gratidão por tudo que vivi nestes dois anos de mestrado.

SERVIÇOS TERCEIRIZADOS: UM OLHAR PARA A UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA (UEFS)

RESUMO: A terceirização dos serviços de apoio na UEFS tem produzido resultados que contribuem para uma gestão mais eficiente? Para responder a esta indagação, este trabalho se propôs a elaborar um diagnóstico da terceirização na UEFS no período de 2012 e 2016, apurar junto aos servidores a eficácia das normas que amparam a terceirização na instituição, e analisar os efeitos da terceirização sobre o funcionamento da UEFS captando a percepção dos servidores que nela atuam. Trata-se de um estudo de caso de caráter exploratório, realizado através da análise de documentos e questionário que proporcionaram a investigação do problema de pesquisa a partir de três dimensões: operacional, normativa e administrativa. Na UEFS, a terceirização responde pelas áreas de vigilância, limpeza e manutenção; e embora seja uma prática imposta pelo estado para provisão de serviços de apoio é bem aceita por seus servidores. Do ponto de vista operacional os serviços terceirizados são importantes, tanto pelos números que agregam, quanto pelos resultados que produzem; seus gastos correspondem a quase metade dos custos gerais de manutenção da UEFS. Este impacto no orçamento se contradiz à limitação da UEFS em extrair das relações de contratos as vantagens preconizadas no delineamento da terceirização, o que se traduz na insatisfação dos servidores em relação às empresas terceirizadas. Além disso, a terceirização se tornou uma fonte de problema ao produzir mobilizações que inviabilizam o funcionamento das atividades da universidade. O estudo sugere que embora fragmentados em diversos instrumentos legais os dispositivos normativos asseguram legitimidade e regulam as relações entre a UEFS e as empresas terceirizadas. Entretanto, revelam a existência de limitações quanto à absorção desses conteúdos por parte dos servidores. Além disso, o estudo indica que o tratamento administrativo dispensado pela UEFS a área de terceirização é um fator que interfere nos resultados, uma vez que seu planejamento e gestão se mantém descolado de uma visão mais estratégica e são tratados numa ótica operacional; isso se evidencia na ausência de servidores que se dediquem exclusivamente a esta atividade bem como na carência de investimentos em qualificação destes servidores. Do todo apurado neste estudo pode-se depreender que da forma como está estabelecida e gerida na UEFS, a terceirização de serviços de apoio não possui características que atendem a princípios estratégicos de gestão, entrando em contradição com a perspectiva de eficiência, economia e qualidade que foram o ponto de partida da discussão que levou ao incremento do processo de terceirização dentro do serviço público.

Palavras chave: Terceirização; Gestão pública; Serviços de apoio.

OUTSOURCED SERVICES: A LOOK AT THE STATE UNIVERSITY OF FEIRA DE SANTANA (UEFS)

ABSTRACT: Does the outsourcing of support services in UEFS have produced results that contribute to a more efficient management? In order to respond to this question, this paper proposed to make a diagnosis of outsourcing in the UEFS in the period of 2012 and 2016, to establish with the servers the effectiveness of the standards that support the outsourcing in the institution, and to analyze the effects of the outsourcing on the operation of the UEFS capturing the perception of the servers that act on it. This is an exploratory case study, conducted through document analysis and questionnaire, which provided the analysis of the research problem from three dimensions: operational, normative and administrative. In the UEFS outsourcing accounts for the areas of surveillance, cleaning and maintenance; and although it is a practice imposed by the state for provision of support services is well accepted by its servants. From the operational point of view, outsourced services are important, both by the numbers they add and by the results they produce; spending accounts for almost half of the overall maintenance costs of the UEFS. This impact on the budget contradicts the limitation of the UEFS in extracting from the contract relations the advantages advocated in the design of the outsourcing, which translates into the servers' dissatisfaction with the outsourced companies. In addition, outsourcing has become a source of problem in producing mobilizations that make the functioning of university activities unfeasible. The study suggests that although fragmented in several legal instruments, normative devices ensure legitimacy and regulate relations between UEFS and outsourced companies. However, they reveal the existence of limitations on the absorption of these contents by the servers. In addition, the study indicates that the administrative treatment provided by the UEFS outsourcing area is a factor that interferes with the results, since its planning and management remains detached from a more strategic view and are treated in an operational perspective; this is evident in the absence of servers dedicated exclusively to this activity as well as the lack of investments in qualification of these servers. From this study, it can be deduced that, as established and managed in the UEFS, the outsourcing of support services does not have characteristics that meet strategic management principles, contradicting the perspective of efficiency, economy and quality that were the starting point of the discussion that led to the increase of the process of outsourcing within the public service.

Key words: Outsourcing; Public administration; Support services.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CNI	Confederação Nacional da Indústria
DIESSE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
EPC	Equipamentos de proteção coletiva
EPI	Equipamentos de proteção individual
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
NGP	Nova Gestão Pública
NPM	<i>New Public Management</i>
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PPP	Parceria público-privada
PROAD	Pró-Reitoria de Administração e Finanças
SAEB	Secretaria de Administração do Estado da Bahia
SECBA	Secretaria de Educação do Estado da Bahia
UEFS	Universidade Estadual de Feira de Santana
UNINFRA	Unidade de Infraestrutura e Serviços

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Organograma da Universidade Estadual de Feira de Santana – UEFS, 2015.....	49
Figura 2 - Formação acadêmica dos servidores da UEFS que desenvolvem atividades ligadas à Terceirização.....	57
Figura 3 - Atuação dos servidores da UEFS nas atividades de terceirização nos últimos cinco anos.....	58
Figura 4 - Número de postos autorizados e contratados na UEFS durante período 2012-2016.....	61
Figura 5 - Percepção dos servidores em relação ao desempenho das empresas prestadoras de serviço na UEFS.....	69
Figura 6 - Autoavaliação dos servidores quanto ao conhecimento da legislação e demais instrumentos que normatizam e orientam a terceirização na UEFS.....	73
Figura 7 - Importância dos instrumentos normativos no processo de contratação, gestão e fiscalização de serviços terceirizados (A) e no favorecimento da contratação de boas prestadoras de serviços (B).....	74
Figura 8 - Percepção dos servidores quanto a clareza (A), nível de detalhamento que permita pleno entendimento dos direitos e obrigações das partes envolvidas nas relações de terceirização (B) e pontos na legislação que dificultam a operacionalização dos processos de contratação, gestão e fiscalização de serviços terceirizados da UEFS (C).....	76
Figura 9 - Percepção dos servidores quanto aos efeitos do arcabouço normativo no atendimento das necessidades de contratação (A) e no auxílio ao desenvolvimento das atividades relacionadas a terceirização (B).....	78
Figura 10 - Vantagens da terceirização, apontadas pelos servidores da UEFS.....	84
Figura 11 - Desvantagens da terceirização, apontadas pelos servidores da UEFS.....	85
Figura 12 - Tempo de trabalho do servidor com atividades relacionadas à terceirização na UEFS.....	86
Figura 13 - Porcentagem de servidores envolvidos com diferentes atividades de Terceirização na UEFS.....	87
Figura 14 - Porcentagem de servidores em função da distribuição do tempo dedicado as atividades de terceirização na UEFS.....	88
Figura 15 - Avaliação dos servidores quanto ao nível de qualificação	89
Figura 16 - Meio de qualificação para as atividades relacionadas aos serviços de terceirização da UEFS.....	90
Figura 17 - Tempo de participação em qualificações Estado/UEFS.....	90
Figura 18 – Eficácia das qualificações oferecidas pelo Estado.....	91

Figura 19 - Grau de satisfação dos servidores da UEFS com o desenvolvimento das atividades relacionadas a terceirização (A) e desejo de exclusão dessas atividades de suas atribuições (B).....	92
Figura 20 - Satisfação dos servidores da UEFS com o desenvolvimento das atividades relacionadas à terceirização quanto ao desempenho pessoal, volume de tarefas e nível de responsabilidade.....	92
Figura 21 - Percepção dos servidores quanto ao reconhecimento do trabalho na área de terceirização da UEFS.....	93
Figura 22 - Satisfação dos servidores quanto ao Planejamento (A) e Organização (B) dos serviços de terceirização da UEFS.....	95
Figura 23 - Satisfação dos servidores quanto a Licitação, Gestão e Fiscalização dos serviços de terceirização da UEFS.....	96
Figura 24 - Satisfação dos servidores quanto aos canais de feedback dos usuários quanto aos serviços de terceirização da UEFS.....	96

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Terceirização no contexto da delimitação da área de atuação do Estado.....	32
Quadro 2 - Modelo de Análise.....	55
Quadro 3 - Serviços Terceirizados no Estado da Bahia, conforme Decreto nº 12.366/2010.....	60
Quadro 4 - Número de postos autorizados (PA) e contratados (PC) na UEFS no período de 2012 a 2016, por área de serviço.....	62
Quadro 5 - Evolução das despesas correntes e de capital executadas (empenhadas) com recursos do tesouro no período 2012-2016.....	64
Quadro 6 - Variação percentual dos custos da terceirização em relação aos gastos com grupos de despesas do orçamento da UEFS no período 2012-2016.....	64
Quadro 7 - Diferença percentual da remuneração mensal entre um servidor técnico universitário da UEFS e um posto de serviço terceirizado.....	66
Quadro 8 - Situação evidenciada junto aos servidores quanto à incidência de ocorrências e cumprimento de requisitos obrigatórios pelas empresas terceirizadas na UEFS.....	70
Quadro 9 - Legislação básica aplicável à terceirização do estado da Bahia.....	71
Quadro 10 - Manchetes referentes à terceirização na UEFS no período de 2015 e 2016.....	80

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	19
2.1	Administração Pública	19
2.1.1	Breves considerações sobre as bases ideológicas do Estado moderno...	20
2.1.2	Ascensão dos Movimentos de Reforma da Gestão Pública: breves considerações.....	22
2.1.3	Administração Pública no Brasil: síntese dos modelos no contexto de Reforma.....	24
2.2	Terceirização	32
2.2.1	Origem.....	35
2.2.2	Conceito.....	36
2.2.3	Aspectos relevantes da terceirização no Brasil.....	38
2.2.4	Aspectos relevantes da terceirização na Administração Pública brasileira.....	42
3	METODOLOGIA	47
3.1	Caracterização do Objeto – A UEFS	47
3.2	Procedimentos Metodológicos	48
3.3	Modelo de Análise	55
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	57
4.1	Dimensão Operacional	59
4.2	Dimensão Normativa	70
4.3	Dimensão Administrativa	79
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	98
	REFERÊNCIAS	102
	APENDICE A - Quadro de ocupação de postos terceirizados da UEFS	105
	APENDICE B – Termo de consentimento em participação de pesquisa	107
	APENDICE C – Questionário de pesquisa.....	109

INTRODUÇÃO

A terceirização, uma das formas de arranjo produtivo que mais cresce no mundo, voltou ao foco da agenda de políticas públicas do Brasil nos últimos anos por conta das discussões legislativas para aprovação do projeto de lei PLC 30/2015 que tinha por objetivo regulamentar os contratos de terceirização e as relações de trabalho deles decorrentes. Mesmo sem uma lei específica que cobrisse todas as lacunas do tema, a terceirização se impôs no Brasil como uma necessidade para as organizações e se consolidou como uma realidade, tanto no setor privado quanto no setor público.

Definida por Silva (1997), como uma prática que consiste na “transferência de atividades para fornecedores especializados, detentores de tecnologia própria e moderna, que tenham esta atividade terceirizada como sua atividade-fim, liberando a tomadora para concentrar seus esforços gerenciais em seu negócio principal, preservando e evoluindo em qualidade e produtividade, reduzindo custos e ganhando competitividade”, a terceirização é considerada uma prática com amplo potencial gerador de inovação e vem ganhando a cada dia mais espaço nos modernos sistemas de gestão organizacional por vender, a partir de seu conceito, a idéia de flexibilidade, dinamismo e eficiência dentre outras vantagens e possibilidades.

A terceirização é um fenômeno mundial, decorrente da divisão e especialização do trabalho, fruto do constante processo de busca pela maior eficácia nos processos produtivos. Surgiu nos Estados Unidos, durante a segunda grande guerra, em função da necessidade de contratação de mão-de-obra nas indústrias bélicas e teve sua prática fortalecida com a reutilização de suas técnicas para otimização da produção das organizações do mundo contemporâneo (RUSSO, 2010). Ganhou grande impulso a partir dos imperativos de mudança gerados pela globalização¹ que intensificaram as relações de consumo, expandiram mercados, alteraram padrões de logística e comunicações e modificaram radicalmente o modo de produzir e comercializar das organizações, inserindo-as num contexto de

¹ Conjunto de transformações na ordem política e econômica mundial visível desde o final do século XX. Fenômeno que criou pontos em comum na vertente econômica, social, cultural e política, e que conseqüentemente tornou o mundo mais interligado numa espécie de “Aldeia Global”.

competitividade que passou a exigir destas a busca constante por melhoria de processos e inovação em prol da sobrevivência.

Em meio a um ambiente de turbulências crescentes e mudanças, cada vez mais rápidas e constantes, as organizações foram quase que obrigadas a reformular suas estruturas e seus métodos de produção para sobreviver. As questões relativas à eficiência organizacional, qualidade, flexibilidade, confiabilidade, rapidez e custos passaram a encabeçar as discussões sobre estratégia nas organizações. Esse contexto abriu espaço também para a difusão do conceito de inovação que segundo Shumpeter (1997), consiste, em linhas gerais, na exploração comercial de novas ideias através de processos que visam criar ou reposicionar produtos e serviços gerando valor para a organização e seus clientes por meio do esforço organizacional sistemático de criação ou incremento no processo produtivo como um todo.

No Brasil a terceirização foi introduzida gradativamente a partir do processo de industrialização em meados da década de 1950 e sua formalização avança a partir dos seguintes dispositivos normativos:

- a) Decreto-lei 1.212 e 1.216, de 1966 (que autorizam a prestação de serviços de segurança bancária por empresas interpostas na relação de trabalho);
- b) Decreto 62.756, de 1968 (que regulamenta o funcionamento de agências de colocação ou intermediação da mão-de-obra);
- c) Decreto-lei 1.034, de 1969 (que determina medidas de segurança para o funcionamento de empresas de segurança bancária).

No serviço público, o Estado sinaliza a inserção da terceirização quando no § 7 do art. 10 do decreto 200/67, recomenda que:

Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução (BRASIL, 1967).

A partir desse evento, o Estado brasileiro legitimou e aderiu ao uso da terceirização em atividades consideradas meio ou de suporte para melhor conduzir a administração pública. Como resultado, muito dos serviços de suporte ao

funcionamento dos órgãos e instituições públicas passaram a ser ofertados por empresas privadas através de relações de contratos bilaterais.

Um dos fortes argumentos para o uso do modelo de gestão via terceirização, dentre outros, foi a concepção de que o estado brasileiro deveria focar os esforços de gestão administrativa em atividades típicas de estado para garantir o equilíbrio necessário a obtenção de melhores resultados. Para isso, deveria também transferir ao setor privado a execução de serviços secundários ou menos relevantes, através de contratos com empresas especializadas nas devidas áreas, para a manutenção de um padrão desejável de eficiência e eficácia dos serviços, com menores custos.

Embora sem uma lei específica, a terceirização foi ganhando força, sendo muito utilizada em praticamente todas as instituições públicas brasileiras. A orientação administrativa por parte dos governos tem sido a de terceirizar todos os serviços das atividades-meio.

No estado da Bahia e, conseqüentemente, nas universidades estaduais baianas esta prática está amparada por leis, decretos e instruções que conferem legalidade e dão forma à terceirização, criando um cenário onde tais relações parecem fluir sem conflitos. Com isso, ficam fora do campo de visão da sociedade os dilemas e conflitos oriundos das questões trazidas pela terceirização no dia a dia, nas dimensões jurídica e social. Carelli (2007) já afirmava que a terceirização é a maior fonte de problemas para o Direito do Trabalho que, em sua visão, ainda não se encontra devidamente preparado instrumentalmente para responder aos desafios que esta prática acarreta. Também ficam fora do campo de visão os problemas relativos à dimensão econômica e administrativa, no tocante a eficiência e aos resultados da terceirização no serviço público.

A terceirização só se justifica se, com a sua utilização, o Estado venha a alcançar uma relação de constante equilíbrio entre custos, eficiência e resultados, por meio de práticas de gestão que lhe garantam vantagens na prestação de serviços por intermédio de terceiros que contribuam para o cumprimento de suas obrigações e finalidades, sem prejuízos para empresas e profissionais terceirizados.

Até aqui, a experiência de terceirização no serviço público brasileiro imputa ao Estado um grande desafio que consiste em reduzir os impactos negativos das práticas de terceirização, avaliar sistematicamente custo-benefício e minimizar riscos inerentes a atividade para torná-la mais vantajosa e justificável.

Visando enriquecer a discussão em torno da terceirização no serviço público, tema objeto de debates e estudos acadêmicos e científicos e, dado o grau de penetração e proporção que esta prática alcançou no meio estatal, desenvolveu-se neste trabalho uma pesquisa sob a ótica dos aspectos econômicos e gerenciais que justificariam o interesse do Estado na manutenção e ampliação desta prática como uma vantagem, ou evidenciar que seus resultados no serviço público não atendem expectativas, para além de questões de custo, ficando assim a prática da terceirização longe de proporcionar outros ganhos.

O estudo do tema pode ser respaldado pelo volume de publicações, disponíveis na literatura, que buscaram investigar aspectos relevantes, controversos ou polêmicos da terceirização no setor público, mas que se encontra longe de seu esgotamento. A maioria destes concentrou foco em aspectos jurídico-legais e socioeconômicos. Neste estudo de caso, propõem-se uma análise da terceirização praticada na Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), para conhecer suas contribuições e entender seus efeitos sobre sua gestão e seus resultados.

O viés econômico e de gestão proposto na pesquisa é de relevância singular, principalmente num contexto de crescente questionamento da atuação de um Estado dito “pesado” para o contribuinte e pouco eficiente na prestação de serviços públicos. Um Estado que consome aproximadamente 40% da riqueza em circulação na forma de tributos sem conseguir prover de maneira satisfatória serviços básicos como saúde, segurança e educação. Um Estado que ao repartir sua atuação com o setor privado através de parcerias, concessões e contratos, perdeu a noção de autopreservação do interesse público e hoje vê sua classe política e governante afundada numa crise de corrupção sem precedente e parte de suas instituições desacreditadas da missão de produzir bem-estar para a sociedade sob a forma de serviços com eficiência e qualidade.

Por essas questões enquadrámos esta discussão sobre terceirização na ótica da gestão, da otimização de recursos, buscando entender seus efeitos sobre a UEFS.

Existem diversas modalidades de terceirização, mas a que aqui nos interessa estudar é a terceirização de serviços auxiliares ou de apoio, existentes nos diversos órgãos, empresas e autarquias do serviço público como é o caso da UEFS. Esta aderiu a essa prática e hoje tem seus serviços de limpeza, vigilância patrimonial,

manutenção, jardinagem e outros, executados por terceiros através de contratos, e vem acumulando um histórico de problemas na gestão desses serviços.

Nos últimos anos, problemas com a terceirização na UEFS passaram a ser mais frequentes. Esta realidade sinaliza a necessidade de pensar a terceirização de maneira estratégica, de forma que esta contribua com o desempenho da Universidade e não seja uma causa de disfunções.

Partindo da hipótese de que a terceirização como prática de gestão pode produzir efeitos satisfatórios se bem conduzida, considerando que questões de gestão e de perspectiva desta prática podem interferir nos resultados e, por fim, buscando entender para que cenário aponta a terceirização de serviços nas organizações públicas, a partir de um estudo de caso na UEFS, este estudo traz a seguinte questão como problema de pesquisa:

A terceirização dos serviços de apoio na UEFS tem produzido resultados que contribuem para uma gestão mais eficiente?

Buscando responder a esta indagação este estudo tem como objetivo geral investigar se a terceirização de serviços de apoio contribui para a eficiência da gestão da UEFS.

Como objetivos específicos propõe-se (1) elaborar um diagnóstico da terceirização na UEFS, identificando as atividades terceirizadas entre os anos de 2012 e 2016, seus custos, impactos financeiros e visão quanto aos retornos promovidos por esta forma de contratação; (2) apurar junto aos servidores que atuam com a terceirização na UEFS a eficácia das normas que amparam a terceirização na UEFS; e (3) analisar os efeitos da terceirização sobre o funcionamento da UEFS captando a percepção dos servidores que nela atuam quanto a importância, organização e planejamento.

Este estudo pode ser considerado inovador, porque se propõe não apenas a diagnosticar os problemas da terceirização, mas investigar causas e efeitos e oferecer respostas aos problemas de terceirização encontrados. Espera-se que este possa ainda servir como referencial para gestores nas diversas instituições públicas que possuam características análogas às da UEFS.

É um estudo de caso de caráter exploratório, realizado através das técnicas de revisão bibliográfica, análise de documentos e uso de questionário que proporcionou a análise do problema de pesquisa a partir de três dimensões:

operacional, normativa e administrativa e produziram como resultado um diagnóstico da terceirização de serviços de apoio praticada na UEFS.

A estrutura deste trabalho compreende a apresentação do referencial teórico sobre Administração Pública e terceirização, exposição da metodologia adotada no estudo, análise dos resultados e conclusão da pesquisa.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Administração Pública

A função principal do Estado, razão de sua existência, é a realização do bem-comum (MATIAS-PEREIRA, 2009). De acordo com este autor, os teóricos que cuidam da análise desta finalidade do Estado desdobram-na em três vertentes: o bem-estar, a segurança e a justiça.

Para cumprir esta finalidade o Estado se organizou em torno de um conjunto de estruturas e funções voltadas para o atendimento de necessidades da sociedade e também relacionadas à sua organização e manutenção enquanto aparato estatal. Esse conjunto organizado de estruturas e funções do Estado é denominado de Administração Pública, por onde fluem os serviços públicos.

Bobbio (1985) define que “em sentido mais abrangente, a expressão Administração Pública designa o conjunto das atividades diretamente destinadas à execução das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou numa organização estatal”.

Kohama (2008) apresenta o conceito de Administração Pública como sendo todo aparelhamento do Estado, preordenado à realização dos seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. Já serviço público é entendido por Di Pietro (2002), como atividade material atribuída por lei ao Estado, que a exerce diretamente ou a delega a outrem, com o objetivo de satisfazer necessidades coletivas, regida total ou parcialmente pelo regime de Direito Público.

Através desse conjunto de estruturas, funções e atividades, também denominado de máquina pública, o Estado exerce o governo, por meio da gestão pública, ou seja: adota medidas e toma decisões para atender as necessidades da coletividade. Boa parte dessas medidas e decisões alcança o cidadão, através de uma rede complexa de instituições e organizações públicas, sob a forma de serviços públicos dentre outros produtos de sua ação, conforme argumenta Motta:

Governar significa tomar decisões sobre alternativas de ação para a sociedade. Tais alternativas têm como base, em princípio, o interesse público expressado coletivamente, de acordo com um processo administrativo onde as demandas e apoios são convertidos em normas, produtos e serviços. Resultando uma distribuição de direito e deveres, benefícios e custos fundamentados na autoridade (MOTTA, 1991, p. 15).

Essa complexa estrutura estatal não é estática, embora tenha a rigidez como característica. Sobre ela também não há unanimidade, pois sofre com períodos de maior ou menor questionamento quanto à sua concepção, razão e finalidade; questionamentos estes que se revestem no pano de fundo dos processos de mudança dos modelos de gestão pública verificados na história recente do Estado.

As transformações que a Administração Pública vem experimentando mais recentemente, consequência de tentativas de processos de reforma e reestruturação dos modelos de gestão, são parte de um esforço para redirecionar o Estado para o que deve ser seu principal objetivo: promover o bem comum, o bem-estar da sociedade, fortalecendo o aprendizado social de cidadania e melhorando a qualidade da prestação dos serviços na perspectiva dos cidadãos (MATIAS-PEREIRA, 2009).

A terceirização de serviços no âmbito da administração pública, objeto de estudo deste trabalho, se insere no bojo das ações adotadas pelo Estado como desdobramento de um processo de reformulação de seu modelo de gestão. Entender os fatos que desencadearam as recentes transformações pelas quais passou a Administração Pública e os desdobramentos que inseriram o Estado em um novo contexto de gestão de suas capacidades é fundamental para compreensão dos fatores que levaram ao incremento da prática da terceirização no serviço público como uma estratégia para a otimização da eficiência de seus resultados.

2.1.1 Breves considerações sobre as bases ideológicas do Estado moderno

O processo de construção e de transformação das estruturas do Estado decorre de regimes de governo, concepções políticas e modelos organizacionais que acabam por guiar a forma como a Administração Pública se organiza, se desenvolve, se relaciona com o cidadão e realiza seus objetivos. A configuração resultante dessas interações dita os limites e as possibilidades da gestão pública, seu aparelhamento, seu modelo, suas práticas e seus valores. Ao aparelhar a ação do Estado com garantia de direitos, oferta de serviços e distribuição de recursos, a gestão pública impacta de maneira significativa o cotidiano dos grupos sociais e agentes econômicos (MATIAS-PEREIRA, 2009).

Quanto à organização política do Estado contemporâneo pode-se destacar duas correntes ideológicas doutrinárias que lastreiam as ações estatais impactando

o posicionamento de suas instituições, valores e práticas (ESPÍRITO SANTO, 2010). Num extremo, a lógica liberal, baseada na defesa da liberdade individual, garantia de direitos fundamentais, ordem espontânea, governo limitado, propriedade privada, e livre mercado. No outro, a lógica socialista que advogava a propriedade pública ou coletiva e administração dos meios de produção e distribuição de bens e de uma sociedade caracterizada pela igualdade de oportunidades/meios para todos os indivíduos com um método mais igualitário de compensação.

Essas fontes ideológicas alternaram graus de influência nos movimentos de transformação e reestruturação dos modelos de gestão da Administração Pública das últimas décadas que foram impulsionadas por profundas transformações econômicas, políticas e sociais ocorridas no mundo. Eventos como o advento do *Welfare States* ou Estado do Bem-Estar social, inaugurado por Bismark, na Alemanha, contra a luta de classes, no final do século XX; o New Deal de Franklin Roosevelt – orientado para estimular a prosperidade norte-americana e o equilíbrio entre os grupos de interesse econômico pós-depressão econômica de 1929; bem como a ascensão da globalização e as crises na economia mundial nas décadas de 1980 e 1990 do século XX contribuíram decisivamente para o movimento de transformação vivido pelo Estado em países democráticos ao redor do mundo (MATIAS-PEREIRA, 2009).

Ainda hoje, essas fontes ideológicas continuam a influenciar as tentativas de reestruturação estatal e podem ser identificadas em distintos graus nos movimentos de reforma da Administração Pública vigentes, pelos quais ainda se busca encontrar o equilíbrio da ação do Estado sobre a vida dos cidadãos, equilíbrio entre o público e o privado, entre a eficiência estatal e o atendimento do interesse público.

Conforme salienta Matias-Pereira (2009), o Brasil faz parte do elenco de países que iniciaram os esforços para promover reformas em suas estruturas estatais buscando aprimorar o relacionamento com a sociedade. Segundo este autor, o ritmo veloz das mudanças socioeconômico-ambientais e políticas a partir do surgimento de inovações nas últimas décadas do século XX, trouxe distintas maneiras e possibilidades para modernizar a função gerencial. A Administração Pública, por consequência, também foi afetada por essas influências. A maioria dessas mudanças estava associada às transformações mais amplas que ocorreram no papel do Estado e nas relações deste com a sociedade, sinalizando que as

instituições governamentais deveriam reinventar-se para adaptar-se a uma nova realidade.

2.1.2 Ascensão dos Movimentos de Reforma da Gestão Pública: breves considerações

Do final da Segunda Guerra Mundial até meados dos anos 70, o mundo viveu um período de prosperidade que alcançou não só os países capitalistas desenvolvidos, mas também o bloco socialista e parte do Terceiro Mundo que registraram altíssimas taxas de crescimento econômico nesse período. Segundo Abrúcio (1997), a razão principal para o contínuo sucesso durante esses trinta anos foi a existência de um amplo consenso social a respeito do papel do Estado, o qual procurava garantir prosperidade econômica e bem-estar social. No campo econômico a orientação keynesiana², caracterizada por ampla intervenção do Estado na economia, prevalecia como consenso. Na área social o *Welfare state* respondia plenamente ao sistema de proteção social e à demanda por serviços prestados pelo Estado; na seara administrativa, a burocracia baseada no modelo racional-legal weberiano era o modelo de Estado que transparecia completude a tríade economia-estado-sociedade (ABRÚCIO, 1997; BRESSER PEREIRA, 1996).

Esse ciclo de prosperidade foi interrompido por uma grande crise mundial, iniciada a partir da crise do petróleo em 1973, que se estendeu durante os anos 80 e 90 provocando o esgotamento da capacidade do Estado em responder às contingências, fazendo ruir o modelo de gestão baseado na intervenção econômica, na proteção social e na burocracia estatal (ABRÚCIO, 1997). Um novo contexto oriundo da globalização, da internacionalização dos mercados e da difusão tecnológica se refletia nos ambientes de negócios. Por outro lado, o aumento das expectativas e das demandas dos cidadãos reforçava a necessidade de uma nova forma de orientação na prestação de serviços por parte da Administração Pública para responder a crescente exigência da sociedade.

² John Maynard Keynes (1883-1946) foi o mais importante economista da primeira metade do século XX, suas ideias mudaram fundamentalmente a teoria e prática da macroeconomia, bem como as políticas econômicas instituídas pelos governos. Seu trabalho é a base para a escola de pensamento conhecida como keynesianismo, bem como suas diversas ramificações. Keynesianismo corresponde ao conjunto das teorias e medidas propostas pelo britânico Keynes e seus seguidores, que defendiam, dentro dos parâmetros do mercado livre capitalista, a necessidade de uma forte intervenção econômica do Estado com o objetivo principal de garantir o pleno emprego e manter o controle da inflação.

Por fim, em um cenário de crescente desequilíbrio fiscal, crescimento dos índices de inflação, crise de legitimidade social e agravamento das desigualdades, intensificam-se os questionamentos sobre o papel do Estado e as limitações do Welfare State ou Estado do Bem-estar, ante à crise.

Em uma sucinta análise sobre o modelo de Estado que prevaleceu do pós-Segunda Guerra Mundial até meados de 1970, Abrúcio comenta:

O tipo de Estado que começava a se esfacelar em meio à crise dos anos 70 tinha três dimensões (econômica, social e administrativa), todas interligadas. A primeira dimensão era a keynesiana, caracterizada pela ativa intervenção estatal na economia, procurando garantir o pleno emprego e atuar em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional — telecomunicações e petróleo, por exemplo. O *Welfare State* correspondia à dimensão social do modelo. Adotado em maior ou menor grau nos países desenvolvidos, o Estado de bem-estar tinha como objetivo primordial a produção de políticas públicas na área social (educação, saúde, previdência social, habitação etc.) para garantir o suprimento das necessidades básicas da população. Por fim, havia a dimensão relativa ao funcionamento interno do Estado, o chamado modelo burocrático weberiano, ao qual cabia o papel de manter a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental, (ABRÚCIO, 1997, p.6).

Em resposta aos problemas, ações políticas visando a reforma e modernização do Estado ganharam força, seguindo a orientação de um modelo neoliberal-conservador. Segundo Matias-Pereira (2009), as políticas propostas na década de 1980, em decorrência da necessidade de reformar o Estado, restabelecer seu equilíbrio fiscal e equilibrar o balanço de pagamentos dos países em crise, foram orientadas com a única preocupação: reduzir o tamanho do Estado e viabilizar o predomínio total do mercado.

A recomendação contida na proposta neoliberal conservadora, entretanto, mostrou-se descabida de sentido econômico e político, ficando evidenciado depois de algum tempo que a solução não estaria no desmantelamento do aparelho estatal, mas em sua reconstrução. De acordo com Matias-Pereira (2009), passou a prevalecer o entendimento de que era preciso reorganizar o Estado para enfrentar os novos desafios da sociedade pós-industrial. O autor ressalta ainda que esse Estado deveria ser capaz de garantir o cumprimento dos contratos econômicos, bem como de ser forte o suficiente para assegurar os direitos sociais e a competitividade de cada país no cenário internacional.

Segundo Abrúcio (1997), a redefinição do papel do Estado na economia e a tentativa de reduzir os gastos públicos na área social foram as duas saídas mais comuns à crise das dimensões econômica e social do antigo tipo de Estado.

Como resposta ao esgotamento do modelo burocrático weberiano, foram introduzidos, em larga escala, padrões gerenciais na administração pública, inicialmente e com mais vigor em alguns países do mundo anglo-saxão (Grã-Bretanha, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia), e depois, gradualmente, na Europa continental e Canadá (ABRÚCIO, 1997). Os projetos de reforma tocados pelos países mais afetados pela crise do Estado a partir dos anos 1970, a exemplo dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha, buscaram como solução administrativa o Gerencialismo Puro, adaptado posteriormente às circunstâncias individuais, com os modelos *consumerism*, *public service oriented* e reinventando o governo (ABRÚCIO, 1997). Esse movimento se desenvolveu como modelo sob o rótulo de *New Public Management* (NPM) ou Nova Gestão Pública (NGP) e influenciou processos de reforma em outros países como o Brasil (MATIAS-PEREIRA, 2008).

As abordagens que se seguiram na esteira do gerencialismo se constituíram numa pluralidade de concepções organizacionais que vem servindo de referencial para as reformas no setor público em todo o mundo. O modelo gerencial e suas aplicações foram e estão sendo discutidos em toda parte: modelos de avaliação de desempenho, novas formas de controlar o orçamento e serviços públicos direcionados às preferências dos “consumidores”, métodos típicos do *managerialism*, são hoje parâmetros fundamentais a partir dos quais diversos países, de acordo com as condições locais, modificam as antigas estruturas administrativas (ABRÚCIO, 1997).

2.1.3 Administração Pública no Brasil: síntese dos modelos no contexto de Reforma

O desenvolvimento da Administração Pública no Brasil foi marcado basicamente por três modelos de gestão: administração patrimonialista, administração burocrática e mais recentemente administração gerencial. Estes modelos condicionaram o modo de organização e operação da estrutura do Estado, a chamada máquina pública, moldando seus sistemas de decisão e influenciando os objetivos e resultados da ação do Estado.

✓ Administração Patrimonialista

A Administração Pública patrimonialista é um modelo decorrente do Estado absolutista, período em que não havia uma clara distinção entre o patrimônio do governante e o patrimônio público. Nesse período as esferas econômicas e políticas se confundiam, era comum assegurar o poder político através da posse de um patrimônio de grande valor ou pelo controle direto de uma fonte substancial de riqueza, o que fazia das posições governamentais uma forma de mobilidade social, tornando a organização governamental muito mais um bem a ser explorado do que uma estrutura funcional a serviço do interesse público (CAMPELO, 2010).

A máquina do Estado era tida como extensão do poder do administrador público e os seus servidores possuíam status de nobreza e recebiam este título por indicação do governante, prevalecia o jogo da troca de favores em defesa dos interesses dos governantes.

No patrimonialismo a visão de que a gestão pública deveria servir a população para satisfazer ou dar condições para que suas necessidades fossem atendidas era distorcida. Entendia-se que o Estado era uma entidade que deveria ter suas necessidades satisfeitas por meio do trabalho dos seus governados. Os governantes consideravam o Estado como seu patrimônio, havendo uma total confusão entre o que é público e o que é privado. Como consequência, a corrupção e o nepotismo eram fatos comuns nesse tipo de administração.

No Brasil, os primeiros traços do patrimonialismo surgem no Estado colonial português por volta do século XVI e se estendem como modelo predominante até a década de 1930, época em que os postulados burocráticos passaram a ganhar espaço com a ascensão do governo de Getúlio Vargas e o início de um movimento de reforma em prol da modernização administrativa do Estado. Matias-Pereira (2009) observa que, em sua trajetória, o Estado se apresenta concomitantemente como um sistema político e uma organização. Ele nasce com um sistema político absoluto, passa a ter um sistema político liberal ao longo do século XIX, e adota a democracia nos séculos XX. Por sua vez, como organização, o Estado nasce como uma organização patrimonial, atravessa o século XIX e chega quase ao final do século XX como burocrático e no final do século XX, passa a ser uma organização gerencial (MATIAS-PEREIRA, 2009).

Ressalte-se que mesmo com a ascensão de outros modelos como os pautados na burocracia e no gerencialismo é possível identificar traços da cultura patrimonialista na gestão pública brasileira até os dias hoje, muitas vezes evidente na postura e conduta de políticos e agentes públicos desprovidos de entendimento do conceito de república e alheios ao princípio do interesse público.

✓ Administração Burocrática

No curso da história, a ascensão do Estado liberal, do sistema capitalista e das democracias, aliada às conquistas políticas e sociais da população impôs a necessidade de um novo modelo de gestão do Estado que distinguisse o público do privado e assegurasse a garantia de direitos e liberdades aos cidadãos - inclusive em relação à propriedade - o que o modelo patrimonialista não atendia. Para o capitalismo industrial, sistema baseado na acumulação do capital privado, e também para as democracias que emergem no século XIX, a administração patrimonialista torna-se impraticável, pois é primordial para o capitalismo a secção entre o Estado e o mercado e, para a democracia, era fundamental a distinção entre sociedade e Estado.

Os ideais democráticos e as pressões por mais liberdade e garantias de proteção aos direitos dos cidadãos faz ascender a Administração Burocrática que ganha espaço na Administração Pública a partir do século XIX com o objetivo de combater a corrupção e o nepotismo oriundos do patrimonialismo (MATIAS-PEREIRA, 2009). Valendo-se dos princípios do desenvolvimento, da profissionalização e as idéias de carreira pública, hierarquia funcional, impessoalidade, formalismo visava-se levar a Administração Pública a uma racionalização através do poder legal, culminando na erradicação do nepotismo e da corrupção (MATIAS-PEREIRA, 2009). Para isso, intensificam-se os controles, cada vez mais rígidos, dos processos e do ingresso à carreira pública, com regras de admissão, controle nas compras, visando evitar abusos, ineficiência e incapacidade.

Este modelo se insere no contexto da gestão pública brasileira a partir de 1930, prevalecendo durante boa parte do século XX como modelo orientador das reformas do Estado, até perder força no início dos anos de 1990 por não mais responder aos anseios de um Estado que, ao ver suas obrigações se agigantarem, não encontrou na administração burocrática o caminho para uma modernização que

o tornasse mais ágil, flexível e capaz de responder às crescentes demandas da sociedade.

A doutrina keynesiana, caracterizada pela ampla intervenção do Estado na economia e a expansão de coberturas sociais, que predominou durante as décadas de 1930 a 1970 sucumbiu à crise dos anos oitenta, evidenciando as fragilidades do Estado, organizado sobre a ótica da administração burocrática e fortalecendo a visão sobre a necessidade de mudança.

A rigidez do modelo burocrático, centralizador, verticalizado e focado em normas produziu com o tempo disfunções que o levaram da crítica a aversão, abrindo espaço para a implementação da reforma gerencial. Embora carregasse o espectro de eficiência a administração burocrática mostrou-se com o tempo onerosa, lenta, engessada, autorreferida e não orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos, não conseguindo oferecer nem rapidez, nem qualidade, nem baixo custo para os serviços prestados ao público.

Matias-Pereira (2009) relata que o modelo de Administração Pública burocrática era funcional para responder às demandas de um Estado pequeno como era o caso do Estado liberal, pois apoiava-se em normas rígidas, o que não exigia um sistema descentralizado de gestão. O autor ressalta que nesse modelo burocrático, o Estado – cujas funções são mínimas – não tem dificuldade de executar diretamente os serviços sob sua responsabilidade; e ainda argumenta que:

Em função da adoção do modelo de Estado burocrático, impõe-se a reforma do serviço público, por ser um pré-requisito para tornar efetiva a ação da organização estatal. Nesse contexto, quando o Estado passa a ser democrático (século XX) e tem como responsabilidade gerar o bem comum, por meio do atendimento adequado das crescentes demandas da população, ocorre significativa ampliação das suas funções nos campos socioeconômico e político. O aumento dessas pressões e a incapacidade do Estado burocrático de atendê-las de maneira satisfatória colocam em xeque o Estado burocrático. O que dá início ao processo de novas transformações com a introdução da reforma da gestão pública, que busca mudar o modelo de Estado burocrático para Estado gerencial, (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 114).

✓ Administração Gerencial

A partir da década de noventa um novo processo de reforma do Estado ganha força em meio a uma profunda crise de ordem econômica, fiscal, política e

administrativa que tornara insustentável a posição do Estado burocrático, intervencionista e ineficiente.

Esse processo emerge na esteira do fortalecimento do pensamento liberal no mundo com a imposição de sua lógica aos países subdesenvolvidos através da utilização das recomendações do Consenso de Washington³ por países e organismos internacionais como os Estados Unidos e o FMI quando do socorro financeiro aos países em crise como o Brasil.

Nesse ambiente crescem as discussões sobre um novo papel para o Estado, segundo o qual este deixaria de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social por meio da produção de serviços e passaria a ser o regulador e indutor do desenvolvimento. Acreditava-se que a redefinição do papel do Estado na economia e o corte de gastos nas políticas públicas poderiam contornar a crise econômica. Por outro lado, a crise de governança exigia soluções mais eficazes para recuperar a legitimidade e vencer a burocracia estatal.

Como já dito, a globalização é outro fator que se impõe como um novo paradigma para o Estado, criando a necessidade de um novo posicionamento frente aos processos de mudança na economia com a internacionalização dos mercados, mudanças nas relações de produção e no mundo do trabalho. Bresser Pereira comenta que:

Antes da integração mundial dos mercados e dos sistemas produtivos, os Estados podiam ter como um de seus objetivos fundamentais proteger as respectivas economias da competição internacional. Depois da globalização, as possibilidades do Estado de continuar a exercer esse papel diminuíram muito. Seu novo papel é o de facilitar, para que a economia nacional se torne internacionalmente competitiva (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 1).

A ascensão do governo Collor abre espaço para a redefinição da agenda pública iniciando o processo de mudança reformista de acordo com as diretrizes neoliberais; o qual foi interrompido em 1992, com o *impeachment* do presidente

³ O Consenso de Washington foi uma recomendação internacional elaborada em 1989, que visava propalar a conduta econômica neoliberal com a intenção de combater as crises e misérias dos países subdesenvolvidos, sobretudo os da América Latina. Sua elaboração ficou a cargo do economista norte-americano John Williamson. As ideias defendidas por Williamson ficaram conhecidas por terem se tornado a base do neoliberalismo nos países subdesenvolvidos, uma vez que depois do Consenso de Washington, os EUA e, posteriormente, o FMI adotaram as medidas recomendadas como obrigatórias para fornecer ajuda aos países em crises e negociar as dívidas externas. As recomendações do Consenso de Washington eram: a) Reforma fiscal, b) Abertura comercial, c) Política de Privatizações d) Redução fiscal do Estado

Collor. As características mais marcantes deste processo de mudanças são a abertura econômica de mercado, a desregulamentação e as privatizações.

Matias-Pereira (2009) avalia que as medidas reformistas deste período não foram benéficas para o país, pois ao invés de modernização, ocasionaram a desestruturação do aparelho do Estado. O autor ainda registra que o esforço para alterar esse quadro só vem com o primeiro governo de FHC (1995-1998), no qual se constata uma iniciativa – mesmo que incipiente – de reconstrução do Estado, com readequação de suas funções na expectativa de estabelecer as bases de um Estado regulador e promotor do desenvolvimento do país. Buscou-se implantar modelos organizacionais/institucionais e introduzir uma cultura gerencial, associados a distintos instrumentos que fortalecessem valores democráticos, como a transparência, participação e controle social.

Na mesma lógica neoliberal do antecessor, o governo de FHC inicia uma nova fase do processo de reformas, redefinindo e aprofundando a agenda pública da reforma. Registre-se que, no aspecto administrativo, a arquitetura do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) distinguia com clareza dois tipos de Reformas projetadas: Reforma do Estado - projeto amplo que diz respeito a vários setores do governo e a Reforma do Aparelho do Estado - que vislumbrava superar a forma burocrática de Administração Pública para a gerencial tornando-a mais eficiente e mais voltada para a sociedade.

A reforma do Estado é um projeto amplo que diz respeito às várias áreas do governo e, ainda, ao conjunto da sociedade brasileira, enquanto que a reforma do aparelho do Estado tem um escopo mais restrito: está orientada para tornar a Administração Pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania (BRASIL, 1995).

De acordo com o PDRAE, a reforma pretendia realizar (BRASIL, 1995):

- a) um ajustamento fiscal duradouro;
- b) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantissem a concorrência interna e criassem condições para o enfrentamento da competição internacional;
- c) a reforma da previdência social;
- d) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e

e) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas.

Para implementação dessa nova fase foi instituído o Ministério da Administração e Reforma do Estado - MARE, sob a direção do Ministro Bresser Pereira. Através desse ministério buscou-se consolidar o modelo de Administração Pública Gerencial como estratégia de modernização da gestão pública do Brasil.

Os fundamentos da reforma do Estado nos anos noventa estiveram centrados na resposta à globalização, conforme o argumento de Bresser Pereira (1996), “Existe agora um elemento muito claro que obriga as burocracias dos Estados nacionais a se tornarem competentes, eficientes e capazes: a competição entre países”. A forma idealizada por Bresser Pereira (1996), para enfrentar essa competição seria reconstruir o Estado, promovendo uma reengenharia cujo desafio principal seria reduzir o custo do seu aparelho.

A Emenda Constitucional n.º 19, de 04.06.1998, institucionalizou a reengenharia do setor público ao inscrever o princípio da eficiência no mais alto patamar jurídico-administrativo.

Com efeito, o aparelho do Estado foi dividido em quatro setores (BRASIL, 1995):

- a) O núcleo estratégico do Estado;
- b) As atividades exclusivas de Estado;
- c) Os serviços não-exclusivos ou competitivos e
- d) A produção de bens e serviços para o mercado.

No núcleo estratégico são definidas as leis e políticas públicas. Este núcleo é formado no Brasil, em nível federal, pelo Presidente da República, pelos ministros de Estado e a cúpula dos ministérios, responsáveis pela definição das políticas públicas, pelos tribunais federais, a exemplo do Supremo Tribunal Federal, pelo Ministério Público e pelos congressistas. Em nível estadual e municipal existem correspondentes núcleos estratégicos.

As atividades exclusivas de Estado são aquelas em que o “poder de Estado”, ou seja, o poder de legislar e tributar é exercido. Inclui a polícia, as Forças Armadas, os órgãos de fiscalização e de regulamentação, e os órgãos responsáveis pelas transferências de recursos para as áreas sociais e científicas, como o Sistema Unificado de Saúde, o sistema de auxílio-desemprego, etc.

Os serviços não-exclusivos ou competitivos do Estado são aqueles que, embora não envolvendo poder de Estado, o Estado realiza e/ou subsidia porque os considera de alta relevância para os direitos humanos, ou porque envolvem economias externas, não podendo ser adequadamente recompensados no mercado através da cobrança dos serviços. Os serviços sociais e científicos, como escolas, universidades, hospitais, museus, centros de pesquisa, instituições de assistência social etc, fazem parte desse setor.

Finalmente, a produção de bens e serviços para o mercado é realizada pelo Estado através das empresas de economia mista, que operam em setores de serviços públicos e/ou em setores considerados estratégicos.

No plano de reforma pretendeu-se ainda avançar com implementação de projetos complementares considerados fundamentais para a consolidação do novo paradigma gerencial. O primeiro projeto era o da descentralização dos serviços sociais do Estado, de um lado para os estados e municípios, de outro, do aparelho do Estado propriamente dito para o setor público não-estatal. O segundo projeto tratava da implantação de “agências executivas”. O terceiro e último dos projetos considerados prioritário dizia respeito ao fortalecimento do núcleo estratégico do Estado, que buscava completar o processo de profissionalização do administrador público.

Assim, o projeto de reforma do governo foi ancorado na substituição do modelo burocrático de Administração Pública por um modelo gerencial centrado na eficiência dos serviços, partindo-se da premissa negativa de administração burocrática considerada ineficiente (BRESSER PEREIRA, 1996).

A desestatização, no bojo da reforma do Estado, englobava as privatizações, concessões, acordos e parcerias com a iniciativa privada e também a terceirização. A execução indireta de atividades acessórias e instrumentais ou complementares perpassa todos os níveis estratégicos do modelo de gestão, de acordo com o PDRAE que definiu, em 1995, a área de atuação do Aparelho do Estado (Quadro 1).

Conforme salienta o PDRAE, a preocupação com a eficiência, que significa melhor qualidade conjugada ao menor custo é condição básica para o êxito na implementação do modelo gerencial, além da transferência das atividades não nucleares da Administração Pública.

Quadro 1 - Terceirização no contexto da delimitação da área de atuação do Estado

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

Fonte: Bresser Pereira (1997)

Nesse contexto a terceirização de serviços torna-se um dos eixos principais na vertente de desestatização do projeto de modernização, dado seu caráter de flexibilização, e se expande como alternativa de solução para as atividades acessórias e de apoio em um Estado pressionado pela necessidade de mostrar eficiência e reduzir gastos correntes.

Passado-se pouco mais de duas décadas, e mesmo com a ascensão de um governo de linhagem político-ideológica não liberal a partir de 2003, verifica-se que o esforço de reforma do Estado, iniciado nos anos de 1990, logrou êxito em estabelecer as bases para o desenvolvimento de um modelo de administração gerencial, que ainda não se encontra totalmente implantado, mas avançou com o acolhimento de conceitos e valores como eficiência – que alcançou a condição de princípio constitucional basilar da Administração Pública com a Emenda Constitucional EC. 19/1998 – e seus correlatos, eficácia e efetividade, se constituindo em referenciais da gestão pública moderna dos quais não se abriu mão.

Da mesma forma, não se verifica neste período nenhum movimento contrário ao avanço da terceirização no setor público, esta continua figurando como estratégia útil aos propósitos de transformação do Estado, no processo de desestatização das atividades não nucleares e para manutenção do equilíbrio fiscal e racionalização dos recursos públicos.

2.2 Terceirização

A história nos mostra que a evolução das sociedades se intensificou à medida em que novas tecnologias foram incorporadas à produção e novos paradigmas

passaram a dominar a discussão econômica mais recente sobre organização do trabalho e da produção. Por um lado, a revolução industrial alterou drasticamente o modo como os bens eram produzidos e iniciou um processo de reconfiguração do sistema de valores da sociedade, em relação ao consumo, trabalho, produção, ocupação geográfica etc. Por outro, as concepções ideológicas sobre a economia e a sociedade passaram a orientar a ação dos agentes econômicos na busca da realização de seus interesses; liberalismo econômico e socialismo passam a guiar o pensamento sobre economia, estado e sociedade na modernidade.

Mais precisamente, os últimos cento e vinte anos foram marcados por uma verdadeira revolução no modo de organização das estruturas de produção e oferta de bens e serviços das organizações privadas e instituições públicas. Nesse período, viu-se a administração surgir como ciência, partindo de uma visão mecanicista e limitada, para se transformar em um celeiro de teorias e postulados em meio a um ambiente dinâmico, orgânico e altamente competitivo, cujo sucesso, falência ou sobrevivência das empresas se ligou à capacidade de adaptação do modo de produzir, como resposta às mudanças em um mundo globalizado e cada vez mais sem fronteiras mercadológicas. Queiroz (1998), em seu manual sobre terceirização já afirmava que a globalização da economia seria um fator que dominaria as atividades empresarias deste milênio.

Esse cenário alterou consideravelmente as relações entre os diversos atores econômicos e sociais, tanto na esfera pública quanto na esfera privada. As organizações privadas tiveram que encontrar caminhos para se reestruturar e se manterem nos mercados, ao tempo em que esse processo exigiu do Estado um novo posicionamento em relação à formulação, implementação e acompanhamento das políticas públicas, passando este a ser mais exigido e mais atuante nas questões de regulação da vida econômica e social.

Como consequência, viu-se uma mudança significativa no posicionamento e papel do Estado em relação à economia, passando este a intervir diretamente para resguardar direitos, mediando conflitos entre os agentes econômicos e estimulando a demanda agregada da economia ao promover diretamente o desenvolvimento econômico através de gastos públicos na tentativa de garantir o equilíbrio dos preços e o pleno emprego na economia, o que ficou conhecido como Estado keynesiano.

A partir da década de 1990, com o agravamento da crise do financiamento público e a falência do modelo de Estado do “bem-estar social”, ver-se a materialização das ideologias neoliberais ganhando força, redefinindo a orientação do Estado no tocante à formulação de suas políticas, trazendo a evidência a expressão de um Estado dito “pró-mercado”, ou seja, a serviço do mercado, orientado para regulação econômica, para oferecer segurança jurídica e assegurar garantias aos investimentos privados, mais enxuto e equilibrado fiscal e orçamentariamente, com menos participação direta na economia. Isso traduzido por uma agenda de políticas de privatização das empresas estatais, estímulo a expansão da atuação do setor privado em setores considerados estratégicos como o de educação superior e infraestrutura, formação de parcerias público-privadas (as PPPs), reforma administrativa no setor público, abertura econômica para o mercado globalizado e dependência de fluxos de capital externo para seu financiamento.

O imperativismo dessas mudanças e a velocidade e intensidade em que elas passaram a ocorrer ajudaram a modificar o padrão das relações entre indivíduos e seus grupos de identidade, entre indivíduos e organizações, inclusive estatais, transformando gradativamente o modo de vida da sociedade.

Em meio a esse ambiente de turbulências crescentes e mudanças cada vez mais rápidas e constantes, as organizações foram quase que obrigadas a reformular suas estruturas e seus métodos de produção para sobreviver. As questões relativas a eficiência organizacional, qualidade, flexibilidade, confiabilidade, rapidez e custos passaram a dominar as discussões sobre estratégia nas organizações.

Nesse contexto rompe-se gradativamente o modelo de organização baseado em estruturas verticais e fechadas em si. A horizontalização das relações de produção passa a ganhar força através da criação de estruturas sob a forma de cadeias e complexos produtivos. A busca por parcerias torna-se uma necessidade e, como desdobramento deste processo, o fenômeno da terceirização avança, ganha novos contornos e passa a ter um papel estratégico para as organizações junto com outras abordagens inovadoras como just-in-time – JIT⁴ e a reengenharia⁵ que visavam a reorganização dos processos organizacionais em novas bases.

⁴ Just In Time, sistema de administração da produção, surgido no Japão na década de 70, que tem por objetivo alavancar a produtividade global da organização eliminando desperdícios. Visa reduzir custos por meio do fornecimento de bens e serviços na quantidade e locais corretos e no momento exato em que eles forem solicitados.

2.2.1 Origem

Terceirização é o nome usado no Brasil para intitular o processo pelo qual uma organização contrata outra para prestar um determinado serviço. De acordo com Leiria e Saratt (1995), o termo “terceirização” foi criado pelo engenheiro, Aldo Sani, então diretor superintendente da Riocell – empresa de celulose de Guaíba - RS, no início da década de 70; sua origem vem do latim *terciariu*, derivada do ordinal *tertiariue* corresponde a expressão inglesa “*outsourcing*”, utilizada para definir o processo no qual uma empresa é contratada para desenvolver atividades ou áreas de outra empresa.

A terceirização surgiu nos Estados Unidos, durante a segunda grande guerra, em função da necessidade de contratação de mão-de-obra nas indústrias bélicas e teve sua prática fortalecida com a reutilização de suas técnicas para otimização da produção das organizações do mundo contemporâneo (RUSSO, 2010).

A terceirização que hoje ver-se avançar no mundo possui aspectos relevantes que são objeto de estudos e precisam ser observados para efeito de mensuração de resultados e consequências. Conforme argumenta Giosa (2003) trata-se de um modelo de arranjo produtivo que se expandiu como desdobramento do processo de reestruturação produtiva do capitalismo contemporâneo e das transformações do mundo corporativo, decorrente da divisão e especialização do trabalho, fruto do constante processo de busca pela maior eficácia nos processos produtivos. Veio se consolidando como uma prática com amplo potencial gerador de inovação e ganhou espaço nos modernos sistemas de gestão organizacional por difundir, a partir de seu conceito, a ideia de flexibilidade, adaptação e eficiência, dentre outras inúmeras vantagens e possibilidades. Ganhou um grande impulso no mundo a partir dos imperativos de mudança gerados pela globalização que intensificaram as relações de consumo, expandiram mercados, alteraram padrões de logística e comunicações e modificaram radicalmente o modo de produzir e comercializar das organizações, inserindo-as num contexto de competitividade que passou a exigir a busca constante por melhoria de processos e inovação que garantissem sobrevivência.

⁵ Reengenharia, sistema administrativo criado no início da década de 90 por Michael Hammer e James Champy para manter as empresas competitivas no mercado, mantendo-as com foco no alcance de objetivos e metas, transformando seus processos e atividades de negócio, através do “rompimento” de costumes obsoletos.

2.2.2 Conceito

Silva (1997) conceitua terceirização como uma prática que consiste na “transferência de atividades para fornecedores especializados, detentores de tecnologia própria e moderna, que tenham esta atividade terceirizada como sua atividade-fim, liberando a tomadora para concentrar seus esforços gerenciais em seu negócio principal, preservando e evoluindo em qualidade e produtividade, reduzindo custos e ganhando competitividade”.

Na literatura encontramos outros conceitos que trazem a idéia do que vem a ser terceirização, más aqui tomaremos como referência para análise o conceito formulado por Silva (1997) por considerá-lo amplo e profundo, nele o autor busca cobrir uma série de requisitos que caracterizam a terceirização. Sua estrutura evidencia aspectos que revelam a intenção de posicionar a terceirização como um processo potencialmente capaz de produzir efeitos dinamizadores nas relações de produção, a saber:

a) Transferência de atividades para fornecedores especializados – a especialização dos serviços é uma premissa da terceirização. Aqui, entende-se que esse processo requer um esforço de busca e seleção de empresas que detenham pleno domínio da atividade objeto da terceirização. Pode-se ainda inferir que a exigência, na terceirização, de fornecedores especializados pode trazer ganhos para o processo produtivo ao criar redes especializadas com potencial de gerar trabalhos mais criativos e inovadores, potencializando os rendimentos e contribuindo para o desempenho da cadeia produtiva⁶.

A expectativa de quem terceiriza é obter vantagem, na forma de qualidade, rapidez, flexibilidade, confiabilidade e custos, em função da especialização e *expertise* da terceirizada num determinado nicho de mercado. A lógica de transferência de atividades para terceiros impactou a estrutura das organizações sendo importante para o aumento do movimento de desverticalização das empresas,

⁶Cadeia produtiva é um conjunto de etapas consecutivas pelas quais passam e vão sendo transformados e transferidos os diversos insumos. As cadeias produtivas resultam da crescente divisão do trabalho e maior interdependência entre os agentes econômicos. Por um lado, as cadeias são criadas pelo processo de desintegração vertical e especialização técnica e social. Por outro lado, as pressões competitivas por maior integração e coordenação entre as atividades, ao longo das cadeias, amplia a articulação entre os agentes.

ao tempo em que contribuiu para a ampliação das relações de horizontalização da produção.

b) Detentores de tecnologia própria e moderna – aqui se tem uma condição que aponta para a necessidade de empresas terceirizadas que tenham *know-how*⁷, em produtos, serviços ou processos, que possam ser oferecidos a quem as contrata e que estejam inseridas num contexto de busca constante de aperfeiçoamento e superação. Nesta lógica reside a expectativa de estabelecer relações de terceirização com empresas que tenham a capacidade de prestar bons serviços, resolver problemas decorrentes de contingências e também colaborar com soluções para superação de desafios impostos pela dinâmica da competitividade.

A ideia de possuir tecnologia própria e moderna está intimamente ligada à questão do conhecimento, da inovação e da capacidade tecnológica, paradigmas atuais que norteiam o desenvolvimento econômico de organizações, mercados e nações e que geram diferencial competitivo.

c) Que tenham esta atividade terceirizada como sua atividade-fim – no geral, as organizações terceirizam atividades acessórias ou de apoio, consideradas “atividades-meio” para elas, porém para o terceirizado esta atividade deve ser um fim em si, objeto do esforço estratégico, razão da existência. Esta sentença visa reafirmar a lógica da especialização do fornecedor terceirizado, que deverá ter a atividade terceirizada como finalidade e nela deter plena *expertise* e *know-how* para suprir as expectativas de quem o contrata. É uma condição tida como imprescindível na terceirização e não pode ser negligenciada por quem terceiriza, sob pena de comprometer seu desempenho, uma vez que as áreas objeto de terceirização, embora não sejam finalísticas, são estratégicas no sentido de apoiar a produção final.

d) Liberando a tomadora para concentrar seus esforços gerenciais em seu negócio principal – aqui tem-se a ideia de que terceirizando atividades menos relevantes para empresas devidamente qualificadas e especializadas em seus nichos diminui-se o esforço com atividades periféricas e abre-se espaço para

⁷ *Know-how* é um termo em inglês que significa literalmente "saber como". É o conjunto de conhecimentos práticos (fórmulas secretas, informações, tecnologias, técnicas, procedimentos, etc.) adquiridos por uma empresa ou um profissional, que traz para si vantagens competitivas. Possui *know-how* a organização que consegue dominar o mercado por apresentar conhecimento especializado sobre algum produto ou serviço que os concorrentes não possuem.

exploração de ações mais estratégicas e com maior possibilidade de retorno para a organização.

e) Preservando e evoluindo em qualidade e produtividade – entende-se também que a partir do retorno de boas práticas de terceirização é possível investir mais tempo e energia em objetivos de desempenho para qualificar e melhorar a produção, concentrando o foco no negócio da empresa, o *core business*⁸.

f) Reduzindo custos e ganhando competitividade – conseqüentemente, e não menos importante, a terceirização acertada, bem-sucedida, tende a produzir retornos sobre a forma de redução de custos, principalmente os custos fixos, e contribuir para a melhoria da capacidade das empresas entregarem resultados, o que potencialmente aumenta a competitividade.

2.2.3 Aspectos relevantes da terceirização no Brasil

O conceito sugere que a terceirização requer observância de requisitos para que se alcance resultados. Através do cumprimento desses requisitos as empresas almejam obter benefícios como a especialização dos serviços, competitividade, qualidade, melhoria dos controles, aprimoramento do sistema de custeio, diminuição do desperdício, agilidade das decisões, menor custo, maior lucratividade e crescimento e desenvolvimento econômico.

Em outra ponta estima-se que a terceirização contribua para a formação de um círculo virtuoso de desenvolvimento pró-mercado, ao fomentar a abertura de novas empresas e o desenvolvimento de nichos especializados de prestadores de serviço. Soma-se a isso a expectativa de que a economia de escala, a curva de experiência e a utilização de métodos mais modernos e produtivos venham possibilitar ao terceiro a otimização econômica dos processos e a melhoria da qualidade do produto ou serviço fornecido ao contratante (GIRARDI, 1998).

Na ótica das organizações a lógica da terceirização está centrada na expectativa de ganhos de eficiência e produtividade associados à redução de custos. Mas estes resultados requerem um constante e dinâmico processo de acompanhamento e de ajustes das atividades para gerar ganhos efetivos.

⁸*Core business* é um termo inglês que significa a parte central de um negócio ou de uma área de negócios, e que é geralmente definido em função da estratégia dessa empresa para o mercado. Este termo é utilizado habitualmente para definir qual o ponto forte e estratégico da atuação de uma determinada empresa.

Para Silva (2003) a terceirização, como qualquer outro modelo de gestão, apresenta vantagens e desvantagens para a empresa. As principais vantagens são: o aumento da qualidade; redução de custos; agilidade das decisões; aumento da especialização; flexibilidade organizacional; melhoria na administração do tempo para gestão do negócio; diminuição do desperdício; redução de áreas ocupadas. As principais desvantagens que podem ocorrer, quando se terceiriza sem a visão estratégica, são: o aumento da dependência de terceiros, por parte da empresa; a elevação do risco de queda da qualidade; a elevação do risco de passivo trabalhista; falta de parâmetros de preços nas contratações iniciais; dificuldade de encontrar a parceria ideal; perda da identidade cultural da empresa a longo prazo e risco na gestão dos contratos. Ou seja, o risco da terceirização está no planejamento e/ou no “projeto”.

O Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - DIEESE (2007) apontou um conjunto de vantagens intencionadas pelos empresários através da terceirização. Algumas delas, na visão desse órgão de pesquisa, veladas no discurso do potencial da terceirização:

- a) Maior eficiência, com a adequação da relação volume produzido X retorno obtido em cada fase do processo produtivo, de forma a atingir o volume de produção ideal em cada etapa, e terceirizando as etapas que não atingem a escala mínima;
- b) Atingir outros clientes potenciais do mercado e não se restringir a atender os processos internos à empresa, através de “unidades focalizadas”, que se dedicam ao desempenho de uma atividade exclusiva;
- c) Facilitar a gestão empresarial, reduzindo quantidade e diversidade das atividades para organização da produção;
- d) Fôlego para sobreviver às crises, dadas a facilidade e a rapidez para o cancelamento dos serviços terceirizados, em contraposição à dificuldade e morosidade em se desfazer de ativos;
- e) Diminuir gastos por meio de parcerias de desenvolvimento tecnológico entre empresas contratantes e fornecedoras;
- f) Redução de custos e melhor controle de desempenho e qualidade, dada a redução da quantidade de processos envolvidos na produção;

- g) Enfraquecer a organização dos trabalhadores, através da pulverização das atividades em diversas empresas de menor tamanho, o que dificulta a capacidade de mobilização e facilita o controle dos movimentos;
- h) Burlar conquistas sindicais através da terceirização de atividades, de forma a fragmentar a organização e representação dos trabalhadores e diversificar a negociação e abrangência de direitos.

Para Giosa (2003), a terceirização é um processo que precisa estar alinhado com a estratégia da organização não devendo se limitar exclusivamente ao foco da redução de custo; sua prática requer competência tanto na busca de parceiros especializados na atividade a ser terceirizada, quanto na gestão das relações de contrato, visto que a terceirização altera o ambiente organizacional modificando regras, práticas e relações de conduta no espaço de trabalho e na cultura organizacional.

Optar pela terceirização não diminui a responsabilidade da organização pelos seus resultados, não se pode relegá-la a um segundo plano e, embora, muitos serviços terceirizados sejam auxiliares ou de suporte, têm papel importante no dia a dia da organização e comprometem seu desempenho quando não são bem executados (GIRARDI, 2006).

No campo legal, a terceirização foi introduzida gradativamente no Brasil a partir do processo de industrialização em meados da década de 1950 e sua formalização avança a partir dos seguintes eventos:

- Decretos-lei 1.212 e 1.216, de 1966 (que autorizam a prestação de serviços de segurança bancária por empresas interpostas na relação de trabalho);
- Decreto 62.756, de 1968 (que regulamenta o funcionamento de agências de colocação ou intermediação da mão-de-obra);
- Decreto-lei 1.034, de 1969 (que determina medidas de segurança para o funcionamento de empresas de segurança bancária).

Na esteira do apelo de modernização ela avançou se encaixando como um arranjo produtivo capaz de responder às necessidades de reestruturação impostas pela nova dinâmica competitiva. A década de noventa marcou o início de sua expansão no Brasil, tanto no setor privado com as mudanças na economia, quanto no setor público com o avanço da reforma administrativa. Essa terceirização caracterizou-se através dos seguintes fatores: a) uso intenso de mão-de-obra; b) alocação de postos de trabalho em atividades-meio, contínuas e ininterruptas como

limpeza e segurança; c) foco na redução de custos e d) ausência de marco legal que a regulasse.

Durante muito tempo a terceirização permaneceu sem uma lei que a regulamentasse e coube ao judiciário arbitrar sobre o tema. A súmula n. 331 editada pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST) seguiu-se à jurisprudência como principal instrumento normativo e passou a reger as relações de terceirização que se limitavam à atividade-meio. Pela norma era lícita a terceirização da atividade-meio da empresa, como serviços de vigilância, conservação e limpeza.

Em março de 2017, após muitas discussões e controvérsias, foi aprovada a lei nº 13.429/2017. A norma trouxe significativas mudanças para as relações de terceirização, regulamentando essa forma de contratação. A principal delas foi a possibilidade de terceirização de atividades-fins, antes vedada nos dispositivos normativos que assistiam a terceirização como a súmula nº 331. Isso por si só derruba uma barreira à terceirização, estimulando mais ainda a sua prática. Outras mudanças visaram oferecer mais segurança jurídica para trabalhadores, empregadores e contratantes ao tratar das responsabilidades da empresa tomadora dos serviços terceirizados, da relação de subordinação e direitos do empregado terceirizado e das condições imputadas às empresas para exploração do mercado de terceirização.

Em contraposição às argumentações a favor da terceirização, instituições ligadas aos movimentos trabalhistas vislumbram no Brasil uma dura realidade, ainda distante dos benefícios idealizados pela teoria da terceirização, principalmente no tocante ao desenvolvimento de especialização e formação de capacidade tecnológica das empresas e quanto à precarização e fragilização das relações de trabalho. Um estudo do DIEESE (2014) cita uma pesquisa da CNI (Confederação Nacional da Indústria) que revela que a principal motivação para 91% das empresas terceirizarem parte de seus processos é a redução de custo e apenas 2%, a especialização técnica.

Dados como esse reforçam a tese de que as organizações no Brasil utilizam a terceirização para fugir dos custos fixos e obrigações diretas com a mão de obra; para se proteger de possíveis passivos trabalhistas, transferindo a terceiros a aventura e o risco de ter funcionários legalmente formalizados, na forma da legislação trabalhista vigente. Associado a isso, pesa também a limitação do aparato da justiça, desprovida de mecanismos para julgar e fazer cumprir com celeridade as

sentenças dos litígios decorrentes das rupturas de contratos que, por muitas vezes, penalizam principalmente os trabalhadores terceirizados que representam o elo fraco nessa tríade, o que se configura numa brecha explorada por empresas sem a devida capacidade técnica, econômica e social que se aventuram a correr riscos de maneira irresponsável por entender que poderão sair impunes em caso de fracasso, transferindo o risco da atividade para o trabalhador.

No Brasil, segundo o DIEESE (2014), um quarto da mão de obra, aproximadamente 13 milhões de profissionais, trabalha em regime de terceirização. Esse mesmo estudo aponta que trabalhadores terceirizados tem remuneração 24,5% menor que os empregados diretos, trabalham 7,5% a mais em termos de jornada de trabalho e permanecem por menos da metade do tempo empregados.

De acordo com DIEESE (2007), a terceirização se realiza de duas formas não excludentes. Na primeira, a organização deixa de produzir bens ou serviços utilizados em sua produção e passa a comprá-los de outra ou outras empresas, o que provoca a desativação – parcial ou total – de setores que anteriormente funcionavam em seu interior. A outra forma é a contratação de uma ou mais empresas para executar, dentro da organização tomadora, tarefas anteriormente realizadas por trabalhadores contratados diretamente. Nessa segunda forma de terceirização se enquadram os serviços de limpeza e vigilância comumente terceirizados pelo estado, e aqui, objeto de investigação.

2.2.4 Aspectos relevantes da terceirização na Administração Pública brasileira

A terceirização, bastante utilizada no âmbito da iniciativa privada, aparece hoje entre os institutos pelos quais a Administração Pública moderna busca a parceria com o setor privado para realização de suas atividades (DI PIETRO, 2008). Conforme sugere esta autora, a terceirização constitui umas das formas de privatização (em sentido amplo) de que vem se socorrendo a administração pública:

... privatização, em sentido amplo; abrange todas as formas pelas quais se busca uma diminuição do tamanho do Estado, podendo abranger a **desregulamentação** (diminuição da intervenção do Estado no domínio econômico), a **desmonopolização** de atividades econômicas, **privatização de serviços públicos** (quando a atividade deixa de ser serviço público e volta à iniciativa privada), a **concessão de serviços públicos** (dada a empresa privada e não mais a empresa estatal, como

vinha ocorrendo) e as **contratações de terceiros** (*contracting out*), em que a Administração Pública celebra ajustes de variados tipos para buscar a colaboração do setor privado, como os contratos de obras e prestação de serviços (a título de **terceirização**), os convênios, os contratos de gestão, os termos de parcerias (DI PIETRO, 2008, p 211).

Sua primeira sinalização para o setor público se dá com a publicação do decreto 200/67, quando no item 7 do art. 10 que trata da descentralização no âmbito da organização da Administração Pública Federal e estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa prescreve que, para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução. A partir desse decreto, o Estado brasileiro legitimou o uso dessa prática em atividades consideradas meio ou de suporte para melhor conduzir a administração pública.

Já o seu avanço no setor público tem correlação direta com o movimento de reforma do Estado e de reforma da Administração Pública dos anos 90. A delimitação das funções do Estado desenhado no Plano Diretor do MARE, a instituição da Lei n. 8.666 de 1993 (Lei de Licitações e Contratos) e a Lei complementar nº 101 de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), foram instrumentos da reforma que impulsionaram a terceirização na organização pública brasileira (DIEESE, 2007).

O processo de expansão da terceirização no setor público brasileiro partiu de uma visão da necessidade de reorganização da estrutura do Estado, uma vez que a ampliação de atividades na área social e empresarial produziram um inchaço em sua estrutura e a falência de um modelo intervencionista em meio a um contexto de crise fiscal, déficit público, inviabilidade de manutenção de práticas keynesianistas e questionamentos sobre seu papel e tamanho. Este cenário de crise produziu debates que reacenderam as ideias de reforma do Estado, a partir de uma ótica racional cujas bases centravam-se no liberalismo econômico, na quebra do paradigma burocrático e na melhoria da competitividade no mercado globalizado.

Na década de 1990, a adoção do paradigma gerencialista na Administração Pública, em substituição a cultura da burocracia de controle de processos, abriu

caminho para a implementação de mecanismos de mercado na gestão pública. Esses mecanismos voltados para o controle de resultados, para a busca de eficácia e de eficiência, e para uma flexibilização da gestão no contexto dos Recursos Humanos permitiu ao Estado avançar no seu plano de reforma, racionalizando recursos e desverticalizando sua estrutura através da delegação e transferência de algumas atividades a terceiros, o que fortaleceu o movimento de parcerias entre entidades públicas e privadas e intensificou as relações de contratação de serviços de apoio através da terceirização no âmbito da União, dos estados e dos municípios.

Conseqüentemente, o modelo gerencialista que norteou a reforma do Estado a partir da década de 1990 ajudou a fortalecer uma nova visão de gestão pública, teoricamente orientada para resultados, preocupada com a eficiência e inclinada para a inovação.

Logo a terceirização se consolidou nas áreas de apoio como alternativa frente à escassez de recursos, a limitação para contratação de mão-de-obra direta imposta por leis que visavam o controle dos gastos públicos como a lei de responsabilidade fiscal (Lei 101/2000) e a necessidade manter serviços diminuindo seus custos.

Pesou fortemente como argumento para a intensificação da terceirização no setor público a idéia de que o Estado deveria focar os esforços de gestão administrativa em atividades típicas de estado para garantir o equilíbrio necessário à obtenção de resultados mais positivos. Para isso, deveria também transferir ao setor privado a execução de serviços secundários ou menos relevantes, através de contratos com empresas especializadas nas devidas áreas, para a manutenção de um padrão desejável de eficiência e eficácia dos serviços, com menores custos.

Como conseqüência, muito dos serviços de suporte ao funcionamento dos órgãos e instituições públicas passaram a ser ofertados por empresas privadas através de relações de contratos bilaterais. A orientação administrativa por parte do governo tem sido a de terceirizar todos os serviços nas atividades-meio, uma vez que até o advento da lei 13.429/2017 apenas estes eram passíveis de execução por esse instituto.

O Estado da Bahia intensificou essa prática a partir da década de 1990 nos órgãos da administração direta e indireta e atualmente diversos serviços de apoio são prestados por empresas privadas sob regime de terceirização. Essa prática também alcançou as universidades estaduais baianas, amparada por leis, decretos e instruções que conferem legalidade e dão forma à terceirização, criando um

cenário onde estas relações parecem fluir sem problemas. Estes estão fora do campo de visão da sociedade, se manifestando na forma de dilemas e conflitos no dia a dia das instituições, se revelando tanto na dimensão jurídica quanto na dimensão social, econômica e de gestão. Carelli (2007) já afirmava que a terceirização é a maior fonte de problemas para o direito do trabalho que, em sua visão, ainda não se encontra devidamente preparado instrumentalmente para responder aos desafios que esta prática acarreta.

A terceirização repercute de forma contundente no direito do trabalho, visto que além de promover substancial alteração na definição típica da relação de emprego, bilateral por natureza, pode redundar em grave precarização das condições de trabalho quando se visa unicamente a diminuição de custos. Conforme argumenta Marcelino e Cavalcante (2012), toda vez que uma empresa resolve terceirizar, o que ela faz é transferir para outra os riscos e parte dos custos com a contratação da força de trabalho (os trabalhadores, os terceiros); isso porque o seu próprio contrato deixa de ser trabalhista (empresa *versus* trabalhador) e passa a ser comercial ou civil (empresa *versus* empresa). Os autores ainda argumentam que não há processo de busca de especialização nessa fase atual do capitalismo que *também* não se pautar pela redução de custos, isto é, que também não resulte numa tendência de precarização e quebra de resistência dos trabalhadores.

Dados do DIEESE (2014) apontam como principais ocorrências decorrentes dos processos de terceirização o inadimplemento das empresas terceirizadas no tocante aos benefícios e direitos dos trabalhadores, negligência quanto aos cuidados com a segurança e saúde dos trabalhadores acarretando em um índice mais elevado de acidentes de trabalho e mortes em relação aos trabalhadores diretos, discriminação e preconceito contra empregados terceirizados e perda de poder de mobilização sindical e negociação coletiva das categorias sujeitas à terceirização.

A expectativa do Estado com a terceirização é que esta venha produzir a redução de custos com contratação direta de pessoal, diminuição dos custos decorrentes da execução direta de serviços, maior qualidade e flexibilidade permitindo ao Estado adaptar os serviços de forma que eles atendam seus objetivos. Mas a materialização das distorções da terceirização é uma ameaça presente também nas terceirizações do setor público e estima-se que ainda há um longo caminho a ser trilhado para torná-la mais humana, socialmente referenciada e justa para todos os envolvidos.

Para um Estado que tem como função precípua a promoção do bem comum a terceirização só se justifica se, através dela, possa ele alcançar uma relação de constante equilíbrio, através das melhores práticas de gestão, que garantam vantagem em relação ao cumprimento de suas obrigações e finalidades, sem prejuízos para empresas e profissionais terceirizados. Neste ponto, é preciso reconhecer que a terceirização produz efeitos indesejáveis quando se distancia de uma ótica equilibrada de ganhos para todas as partes e, nestes casos, os prejuízos se distribuem de diversas formas a todos os envolvidos, seja sob a forma de ineficiência, má prestação de serviço, retrabalho, litígio trabalhista, desperdício etc, na prática todos perdem. O grande desafio da terceirização no Estado consiste em anular impactos negativos, avaliar sistematicamente custo-benefício e minimizar riscos inerentes a esta atividade para torná-la uma prática vantajosa e justificável como caminho apropriado para o alcance de eficiência e melhores resultados.

Um grande passo nessa trajetória consiste em buscar entender que efeitos a terceirização produz para as organizações do Estado, tarefa proposta neste trabalho que elegeu a UEFS como objeto de estudo onde se espera resultados que revelem a real situação de uma prática tida como satisfatória, mas ainda pouco mensurada em termos de benefícios.

3 METODOLOGIA

3.1 Caracterização do objeto – A UEFS

A Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), unidade objeto desta pesquisa, é uma instituição pública brasileira de ensino superior, com mais de 40 anos de existência, sediada na cidade de Feira de Santana – BA, situada no agreste baiano com *campi* avançado também no município de Lençóis, na região serrana da Chapada Diamantina. Terceira universidade mais antiga da Bahia (segunda, se consideradas somente as universidades públicas). A UEFS foi a primeira das quatro universidades estaduais a ser implementada pelo governo baiano no intuito de expandir e interiorizar a educação superior no estado.

Enquadrada juridicamente como uma autarquia vinculada à Secretaria de Educação do Estado da Bahia - SECBA, a instituição exerce atividades de ensino, pesquisa e extensão em diversas áreas do conhecimento.

Conforme declarado no seu Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI: 2011-2015 tem como missão:

Produzir e difundir o conhecimento, assumindo a formação integral do homem e de profissionais cidadãos, contribuindo para o desenvolvimento regional e nacional, promovendo a interação social e a melhoria da qualidade da vida, com ênfase na Região do Semi-Árido (UEFS, 2013, p. 12).

Em sua visão de futuro constam aspectos que afirmam sua natureza de instituição pública e fortalecem seu compromisso de agregar valor ao semiárido, região em que está inserida:

A Universidade Estadual de Feira de Santana manterá sua condição de universidade pública, gratuita e autônoma. Terá credibilidade como instituição de ensino de graduação e pós-graduação de qualidade, com linhas de pesquisa consolidadas, produção científica relevante e com atividades extensionistas transformadoras da sociedade na qual está inserida. A UEFS fortalecerá a sua posição de excelência em estudos do semi-árido (UEFS, 2013, p. 12).

No âmbito de suas finalidades a UEFS, norteada pelos princípios estabelecidos no Art. 6º, do Capítulo III do seu Estatuto Geral, tem como objetivos (UEFS, 2013):

- I – Ministar educação geral de nível superior, formando cidadãos responsáveis, empenhados na solução democrática dos problemas nacionais;
- II – Preparar profissionais altamente qualificados em todos os ramos do saber, capazes de promover o progresso social pela utilização dos recursos da técnica e da ciência;
- III – Congregar mestres, cientistas e artistas e lhes assegurar os meios necessários para se devotarem à ampliação do conhecimento, ao cultivo das artes e sua aplicação a serviço do homem;
- IV – Promover o desenvolvimento das ciências, das letras, das artes e da tecnologia pelo ensino, a pesquisa e a extensão;
- V – Servir de instrumento de promoção do desenvolvimento cultural, social e econômico da região de Feira de Santana.

No conjunto de valores defendidos pela UEFS estão:

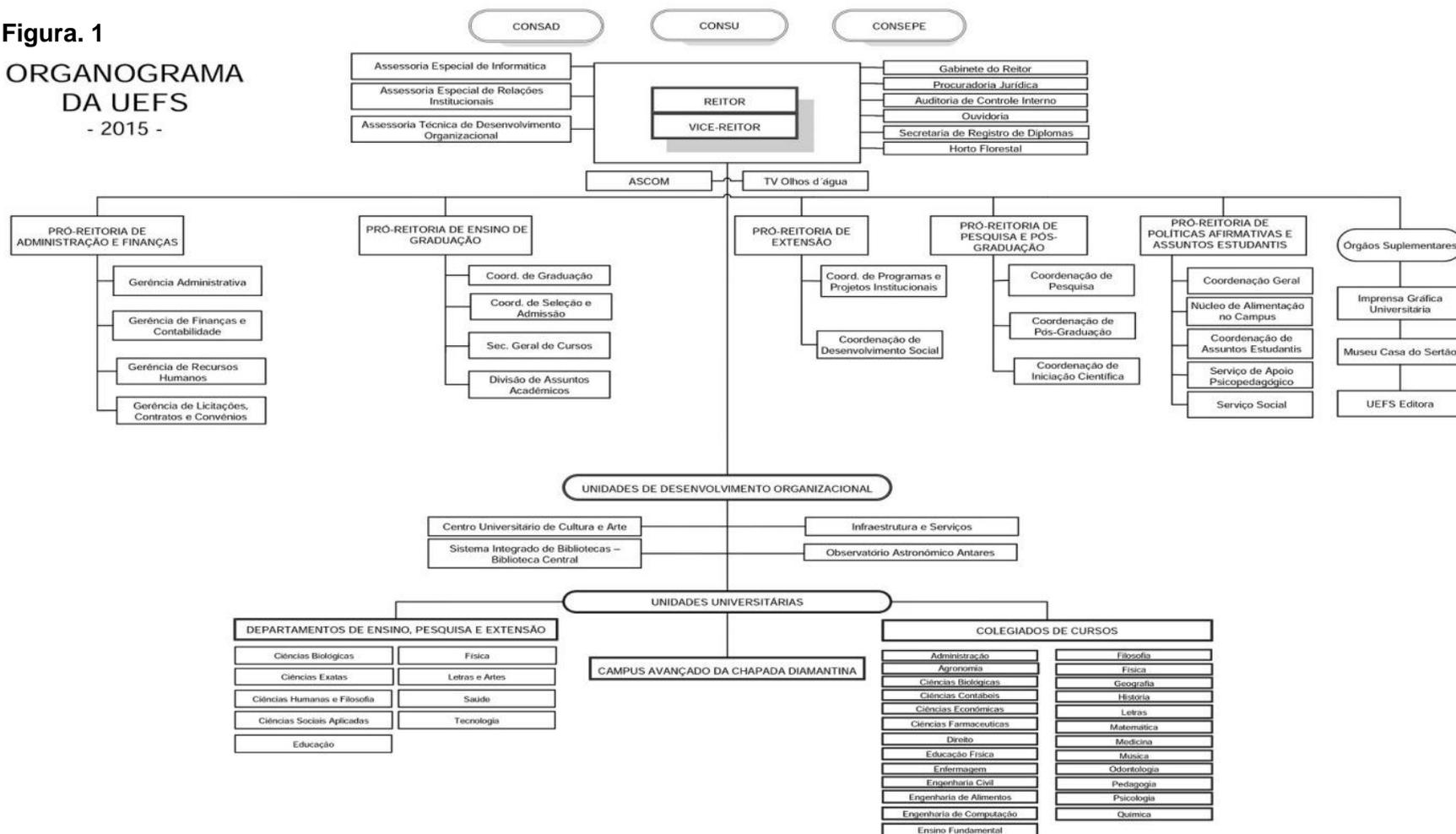
- Ética;
- Compromisso com a democracia e a justiça social;
- Respeito à diversidade intelectual, artística;
- Institucional e política;
- Responsabilidade social e solidariedade humana;
- Gestão democrática, transparente e descentralizada;
- Pautada na cidadania organizacional;
- Compromisso com o desenvolvimento sustentável da Região do Semi-Árido baiano (UEFS, 2007, p. 6).

Sua estrutura organizacional se divide em duas ordens de poder (Figura 1):

- a) a Administração Superior, constituída pelos Conselhos Superiores e pela Reitoria, a quem compete a coordenação e execução da política administrativa da Universidade e a supervisão do conjunto de unidades suplementares que atuam na gestão da tática e operacional da instituição.
- b) a Administração Básica, constituída pelos Órgãos da Administração Adstrita e pelos Órgãos de Ensino, Pesquisa e Extensão a quem cabe a responsabilidade de coordenar e executar as atividades acadêmicas, nos Termos do Regulamento da Autarquia e dos Regimentos Internos da Instituição.

Figura. 1

ORGANOGRAMA DA UEFS - 2015 -



Fonte: UEFS (2015)

Em relação ao quadro de pessoal a UEFS possui aproximadamente 1.800 servidores, sendo aproximadamente de 1.050 professores e 750 técnicos. Quanto à comunidade estudantil, tem mais de 10.000 alunos de graduação e pós-graduação.

Tendo em vista a necessidade de prover serviços de apoio, necessários ao regular funcionamento das atividades da UEFS e considerando as imposições do Estado da Bahia que imputa a terceirização como único meio para a obtenção desses, a UEFS manteve nos últimos cinco anos contratos terceirizados nas seguintes áreas: a) conservação e limpeza, b) vigilância patrimonial, c) manutenção geral, d) copa e cozinha, e) suporte a prédios públicos e f) transportes.

O caso, em questão, traz uma análise dos serviços terceirizados no âmbito da UEFS considerando como interstício o período de cinco anos, de 2012 a 2016, interregno temporal que subsidiará a apuração de dados e construção de informações e valores que possam responder o questionamento desta pesquisa. Esta delimitação temporal é importante, uma vez que este estudo tem como preocupação apurar resultados que correspondam a representação da realidade vivenciada cotidianamente na relação da terceirização de serviços na UEFS.

3.2. Procedimentos Metodológicos

Minayo (2015) argumenta que a metodologia deve ocupar lugar central em todo processo de pesquisa científica, pois por meio dela os conteúdos e pensamentos do pesquisador são articulados de forma a estruturar a abordagem acerca do objeto de estudo. Esta autora entende metodologia como caminho do pensamento e da prática exercida na abordagem da realidade, isso inclui simultaneamente a teoria da abordagem (o método), os instrumentos de operacionalização do conhecimento (as técnicas) e a criatividade do pesquisador (suas experiências, suas capacidades pessoais e sua sensibilidade).

Para Kauark, Manhães e Medeiros (2010), conhecer os tipos de pesquisas existentes é condição importante para definição dos instrumentos e procedimentos que um pesquisador precisa utilizar no planejamento da sua investigação. “O tipo de pesquisa categoriza a pesquisa na sua forma metodológica de estratégias investigativas” (KAUAR; MANHÃES; MEDEIROS, 2010).

Conforme esclarecem os autores citados acima, existem várias formas de classificar as pesquisas: a depender da natureza, da abordagem (assunto), do propósito (objetivo) e dos procedimentos efetivados para alcançar os dados (meios). As formas clássicas de pesquisa estão elencadas a seguir:

Do ponto de vista da natureza pode ser: pesquisa básica ou aplicada; do ponto de vista da abordagem pode ser pesquisa qualitativa ou quantitativa; do ponto de vista dos objetivos pode ser: pesquisa exploratória, pesquisa descritiva ou pesquisa explicativa; do ponto de vista dos procedimentos pode ser: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, pesquisa experimental, levantamento, estudo de caso, pesquisa *ex post facto*, pesquisa ação e pesquisa participante (KARUARK; MANHÃES; MEDEIROS, 2010, p. 26-29)

Com base nestes entendimentos, quanto à importância da metodologia e do conhecimento dos diversos tipos de pesquisa que orientam a ação do pesquisador, elaborou-se uma classificação para esta pesquisa, conforme segue:

Esta pesquisa se enquadra na perspectiva da pesquisa social, que conforme argumenta Gil (2014) é “o processo que, utilizando a metodologia científica, permite a obtenção de novos conhecimentos no campo da realidade social”. Neste contexto a realidade social é entendida num sentido amplo, envolvendo todos os aspectos relativos ao homem em seus múltiplos relacionamentos com outros homens e instituições sociais (GIL, 2014).

Do ponto de vista de sua natureza é classificada como uma pesquisa aplicada, pois visa a gerar conhecimentos para a aplicação prática dirigida à solução de problemas específicos. Envolve verdades e interesses locais (KAUARK, MANHÃES, MEDEIROS, 2010). Espera-se com este estudo, gerar conhecimentos e levantar informações úteis ao processo de tomada de decisão dos gestores públicos que lidam com o tema e assim contribuir para um melhor gerenciamento estratégico do setor público.

Com relação a abordagem do problema, esta pesquisa se classifica como qualitativa, tendo em vista os fenômenos que ela se propõe a compreender e o contexto da realidade social que envolve a relação da terceirização de serviços na UEFS e o universo dos significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes dos indivíduos ali inseridos.

Quanto aos objetivos pode ser classificada como exploratória, pois busca-se aqui estabelecer uma maior familiaridade com o problema, tornando-o mais explícito

e fomentando hipóteses. Segundo Gil (2014), as pesquisas exploratórias têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores.

Do ponto de vista dos procedimentos esta pesquisa é classificada como um estudo de caso, pois envolve o estudo profundo e exaustivo de um objeto - no caso em questão, a UEFS - visando um amplo e detalhado conhecimento dos aspectos da terceirização de serviços no seu âmbito. Segundo Yin (2015), o estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo (o “caso”) em profundidade e em seu contexto de mundo real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidos.

Para torna mais clara sua definição o autor explica seu conceito exemplificando que um indivíduo pode querer usar a pesquisa de estudo de caso por desejar entender um fenômeno do mundo real assumindo que esse entendimento provavelmente englobe importantes condições contextuais pertinentes ao seu caso.

Este estudo foi desenvolvido considerando o delineamento orientado por GIL (1995), que prevê quatro fases para sua delimitação, sendo elas: a) delimitação da unidade-caso, apresentada acima; b) coleta de dados; c) seleção, análise, interpretação dos dados e d) elaboração do relatório de caso, que aqui se constituiu numa dissertação de mestrado.

A coleta de dados foi realizada em duas etapas. Na primeira etapa procedeu-se uma análise em diversos documentos que normatizam e norteiam a gestão das atividades terceirizadas nas instituições públicas do estado da Bahia, dentre eles: leis, decretos, instruções normativas, editais padrões, manual de gestão e fiscalização de contratos terceirizados, planos institucionais etc. Simultaneamente buscou-se levantar informações sobre a estrutura da terceirização na UEFS através de documentos por ela elaborados para o auxílio da gestão de seus serviços terceirizados, a exemplo de termos de referência, editais de contratação, instruções internas específicas, atas, e termos de ajuste de conduta etc. Para levantamento de ocorrências que comprometeram negativamente as relações de terceirização, afetando o funcionamento da UEFS, recorreu-se a registros da UEFS e a outras fontes como mídias jornalísticas e blogs de notícias na internet.

A organização desses dados nos permitiu montar um quadro da estrutura de serviços terceirizados da UEFS, compreendendo sua forma, organização, amplitude,

incidência, ocorrências, restrições e limites. Com o auxílio da documentação foi possível analisar o conteúdo que orienta prescritivamente os agentes públicos, gestores e fiscais de contrato, quanto à conduta e postura frente à terceirização, bem como verificar se consta no arcabouço documental previsão de elementos que estimulem uma perspectiva de gestão que prime pela eficiência, busca de inovação, melhoria de processos e de práticas visando alcançar efetividade nos resultados das relações de terceirização.

Numa segunda etapa foi aplicado um questionário, junto aos servidores que trabalham em atividades relacionadas à terceirização: gestores, fiscais de contratos terceirizados e técnicos ligados a carteiras de contratos terceirizados da UEFS para captar suas compreensões sobre a terceirização dos serviços e visões sobre aspectos normativos, sobre aspectos administrativos, sobre sua gestão e eficiência e, ainda, as percepções de si mesmos dentro do processo.

O questionário da pesquisa foi organizado em blocos com questões que visaram fazer a caracterização dos respondentes, apurar suas percepções quanto a importância, vantagens e desvantagens da terceirização, aferir a afinidade dos servidores com a atividade de terceirização, medir a satisfação pessoal com aspectos da gestão e do trabalho na área, aferir o conhecimento e percepção sobre a legislação que cobre a terceirização e captar suas percepções sobre aspectos operacionais das relações de terceirização da UEFS.

A coleta dos dados se deu nos meses de outubro e novembro de 2017. O questionário, elaborado através da ferramenta digital google.docs, foi distribuído para 20 servidores da UEFS, de acordo com a amostra selecionada. Todos os 20 servidores responderam a pesquisa, correspondendo a 100% da amostra pretendida. Deste grupo formado por 55% de homens e 45% de mulheres na faixa etária entre 28 e 55 anos, 40% atua com carga horária semanal de 30 horas e 60% possuem carga horária de 40 horas semanais.

Os servidores convidados a responder a pesquisa atuam nas unidades administrativas: Unidade de Infraestrutura e Serviços (UNINFRA) e Pró-Reitoria de Administração e Finanças (PROAD), responsáveis diretamente pela gestão da terceirização na UEFS; o que nos proporcionou obter, neste caso, resultados que correspondem à realidade de como a terceirização é vivida e sentida pelos servidores que fazem sua gestão e como estes vêem a influência de seus resultados para o desempenho da universidade.

Do total de servidores, 75% fazem parte do quadro da UNINFRA, unidade que concentra a maioria dos contratos de terceirização da UEFS. Os outros 25% respondentes estão ligados à PROAD que fazia a gestão de 01 grande contrato de terceirização e mantém em sua estrutura uma gerência de contratos gerais. O tempo de serviço dos servidores que responderam à pesquisa varia entre 04 e 27 anos de atividade. Muitos destes servidores já ocuparam cargos comissionados no passado, mas atualmente apenas 07 exercem função comissionada sendo:

01 com função de Direção

01 Gerente e;

05 Subgerentes (coordenadores de equipes)

3.3 Modelo de Análise

Quanto ao modelo de análise que orienta este estudo, este está estruturado em três dimensões (Quadro 2).

- ✓ Dimensão Operacional: que permitiu construir uma análise de um ponto de vista mais pragmático quanto a sua forma, custos e resultados, captando uma perspectiva quanto ao rendimento dos processos de terceirização, quanto à questão econômica e quanto à percepção de resultados da prestação dos serviços por parte de seus gestores e demais profissionais da área.

- ✓ A Dimensão Normativa: onde se buscou identificar o arcabouço legal que normatiza, disciplina e orienta a atividade de terceirização, entender como a UEFS se apropria deste domínio e que efeitos este produziu sobre a atividade de terceirização na UEFS. Nesta fase foram levantadas informações sobre o conjunto de leis, instruções de mais documentos que auxiliam a atividade de terceirização e realizado questionamentos aos servidores da área de terceirização para obtenção de informações sobre conhecimento da legislação e compreensão quanto à sua clareza, amplitude e eficácia.

Quadro 2. Modelo de Análise

Dimensões	Variáveis	Indicadores
OPERACIONAL	Dados gerais da terceirização	Áreas terceirizadas
		Nº de Postos x Ocupação
	Econômica	Custo da terceirização
	Qualidade e rendimento da prestação de serviço	Percepção dos profissionais da área de terceirização da UEFS quanto à incidência de ocorrências e atendimento de requisitos a serem cumpridos pelas empresas terceirizadas.
NORMATIVA	Arcabouço legal - dados sobre o arcabouço legal que subsidia a prática da terceirização. Analisar legislação buscando identificar pontos fortes, limitações, cobertura, aspectos não recepcionadas pela legislação: em leis, decretos, instruções normativas, editais padrão de terceirização e verificar como a UEFS se aproxima deste arcabouço e como é impactada por ele.	Conhecimento
		Clareza
		Amplitude e alcance das normas
		Eficácia
ADMINISTRATIVA	Percepção da terceirização	Importância da terceirização
		Vantagens
		Desvantagens
	Correlação de afinidade dos servidores com as atividades de terceirização	Correlação e afinidade do servidor com a atividade de terceirização
		Percepção sobre sua qualificação para a atividade
		Satisfação pessoal com aspectos da gestão e do trabalho na área de terceirização
	Planejamento e Organização da terceirização	Percepção quanto ao planejamento e organização da terceirização

Fonte: o autor

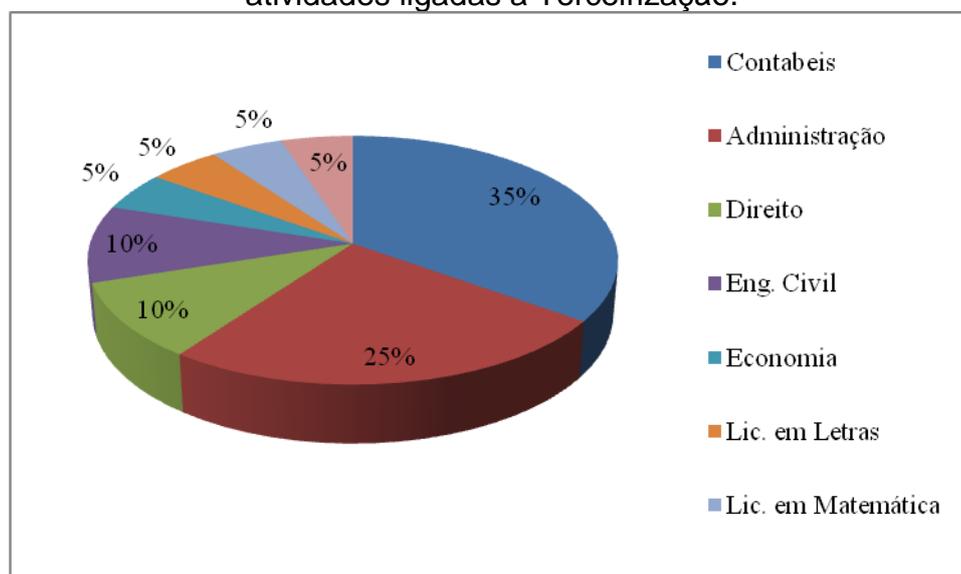
- ✓ Dimensão Administrativa: em que se buscou compreender a percepção dos profissionais da área sobre a terceirização, sobre a gestão da terceirização da UEFS e percepção de si mesmos dentro desse processo, sendo o questionário utilizado como instrumento para coleta de dados juntos aos profissionais que trabalham em atividades ligadas à terceirização na UEFS.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados deste estudo de caso foram obtidos com base na análise de documentos e na compilação das respostas dos servidores que atuam no suporte, gestão ou fiscalização da terceirização na UEFS ao questionário de pesquisa.

Estes dados revelaram informações importantes em relação ao grupo de servidores que trabalha diretamente com a terceirização na UEFS. Através deles foi possível apurar que todos servidores que atuam nas atividades ligadas à terceirização possuem formação de nível superior, sendo dez deles especialistas, dois mestres e um doutor. Quanto às áreas de formação, há um predomínio das áreas de Contabilidade e Administração que juntas respondem por 60% da formação dos participantes. Os outros 40% dividem-se entre Bacharelados em Direito e Economia, Licenciaturas em Letras e Matemática e Tecnólogo em Gestão Pública (Figura 2).

Figura 2. Formação acadêmica dos servidores da UEFS que desenvolvem atividades ligadas a Terceirização.



Fonte: o autor

Um quadro formado por servidores que possuem nível superior representa uma vantagem para qualquer instituição que lida com relações complexas como as estabelecidas nos processos de gestão e fiscalização dos contratos terceirizados.

Pela ótica da formação acadêmica verifica-se que a UEFS tem uma equipe qualificada, pois reúne um time de servidores com formação apropriada para as atividades que as relações de terceirização requerem.

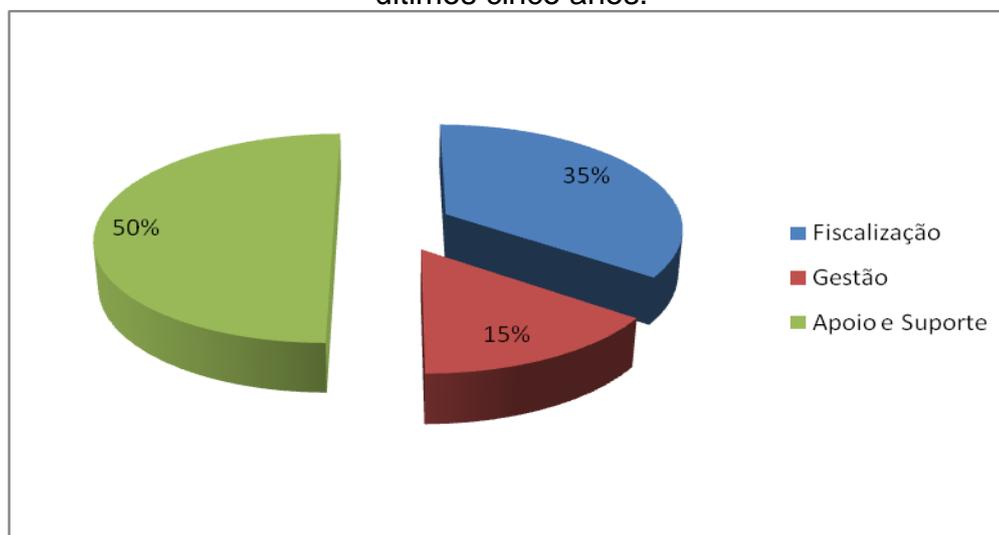
Ter uma equipe para responder pela terceirização, formada, na sua maioria, em áreas como administração, contabilidade, direito e economia, áreas pró-mercado, que possuem aproximação natural com questões técnicas de contratos e de gestão destes, pode contribuir muito para o desempenho desta área em qualquer instituição. As experiências advindas de suas formações acadêmicas, associadas às competências adquiridas com treinamentos e vivências do contato diário com as atividades credenciam estes servidores a desenvolverem plenamente os papéis de suporte, gestão e fiscalização dos contratos terceirizados.

A figura 3 apresenta a distribuição dos servidores nas atividades de terceirização. Nela se observa um predomínio de pessoal nas atividades de apoio e suporte que correspondem à preparação de termos de referência, atividades legadas à licitação dos serviços a serem contratados e apoio técnico aos fiscais e gestores.

Quanto à atividade de fiscalização, têm-se sete fiscais, o que corresponde a aproximadamente um fiscal por contrato, se considerarmos que a UEFS chegou a ter concomitantemente oito contratos durante o período de pesquisa.

Na atividade de gestão de contratos observa-se uma concentração da atribuição em poucos indivíduos, um fato considerado normal, uma vez que estes serviços estão concentrados em apenas duas unidades de trabalho.

Figura 3. Atuação dos servidores da UEFS nas atividades de Terceirização nos últimos cinco anos.



Fonte: o autor

As informações sobre o perfil dos respondentes aqui apresentadas, antecedendo a análise dos resultados baseada no modelo proposto, dão conta de parte importante da estrutura montada pela UEFS para atender sua área de terceirização. No serviço público, as pessoas são o principal elemento que pode garantir o resultado de uma estratégia de gestão. Os recursos estruturais, tecnológicos e materiais também são importantes, mas para uma boa administração da terceirização é importante ter equipes bem dimensionadas, com servidores aptos, capacitados e motivados para atuar nas atividades ligadas à terceirização.

A quantidade de serviços de apoio terceirizados em instituições como a UEFS; o volume de recursos destinados às despesas com a terceirização; o número de colaboradores que atuam nesse tipo de relação, interagindo dia a dia e influenciando a cultura organizacional da instituição e, ainda, o potencial que estas relações de contrato têm de impactar o funcionamento de instituições como a UEFS reforça a necessidade de invocar eficiência na gestão desses serviços e mensurar seus resultados, o que aqui buscamos fazer através dos questionamentos destacados nesta pesquisa.

Seguindo a orientação do modelo de análise proposto, apresentamos os dados que subsidiaram as análises dividindo-os em três dimensões: Operacional, Normativa e Administrativa.

4.1 Dimensão Operacional

O Decreto nº 12.366/2010 disciplina os serviços que se enquadram no rol das atividades básicas de caráter geral, acessórias, instrumentais ou complementares; de interesse e necessidade permanente da administração e de execução contínua no tempo, cuja interrupção pode causar riscos ou prejuízos à Administração Pública Estadual da Bahia (Quadro 3).

Das áreas listadas no quadro 3, a única em que a UEFS ainda não celebrou contrato sob regime de terceirização foi a de limpeza e higienização de roupas, tecidos e correlatos. Em todas as outras áreas, a universidade contratou nos últimos cinco anos.

No ano em que mais contratou colaboradores terceirizados a UEFS chegou a ter 663 terceirizados atuando em suas dependências para responder pelos serviços

de vigilância, limpeza, manutenção e afins, número que correspondeu a 84% do seu quadro de servidores técnicos.

Quadro 3. Serviços Terceirizados no Estado da Bahia, conforme Decreto nº 12.366/2010.

Áreas/Serviços	Descrição básica dos serviços
Conservação e limpeza	Os serviços de conservação e limpeza têm por objetivo o asseio e a higienização dos prédios onde funcionam repartições públicas e as suas áreas limítrofes.
Vigilância e segurança patrimonial	Tem como objetivo elidir a prática de atos danosos ao patrimônio público, bem como proporcionar segurança aos usuários do serviço público e servidores.
Copa e cozinha	Envolvem as atividades relativas ao preparo de alimentos e sua distribuição, a seleção de insumos e a limpeza dos locais de trabalho, utensílios e equipamentos utilizados, além de outras tarefas de natureza correlata.
Suporte administrativo e operacional de prédios públicos	Compreendem as atividades de recepção, controle do acesso de pessoas, de veículos e de bens móveis, bem como operação de equipamentos, máquinas e utensílios.
Manutenção predial	Consiste na manutenção e reparo das edificações e de equipamentos, visando à preservação do patrimônio, a garantia do funcionamento das instalações e a incolumidade dos que nelas trabalham ou circulam.
Transporte	O serviço de transporte consiste na operacionalização da frota de veículos dos órgãos e entidades visando o transporte de pessoas, semoventes, bens e equipamentos.
Limpeza e higienização de roupas, tecidos e correlatos	Abrangem as atividades de lavar, secar, passar, dobrar e transportar as roupas e tecidos, bem como operar o equipamento utilizado.

Fonte: o autor, com base no Decreto nº 12.366/2010.

A tabela 1 apresenta o comparativo entre o quadro de servidores técnicos e a quantidade de colaboradores terceirizados que atuam nos contratos mantidos pela UEFS em 2013, ano de maior incidência de colaboradores terceirizados prestando serviços a Instituição.

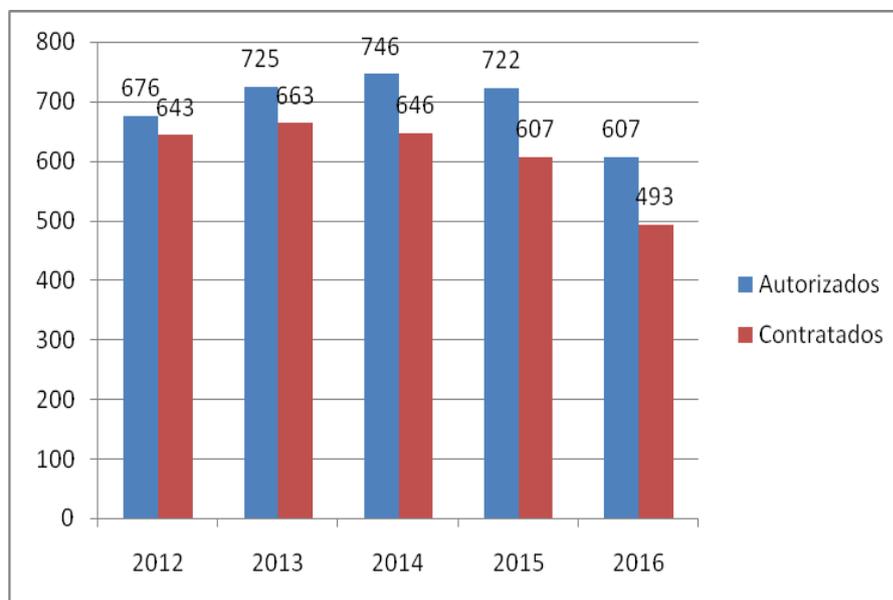
Tabela 1. Quantitativo de servidores técnicos da UEFS x colaboradores terceirizados.

Quadro técnico	2013	Terceirizados	2013
Efetivos	654	Limpeza	207
		Vigilância	216
REDA	66	Copa e cozinha	27
		Suporte Administrativo	109
Cargo comissionado sem vínculo	73	Manutenção predial	93
		Transporte	11
Total de Técnicos	793	Total de Terceirizados	663

Fonte: o autor

Considerando o período pesquisado, observa-se que a Universidade não ocupou todos os postos de terceirização autorizados; no ano de 2013 registrou-se o máximo de ocupação destes postos (663), seguido de 2014 (646) (Figura 4).

Figura 4. Número de postos autorizados e contratados na UEFS durante período 2012-2016.



Fonte: o autor

O fato de ter postos de terceirização desocupados em todo período de verificação da pesquisa pode ser considerado normal, decorrência da própria dinâmica de gestão da universidade, que sempre manteve vagas em aberto para

ocupação oportuna em razão de seu crescimento ou de contingências; operando assim com uma margem ociosa, aparentemente sem prejuízos para seus parceiros terceirizados, pois não foram observados registros de reclamação deste fato por parte das empresas que prestam serviços a universidade.

O quadro 4 destaca, por área de serviço, o quantitativo de colaboradores terceirizados que atuaram na UEFS no período de 2012 a 2016, nos diversos serviços de apoio que mantém uma estrutura universitária com aproximadamente 95.231,39 m² de área construída numa área de mais de 1,5 milhão de m², onde estudam cerca de 10.000 alunos em aproximadamente 40 cursos entre graduação e pós-graduação e que tem cerca de 1800 servidores entre professores e técnicos. Uma estrutura que funciona por 16 horas nos dias úteis, aberta a comunidade das 07 às 23h, de segunda a sexta e aos sábados das 07 às 18h.

Quadro 4. Número de postos autorizados (PA) e contratados (PC) na UEFS no período de 2012 a 2016, por área de serviço.

ÁREA DE SERVIÇO	2012		2013		2014		2015		2016	
	PA	PC								
Conservação e limpeza	218	201	252	207	255	197	255	211	219	143
Vigilância e segurança patrimonial	216	216	216	216	216	216	208	208	208	208
Copa e cozinha	30	27	30	27	30	27	30	27	0	0
Suporte administrativo e operacional de prédios públicos	115	109	115	109	133	119	133	119	138	100
Manutenção predial	97	90	97	93	97	76	96	42	42	42
Transporte	0	0	15	11	15	11	0	0	0	0
TOTAL GERAL	676	643	725	663	746	646	722	607	607	493

Fonte: o autor

Quanto ao número de colaboradores podemos observar uma pequena variação entre os anos de 2012 a 2014 com leve crescimento em 2013 e retração em 2014. Porém, em de 2015 verifica-se um recuo mais acentuado no número de colaboradores, diminuição de 6%. Esse movimento se intensifica ainda mais em

2016, com baixa de aproximadamente 19% nas contratações em relação a 2015, consequência do agravamento da crise financeira do Estado e da determinação de cortes na área de custeio que atingiram diretamente a área de terceirização.

✓ Custos da Terceirização

Os custos da terceirização da UEFS são importantes no contexto das discussões sobre eficiência e resultados abordadas neste estudo, pois parte da defesa e inclinação para as empresas e instituições terceirizarem seus serviços reside na possibilidade de obtenção de serviços especializados com enxugamento de custos e redução de despesas. Conhecê-los e analisá-los é fundamental para entender a terceirização existente na UEFS.

Embora uma das vantagens da terceirização seja seu custo em relação à provisão dos mesmos serviços com mão de obra direta, as despesas com os serviços terceirizados têm um peso elevado na estrutura de gastos das universidades estaduais baianas. Na UEFS, essas despesas giraram em torno de 7% do orçamento total da universidade. Sozinhas elas representam aproximadamente 45% de todo gasto de custeio para manutenção da universidade e são superiores as verbas destinadas às atividades finalísticas e de projetos.

Quando comparadas às despesas do funcionalismo público da UEFS, verifica-se que os gastos da terceirização correspondem a apenas 9% de todo o orçamento gasto anualmente com pessoal. Apenas este dado já nos permite inferir sobre quão menos dispendiosa é a terceirização para o Estado, pois com 9% do orçamento de pessoal sustenta-se uma estrutura de serviços com aproximadamente oito contratos que abarcam mais de 600 colaboradores e que corresponde a 90% do quadro de servidores técnicos da UEFS e, proporcionalmente, a um terço de toda mão de obra efetiva. O quadro 5 mostra a evolução destes custos no período de 2012 a 2016.

O quadro 6 ratifica esta discussão, através dele pode-se verificar as variações percentuais dos diversos grupos de despesas em relação aos gastos com a terceirização, o que evidencia o peso desses gastos que ultrapassam despesas como as de atividades finalísticas e de projetos acadêmicos.

Quadro 5. Evolução das despesas correntes e de capital executadas (empenhadas) com recursos do tesouro no período 2012-2016

DESCRIÇÃO DAS DESPESAS	2012	2013	2014	2015	2016
Despesas correntes: pessoal e encargos	142.518.530,48	164.136.788,13	184.031.337,98	209.175.408,42	208.281.492,00
Despesas correntes: Locação de mão-de-obra (terceirização)	12.759.242,95	14.892.277,77	15.929.533,28	16.847.341,07	15.069.471,00
Despesas correntes: outros gastos de pessoal da manutenção	7.291.186,52	6.253.013,00	7.726.238,49	7.338.216,63	7.973.390,34
Total de gastos com pessoal e encargos	162.568.959,95	185.282.078,90	207.687.109,75	233.360.966,12	231.324.353,34
Outras despesas correntes	19.035.815,85	21.887.656,59	24.523.479,27	23.843.932,53	21.966.885,53
Total de despesas correntes	181.604.775,80	207.169.735,49	232.210.589,02	257.204.898,65	253.291.238,87
Despesas de capital: equipamentos e material permanente	1.674.106,93	3.891.642,11	2.607.358,00	419.428,48	310.783,55
Despesas de capital: obras e instalações	2.003.205,27	3.874.333,30	2.543.517,59	1.539.494,24	-
Outras despesas de capital	525.281,34	-	54.338,33	285.395,39	18.603,18
Total de despesas de capital	4.202.593,54	7.765.975,41	5.205.213,92	2.244.318,11	329.386,73
TOTAL EXECUTADO	185.807.369,34	214.935.710,90	237.415.802,94	259.449.216,76	253.620.625,60

Fonte: o autor, com base nos dados fornecidos pela Assessoria de Planejamento da UEFS (ASPLAN)

Quadro 6. Variação percentual dos custos da terceirização em relação aos gastos com grupos de despesas do orçamento da UEFS no período 2012-2016.

GRUPO DE DESPESAS	2012	2013	2014	2015	2016
Orçamento total executado na UEFS	7%	7%	7%	6%	6%
Custos gerais de manutenção da UEFS	44%	46%	45%	44%	40%
Despesas com pessoal e encargos	9%	9%	9%	8%	7%
Despesas com atividades finalísticas	159%	143%	154%	204%	198%
Despesas com projetos acadêmicos	338%	346%	398%	862%	5.574%

Fonte: o autor com base nos dados fornecidos pela ASPLAN

Não seria adequado tecer uma comparação direta entre o custo de contratação de um servidor público técnico e de um colaborador terceirizado, uma vez que existem diferenças distintas no tocante a qualificação e requisitos para ocupação de cada uma destas posições de trabalho. Mas levando-se em conta exclusivamente a questão do custo financeiro pode-se ver através do quadro 7 a diferença de dispêndio de um posto terceirizado e um posto técnico. O quadro mostra a diferença percentual por posto de trabalho dos principais contratos tomando-se por base o custo mensal de manutenção de um servidor técnico universitário em início de carreira. No cálculo, baseado no exercício de 2016, estão computados o salário básico, gratificação e auxílio alimentação, mais um percentual de 20% referente contribuição patronal previdenciária.

Ao olhar os números do quadro abaixo verifica-se que os custos com os postos de terceirização são altos, a maioria excede o custo básico de manutenção de um servidor técnico em início de carreira e poderiam não se justificar, se levado em consideração apenas esse dado. Consequentemente isso poderia levar a conclusão de que os custos da terceirização deveriam corresponder a um valor proporcionalmente mais elevado do que os gastos com os servidores técnicos. Entretanto, isso não acontece no caso da UEFS porque esta possui um quadro técnico maduro; apenas 12% deste quadro técnico tem menos de cinco anos de tempo de serviço e se enquadra no padrão de despesa que serviu de base para a comparação acima.

Além disso, 40% desse quadro técnico é formado por profissionais de nível superior (Analistas Universitários) que recebem remunerações mais elevada, que chegam a até R\$ 9.000,00 com todas as gratificações.

Por isso, os custos da terceirização, embora elevados, não sustentam a defesa de que são mais onerosos do que os gastos da mão-de-obra direta dos servidores efetivos. Na prática estes custos giram entorno de 7 a 9% dos gastos totais com pessoal efetivo. Logo, considerando apenas o viés de custo, terceirizar é mais barato para o Estado do que prover esses serviços com uma estrutura de pessoal própria.

Quadro 7. Diferença percentual (DP) da remuneração mensal entre um servidor técnico universitário da UEFS e um posto de serviço terceirizado, com base nos custos relativos à 2016.

DESCRIÇÃO DA DESPESA	QTDE	VALOR R\$*	DP
Custo básico de um servidor técnico universitário em início de carreira	1	2.293,92	base 100%
Custo mensal com postos do serviço de vigilância por colaborador			
UEFS - PVD / PVN – DESARMADOS	1	3.589,40	156%
UEFS - PVD / PVN – ARMADOS	1	3.609,65	157%
UEFS - PVD / PVN - FISCALIZAÇÃO – ARMADOS	1	4.476,09	195%
UEFS - PVD / PVN - SUPERVISÃO – ARMADOS	1	4.848,40	211%
UEFS - PRMD / PRMN - RONDA – ARMADOS	1	4.468,99	195%
Custo mensal com postos do serviço de limpeza			
Servente Área Administrativa	1	2.270,66	99%
Servente Insalubridade 20%	1	2.612,07	114%
Servente Insalubridade 40%	1	2.953,46	129%
Servente Área Externa	1	2.264,64	99%
Auxiliar de Jardinagem	1	2.232,24	97%
Cabo de Turma	1	2.547,68	111%
Supervisor	1	3.352,01	146%
Custo mensal com postos do serviço de manutenção geral			
Artífice	1	3.344,08	146%
Auxiliar de Serviços Gerais I	1	2.064,12	90%
Bombeiro Hidráulico	1	3.344,08	146%
Carpinteiro	1	3.344,08	146%
Eletricista II C/ 30% Periculosidade	1	4.202,17	183%
Pedreiro	1	3.344,08	146%
Pintor	1	3.344,08	146%
Serralheiro	1	3.344,08	146%

Fonte: o autor

A terceirização também se justifica quando considerados os limites para contratação de pessoal, se configurando em uma alternativa diante das restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A terceirização permite a alocação indireta de força de trabalho com mudança da natureza dos custos que migram de pessoal para serviços.

Outro ponto que favorece a terceirização é a flexibilidade inerente à esta prática, mais uma vez na perspectiva de administração dos custos e na adaptação à contingências. Embora a natureza dos serviços terceirizados seja contínua e seus custos tenham um fluxo regular de dispêndio, eles se enquadram na perspectiva dos custos variáveis e são mais passíveis de adaptações em razão de

contingências financeiras. A lei permite ao Estado supressões ou acréscimos de até 25% nos contratos, garantindo uma flexibilidade para adaptar os contratos as reais necessidades das instituições sem prejuízos aos contratados e sem incorrer em custos por ociosidade.

Mas conforme preceitua o conceito formulado por Silva (1997) e considerando o elenco de vantagens citados neste estudo, a terceirização pode e deve proporcionar muito mais do que a expectativa da redução de custos. A perspectiva de contar com empresas especializadas, com *know-how*, detentoras de tecnologias próprias e modernas, capazes de desenvolver as atividades sem oferecer riscos aos seus contratantes, de maneira que lhes permita focar seus maiores esforços nas suas atividades finalísticas é uma realidade que está muito distante da realidade UEFS.

✓ Qualidade e rendimento da prestação de serviços terceirizados

Na percepção dos servidores que labutam dia a dia com a terceirização na UEFS, as empresas não tem conseguido atender satisfatoriamente as expectativas da universidade em relação ao cumprimento de requisitos contratuais, o que na prática mina a visão de parceria, compromete o desempenho da prestação dos serviços e aumenta os riscos para a universidade.

A principal desvantagem apontada pelos servidores foi justamente a dificuldade de encontrar boas empresas prestadoras de serviço. De certa forma, o cenário de contingências econômicas tem contribuído para o aumento das dificuldades de se estabelecer boas parcerias com as empresas terceirizadas. Mas por outro lado, verifica-se que grande parte das empresas que se submetem aos contratos de terceirização com o Estado não possuem os atributos preconizados no conceito de terceirização formulado por Silva (1997), nada tendo a oferecer além de uma mão-de-obra barata e sem especialização alguma, vinda de empresas desprovidas de tecnologias próprias, modernas, de expertises e *know-how*.

Para a maioria dos servidores que atuam com a terceirização na UEFS as empresas que prestam serviços de terceirização incorrem em falhas no cumprimento das obrigações contratuais e não cumpre satisfatoriamente os planos de trabalho, o que mina a relação de contrato comprometendo seu aproveitamento. Observa-se que estas relações tendem a um desgaste em função de dilemas em relação ao

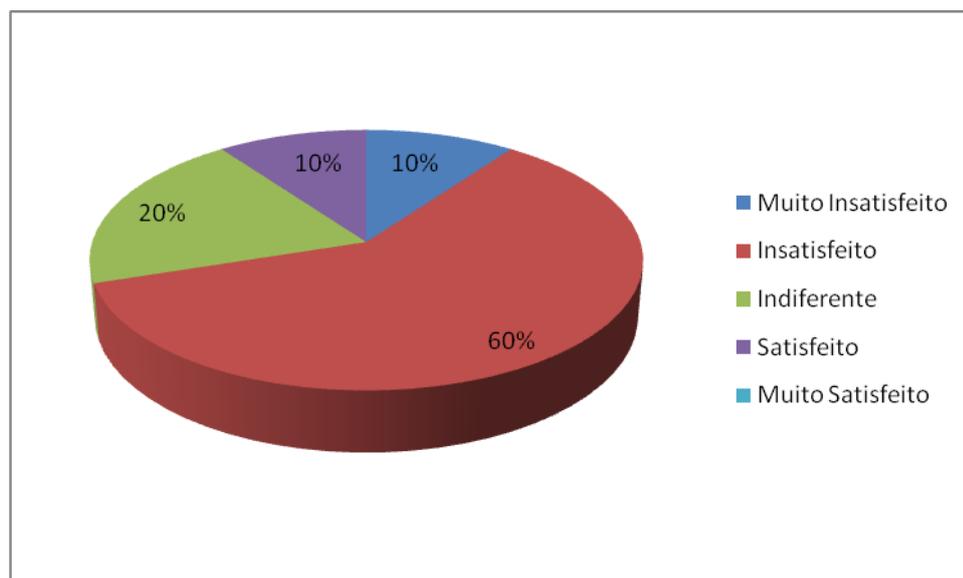
preço dos serviços, que por mais que esteja pactuado no contrato e seja objeto de correção monetária e reequilíbrios nas renovações, ainda assim é a principal alegação das empresas para justificar falhas na prestação de serviço.

Falhas e vulnerabilidades na fiscalização dos contratos também abrem brechas para a má prestação dos serviços. As empresas costumam se acomodar quanto ao cumprimento de obrigações contratuais quando percebem deficiências na gestão e fiscalização. Fornecimento de materiais e serviços complementares previstos em contrato, entrega de fardamento, equipamentos de proteção individual (EPI) e equipamentos de proteção coletiva (EPC) são requisitos que precisam de constante fiscalização, pois costumam ser negligenciados pelas empresas terceirizadas, que para não incorrer em maiores custos, postergam a disponibilização desses itens.

A figura 5 traz o resultado da questão que visou apurar a percepção dos servidores quanto ao desempenho das empresas que prestam serviços terceirizados na UEFS, nele observa-se um alto índice de insatisfação dos servidores que atuam com a terceirização na UEFS (70%) em relação ao desempenho dessas empresas. O índice de satisfação revelou-se também muito baixo, correspondendo a 10% das respostas, menor que a indiferença registrada na questão que foi de 20%. Esse dado revela uma situação preocupante, pois estes servidores estão em contato diário com os serviços e empresas terceirizadas, tanto como gestores e fiscais, quanto como usufrutuários dos serviços, o que lhes confere uma capacidade de avaliação teoricamente mais aguçada em relação ao resto da comunidade universitária.

O resultado das respostas do questionário dirigido aos servidores que trabalham com a terceirização na UEFS sobre o grau de satisfação com o desempenho das empresas prestadoras, em relação a diversos itens que corroboram para uma boa prestação de serviço e ao devido cumprimento dos requisitos de contrato, mostra o quão distante as relações existentes na UEFS estão de um modelo ideal de prática de terceirização. Para a maioria dos servidores que atuam com a terceirização na UEFS, as empresas vêm atendendo estes quesitos de forma parcial e insatisfatória.

Figura 5. Percepção dos servidores em relação ao desempenho das empresas prestadoras de serviço na UEFS.



Fonte: o autor

Importante registrar que em nenhum dos itens a percepção de atendimento satisfatório chega a 50% e a opção que correspondia à percepção de atendimento pleno não foi marcada por nenhum dos respondes. Em apenas em um dos itens, o que trata da comunicação de ocorrências de falhas ou impedimentos na prestação do serviço, a percepção de limitação de atendimento é menor do que 50% (Quadro 8).

Assim, os dados obtidos evidenciam na percepção dos servidores, relações de terceirização distantes de uma perspectiva de resultados mais eficazes e apontam também para a necessidade de investimentos na melhoria da administração das operações de terceirização. Neste ponto é fundamental o entendimento por parte dos gestores da UEFS de que a terceirização é uma atividade cara, pouco eficiente, que rouba uma energia preciosa da organização ao não entregar resultados mais satisfatórios e mina a imagem da instituição. Entende-se ainda que medidas para atacar os problemas da terceirização devem começar pelo fortalecimento e sistematização de um planejamento para a terceirização que estrategicamente alcance o nível operacional e fortaleça as ações de controle dos processos e conseqüentemente a gestão e fiscalização dos contratos.

Quadro 8. Situação evidenciada junto aos servidores quanto à incidência de ocorrências e cumprimento de requisitos obrigatórios pelas empresas terceirizadas na UEFS.

Questões abordadas	NSR	NA	API	AS	AP
1 - Cumprimento das obrigações contratuais	5%	5%	75%	15%	-
2 - Cumprimento do plano de trabalho acordado	5%	5%	65%	25%	-
3 - Cumprimento dos prazos na execução dos serviços	5%	-	50%	45%	-
4 - Cobertura dos postos de trabalho, em caso de falta do colaborador titular	5%	-	60%	35%	-
5 - Comunicação de ocorrências de falhas ou impedimentos na prestação do serviço	5%	15%	40%	40%	-
6 - Pagamento de salários e encargos junto aos trabalhadores nos devidos prazos	-	10%	75%	15%	-
7 - Apresentação da documentação e planilhas comprobatórias para auxílio das medições de serviço e correto pagamento dos contratos	10%	-	65%	25%	-
8 - Fornecimento de materiais e serviços complementares previstos em contrato	5%	-	75%	20%	-
9 - Qualificação e aperfeiçoamento dos colaboradores	10%	20%	70%	-	-
10 - Fornecimento de fardamento, equipamentos de proteção individual – EPI, equipamentos de proteção coletiva – EPC, quando previsto	-	5%	75%	20%	-
11 - Outros investimentos para melhoria da prestação dos serviços	5%	25%	60%	5%	5%

NSR = Não soube responder, NA = Não atendem, API = Atendem parcial e insatisfatoriamente, AS = Atendem satisfatoriamente, AP = Atendem plenamente

Fonte: o autor

4.2 Dimensão Normativa

A prática da terceirização de serviços de apoio na UEFS está amparada em um conjunto de diretrizes instituídas em diversos instrumentos normativos do governo do Estado do Bahia, em consonância com os dispositivos legais vigentes na norma federal e de acordo com a perspectiva do modelo de modernização da Administração Pública que a partir do decreto 200/67, recomendou a transferência desses serviços para a iniciativa privada, através da realização de contratos. Estes visavam garantir melhores condições de gestão das atividades nucleares, desafogando e diminuindo o peso e estrutura direta do Estado, guardada a

observância de condições para obtenção de maior eficiência e melhores resultados no uso da prática da terceirização pelo Estado.

Embora o estado da Bahia não tenha uma lei específica para disciplinar e tratar da terceirização, as instituições estaduais contam com um arcabouço normativo que busca atender as necessidades de gestão e fiscalização da atividade, se subordinando à lei geral de licitações do Estado da Bahia – Lei 9.433/2005 e mais recentemente à Lei nº 12.949/2014, conhecida como lei anti-calote, que disciplinou a retenção de provisões para pagamento de encargos trabalhistas e previdenciários nos contratos de serviços terceirizados; ao Decreto nº 12.366/2010, que estabelece normas atinentes à contratação de serviços terceirizados, e a diversas instruções que orientam os procedimentos a serem adotados para efetivação das contratações, gestão e fiscalização da atividade. O quadro 9 apresenta um resumo da legislação estadual básica a qual está subordinada a terceirização no Estado da Bahia.

Quadro 9. Legislação básica aplicável à terceirização do estado da Bahia.

Documento	Conteúdo básico
Lei nº 9.433/2005	Lei de licitações do Estado da Bahia
Lei nº 12.949/2014 (Lei anti-calote)	Dispõe sobre a retenção de provisões para pagamento de encargos trabalhistas e previdenciários nos contratos de serviços terceirizados.
Decreto nº 12.366/2010	Normas para contratação de serviços terceirizados
Decreto nº 15.219/2014	Dispõe sobre provisões de encargos trabalhistas e previdenciários nos contratos de serviços terceirizados.
Instrução nº 014/2014	Orienta os órgãos e entidades da Administração Pública do Poder Executivo Estadual quanto à contratação e fiscalização dos serviços terceirizados de natureza contínua sujeitos à disciplina do Decreto nº 12.366, de 30 de agosto de 2010.
Instrução Conjunta SAEB/SEFAZ nº 001	Orienta os órgãos, entidades e fundos da Administração Publicado Poder Executivo Estadual, quanto às providências a serem adotadas para a retenção das provisões de encargos trabalhistas e previdenciários nos contratos sujeitos à disciplina do Decreto nº 12.366/2010.

Fonte: o autor

Este conjunto de leis, decretos e instruções que norteia a prática da terceirização no estado da Bahia tem subsidiado as ações de terceirização na UEFS e foi considerado um ponto importante na mensuração dos resultados da terceirização, pois através desses instrumentos normativos muitas mudanças passaram a ser implementadas no dia a dia com o propósito de melhorar a gestão e

o controle sobre os processos de terceirização, alterando rotinas, exigindo adequação de procedimentos, aumentando a burocracia e complexidade das atividades. Um exemplo recente foi a aprovação da lei nº 12.949/2014, apelidada de Lei anti-calote, que a partir de 2014, estabeleceu uma série de novos procedimentos para garantir a retenção de provisões para pagamento de encargos trabalhistas e previdenciários nos contratos de serviços terceirizados, isto visando diminuir os riscos da responsabilidade subsidiária imputada ao estado, quando do inadimplemento das obrigações rescisórias das empresas terceirizadas com seus colaboradores.

Por outro lado, com o cenário social cada vez voltado para a preocupação com o aumento dos gastos públicos, torna-se mais que um dever do servidor público, na sua prática de trabalho, buscar eficiência em favor do Estado, sem descuidar da legalidade dos atos administrativos e da observância dos outros princípios que regem a atividade pública. Na relação de terceirização isso é muito importante, pois as atividades envolvem diretamente uma tríade de expectativas entre governo, empresas de terceirização e usuários dos serviços públicos.

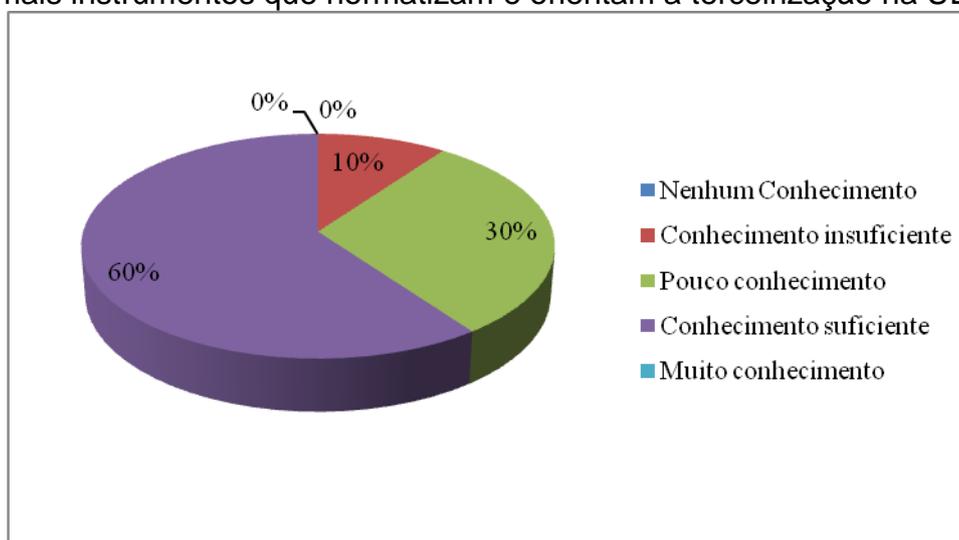
Dominar a legislação sobre contratos com terceiros, entender sobre os direitos e deveres das partes envolvidas, bem como sobre a atividade de gestão e fiscalização de contratos com terceiros é um dos requisitos para obtenção de resultados favoráveis nessa área. Mas a construção de um padrão de excelência de serviços públicos está diretamente ligada à necessidade do desenvolvimento de competências, investimento em capacitação, estímulo ao comprometimento e à proatividade dos agentes públicos que estão na linha de frente das atividades. Por assim entender, elegeu-se para análise nesta pesquisa a Dimensão Normativa, que visa apurar junto aos servidores que atuam na área de terceirização, o grau de domínio e de percepção de eficácia do arcabouço normativo que orienta e disciplina a atividade de terceirização na UEFS.

Seguindo a orientação do modelo de análise proposto, foi submetido aos servidores da UEFS que trabalham em atividades de gestão, fiscalização ou apoio à terceirização um conjunto de questões que visaram captar suas percepções sobre o arcabouço legal que subsidia a prática da terceirização. A partir da compilação das respostas procedemos as seguintes análises:

✓ Conhecimento das normas

Sobre a percepção quanto ao conhecimento da legislação e dos demais instrumentos normativos que orientam a terceirização, todos os respondentes declararam ter conhecimento, sendo que 10% destes consideram ter um nível conhecimento insuficiente para a lida com a terceirização, outros 30% afirmam ter pouco conhecimento, enquanto a maioria 60% julga ter suficiente conhecimento do arcabouço normativo que norteia a atividade (Figura 6). Registre-se que não foram obtidas respostas para as opções nenhum conhecimento e muito conhecimento.

Figura 6. Autoavaliação dos servidores quanto ao conhecimento da legislação e demais instrumentos que normatizam e orientam a terceirização na UEFS.



Fonte: o autor

O fato de 40% dos servidores que trabalham com atividades de terceirização declarar não possuir conhecimento suficiente da legislação para atuar na área é um ponto relevante que ratifica a percepção de limitação na preparação dos servidores para este tipo de atividade, o que conseqüentemente favorece a incidência de falhas e retrabalhos, uma vez que todo o processo técnico é orientado por instrumentos normativos como leis, decretos e instruções, cujo domínio é fundamental para o desenvolvimento da atividade no dia a dia.

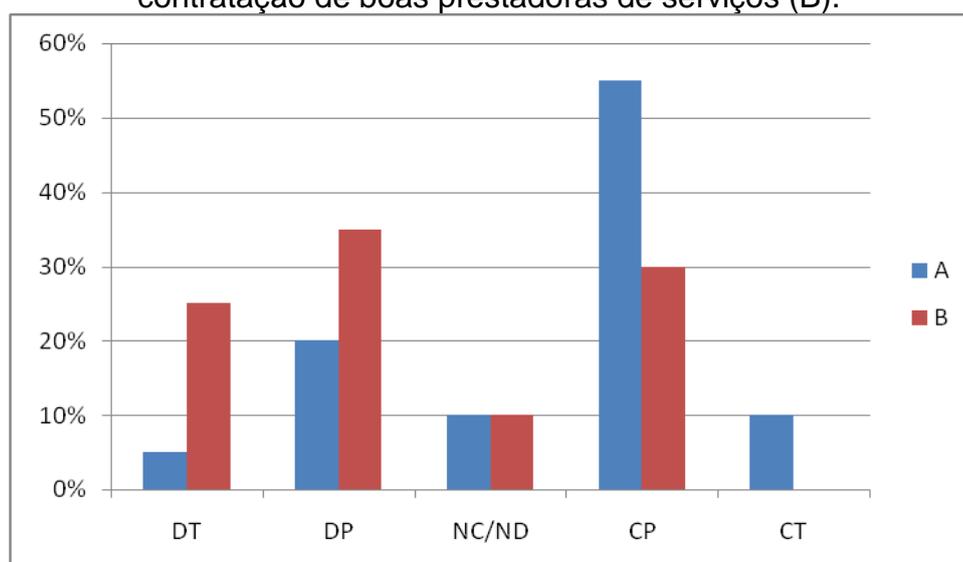
Este dado sinaliza para a necessidade de mais investimentos na preparação técnica dos servidores que atuam nesta atividade. Para eliminar este problema a administração da UEFS pode buscar meios que garantam uma preparação

adequada dos servidores, promovendo ações internas para qualificação das equipes e cobrando da Secretaria de Administração do estado da Bahia (SAEB) o direcionamento de cursos mais específicos que atendam a demanda de seus servidores.

✓ Percepção quanto à eficácia das normas

Os dados apresentados na figura 7 sinalizam o entendimento por parte da maioria dos servidores que atuam com a terceirização na UEFS de que o arcabouço normativo tem sido um aliado da UEFS no processo de contratação, gestão e fiscalização dos serviços terceirizados. Porém a figura 7 mostra que estas normas não têm conseguido favorecer a contratação de boas prestadoras de serviços de terceirização. Provavelmente outros fatores concorrem para este fato, mas a evidência da ausência de domínio, por parte dos servidores, dos conteúdos normativos que regulam, orientam e disciplinam a atividade de terceirização certamente é um fator que contribui bastante para este fato. O que reforça a visão da importância da legislação e dos demais instrumentos normativos como um valioso suporte à prática da terceirização, pois quando bem assimilados e aplicados ajudam a instituição a obter resultados mais satisfatórios.

Figura 7. Importância dos instrumentos normativos no processo de contratação, gestão e fiscalização de serviços terceirizados (A) e no favorecimento da contratação de boas prestadoras de serviços (B).



DT: discordo totalmente, DP: discordo parcialmente, NC/ND: nem concordo, nem discordo, CP: concordo parcialmente, CT: concordo totalmente.

Fonte: O autor

✓ Percepção de clareza dos conteúdos normativos

Outro ponto importante que analisamos em relação ao arcabouço normativo é a percepção quanto à clareza do conteúdo das leis, decretos e instruções, o nível de detalhamento dos documentos e a viabilidade de sua aplicação no dia a dia da terceirização.

A falta de assimilação dos conteúdos que normatizam a terceirização tende a diminuir a viabilidade de sua aplicação no dia a dia, comprometendo o rendimento do trabalho, reduzindo eficiência e acarretando problemas. Na pesquisa foi apurado que apenas um servidor, que coincidentemente tem graduação em Direito, alega não ver problema quanto à clareza dos conteúdos que comprometa a assimilação dos objetivos, procedimentos e condutas que devem ser seguidas pelos agentes públicos; este mesmo entende que as normas permitem a plena compreensão dos direitos e vantagens das partes envolvidas e discordou parcialmente da questão de que existem pontos no arcabouço normativo de difícil operacionalização para os servidores que atuam na terceirização. Infelizmente esta percepção mais otimista corresponde a apenas 5% das opiniões manifestadas.

Na questão da clareza dos conteúdos, outros 35% até concordaram parcialmente com a ideia de que estes instrumentos normativos são claros quanto aos objetivos, procedimentos e condutas a serem cumpridos pelos órgãos e seus agentes públicos no exercício da atividade de terceirização. Mas o que preocupa é o fato de 60% dos servidores que atuam na área de terceirização não terem uma percepção mais positiva deste quesito como se pode conferir na figura 8.

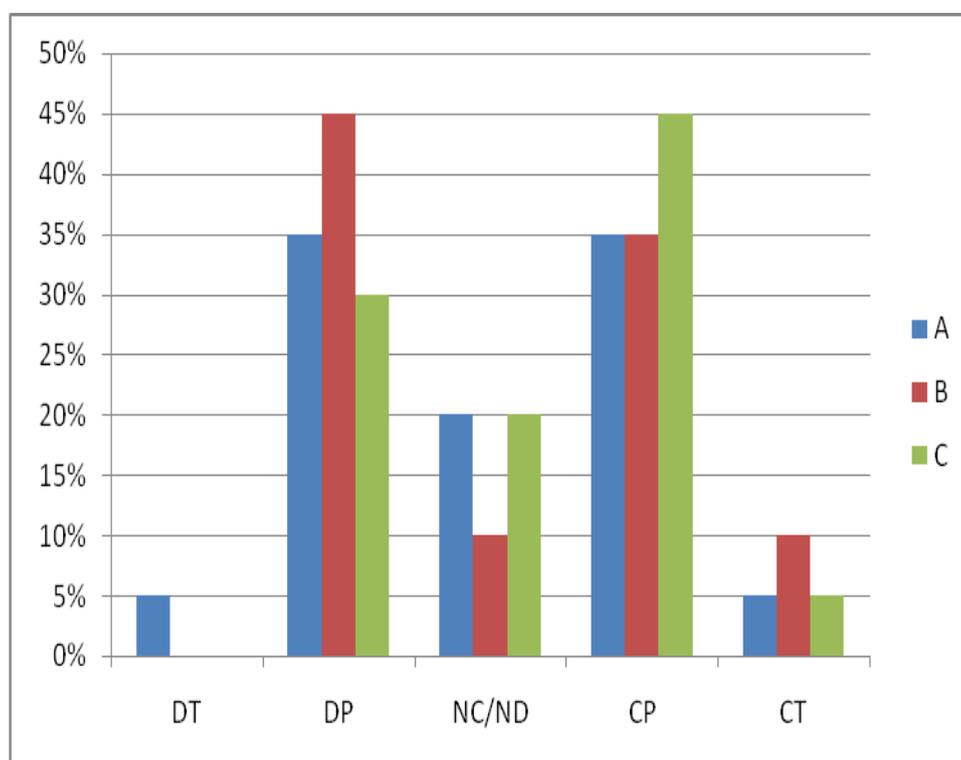
No mesmo viés, 55% dos servidores manifestaram discordância parcial ou indiferença na questão que buscou apurar se esses instrumentos normativos permitem o pleno entendimento dos direitos e obrigações das partes envolvidas nas relações de terceirização, conforme figura 8.

Além disso, cerca de 50% concordam em parte ou totalmente com a afirmação de que as leis, instruções e demais instrumentos normativos que norteiam a terceirização possuem pontos de difícil operacionalização por parte dos servidores da UEFS, conforme pode-se verificar na figura, 8.

Se considerarmos apenas os documentos citados no quadro 7, excluindo-se as instruções específicas que disciplinam cada tipo de serviço são cerca de 312 artigos a serem dominados pelos servidores que atuam na operacionalização,

gestão ou fiscalização de contratos, fragmentados em diversos documentos. Somese a isso o fato das capacitações oferecidas não conseguirem atender plenamente as necessidades dos servidores, conforme apurado na dimensão administrativa. Isso não justifica, mas pode ajudar a entender a percepção dos servidores quanto às dificuldades de compreensão do arcabouço normativo.

Figura 8. Percepção dos servidores quanto a clareza (A), nível de detalhamento que permita pleno entendimento dos direitos e obrigações das partes envolvidas nas relações de terceirização (B) e pontos na legislação que dificultam a operacionalização dos processos de contratação, gestão e fiscalização de serviços terceirizados da UEFS (C).



DT: discordo totalmente, DP: discordo parcialmente, NC/ND: nem concordo, nem discordo, CP: concordo parcialmente, CT: concordo totalmente.

Fonte: O autor

A unificação de todos os documentos normativos, leis, decretos e instruções etc, numa espécie de manual ou código é uma recomendação que deve ser considerada para facilitar o acesso ao conteúdo normativo a cerca da terceirização bem como sua assimilação e uso.

✓ Amplitude e cobertura das normas

Nas questões que visaram apurar a percepção dos servidores quanto aos efeitos do arcabouço normativo em relação ao atendimento das necessidades de contratação de serviços de terceiros da UEFS e verificar se estas normas davam conta de auxiliar o servidor a atuar na área de terceirização, cobrindo satisfatoriamente os aspectos necessários ao pleno desenvolvimento das atividades verificou-se que os resultados estão em linha com o padrão de resposta dos itens anteriores.

Na primeira de duas perguntas observa-se que 50% dos respondentes concordam, ainda que parcialmente, com o entendimento de que a legislação consegue atender as necessidades de contratação de serviços de terceiros da UEFS (Figura 9).

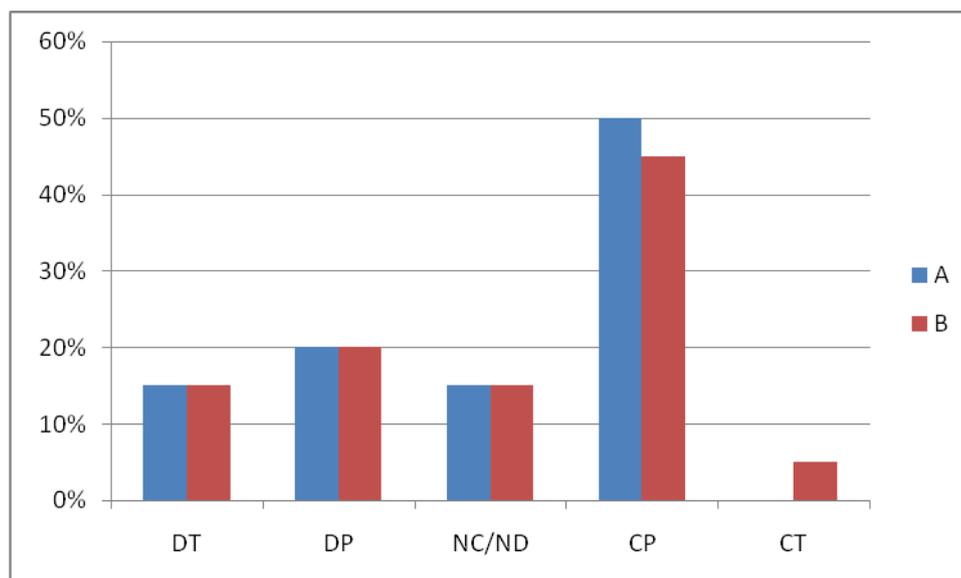
Nas áreas em que a terceirização está instituída pelo Estado como meio para provisão de serviços de apoio, a Universidade tem feito uso regular deste tipo de contratação, porém estes serviços ainda são muito limitados em relação ao volume de serviços que poderiam ser contratados sob o regime de terceirização pela UEFS. Existem deficiências em áreas específicas de manutenção como a parte de climatização, informática, segurança eletrônica que poderiam ser mais bem atendidas pelo regime de terceirização caso fosse possível, sem que isto se configurasse em uma ameaça aos empregos públicos uma vez que são serviços típicos de apoio enquadrados como atividades meio para a UEFS. A ampliação das possibilidades de contratação de outros serviços de apoio certamente ajudaria a UEFS a reduzir seu déficit de serviço em áreas específicas, dando a flexibilidade de contratá-los apenas pelo tempo e nas quantidades necessárias para o atendimento de suas demandas.

Na segunda pergunta, que questiona se as normas têm conseguido auxiliar o servidor a desenvolver as atividades relacionadas à terceirização, também 50% manifestaram concordância com a questão (Figura 9).

Em relação a estas duas questões a preocupação recai sobre os que se mostram indiferentes ou discordam, pois isto ratifica a percepção de que os conteúdos normativos ainda não foram bem assimilados pelas equipes de trabalho, que existem pontos vulneráveis que precisam ser tratados junto a estes servidores e que parte dos resultados pode estar sendo comprometido por conta desta

deficiência técnica, ainda mais quando consideramos que a legislação é a fonte principal de orientação para esta atividade.

Figura 9. Percepção dos servidores quanto aos efeitos do arcabouço normativo no atendimento das necessidades de contratação (A) e no auxílio ao desenvolvimento das atividades relacionadas a terceirização (B).



DT: discordo totalmente, DP: discordo parcialmente, NC/ND: nem concordo, nem discordo, CP: concordo parcialmente, CT: concordo totalmente.

Fonte: O autor

Do todo apurado nesta dimensão normativa pode-se inferir que a legislação é um forte aliado do servidor que persegue a eficiência dos serviços públicos. Na terceirização que tem suas relações pautadas através de contratos bilaterais, seu domínio é fundamental para o alcance de resultados satisfatórios para as instituições do estado.

Aqui foi observado que a maioria dos servidores da área de terceirização da UEFS a reconhece como um instrumento de suporte para a atividade, mas que ainda existem limitações que os impede de alcançar um pleno domínio de toda a norma sobre a terceirização. O que nos remete a convicção da necessidade de investir no fortalecimento das equipes de trabalho a partir de modelos pautados em aprendizagem organizacional⁹ e capacitação dos servidores.

⁹ Aprendizagem organizacional - junção de conhecimentos formais e informais, que permite à organização criar seus próprios modelos de gestão, coerentes com as suas necessidades e pautados no que ela precisa para alcançar os resultados.

Viu-se também que embora a legislação possa ser uma aliada da UEFS na captação de boas contratações, está não vem conseguindo estabelecer melhorias nas parcerias nos últimos tempos, isto porque os fatores que favorecem a contratação de boas prestadoras de serviços vão além da prescrição normativa instituída na legislação, o que legitima a ampliação da investigação para outras dimensões como a operacional, já apresentada, e a administrativa que busca explorar outras variáveis que tem influenciado as relações de terceirização na UEFS.

4.3 Dimensão Administrativa

Embora a terceirização de serviços nas instituições do Estado esteja, até o momento, restrita aos serviços acessórios ou de apoio como vigilância, limpeza, manutenção, etc, distante, portanto da atividade finalística das instituições que dela se utiliza, isso não a torna uma atividade simples, fácil ou mesmo de resultados previsíveis e garantidos para as instituições que dela se utilizam. No caso da UEFS, que está vinculada ao setor de educação, estes serviços são estrategicamente vitais para seu funcionamento e as interrupções de serviços como vigilância, limpeza e manutenção inviabilizam o funcionamento do campus universitário, interrompendo aulas, pesquisas e outras atividades prioritárias da universidade.

O quadro 10 apresenta um registro das ocorrências com serviços terceirizados que interromperam total ou parcialmente o funcionamento da UEFS nos anos de 2015 e 2016.

As interrupções das atividades da UEFS, em razão das citadas ocorrências, ratifica a importância que os serviços terceirizados têm para a regularidade do seu funcionamento.

Estas ocorrências passaram a ser registradas com maior frequência a partir de 2015, mesma época em que a crise financeira do Estado se agravou e atingiu com maior intensidade as finanças das universidades estaduais. O cenário de redução sistemática de repasses de recursos afetou diretamente a área de custeio levando a UEFS a atrasos de até noventa dias nos pagamentos das parcelas de contratos das empresas terceirizadas, o que contribuiu muito para o surgimento das ocorrências registradas.

Quadro 10. Manchetes referentes à terceirização na UEFS no período de 2015 e 2016.

DATA	FONTE	TÍTULO DA MATÉRIA	RESUMO	LINK PARA ACESSO
12/03/2015	Portal Jornal Folha do Estado	Universidade esclarece pagamento de salários a terceirizados	A Pró-Reitoria de Administração e Finanças da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS) prestou esclarecimentos sobre a mobilização de funcionários de empresas terceirizadas que servem à Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS) e que protestam contra o atraso do pagamento de salários.	http://www.jornalfolhadodestado.com/noticias/33669/universidade-esclarece-pagamento-de-salarios-a-terceirizados
05/06/2015	Portal Bom Dia Feira	MPT instaura inquérito civil para apurar terceirização na Uefs	A Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS) é alvo de um inquérito civil instaurado pelo Ministério Público do Trabalho (MPT), com foco na terceirização. De acordo com a portaria 61/2015, o MPT vai apurar denúncia de desvirtuamento da intermediação de mão de obra e a terceirização de trabalhadores.	http://linhadiretacomopovo.com.br/noticias/351/mpt-instaura-inquerito-civil-para-apurar-terceirizacao-na-uefs.html
09/10/2015	Portal Tribuna Feirense	Devendo segurança e limpeza, Uefs pode fechar	Por falta de dinheiro, a Universidade Estadual de Feira de Santana (Uefs) não tem condições de renovar o contrato com a empresa terceirizada que faz a coleta de lixo.	http://www.tribunafeirenses.com.br/noticias/7835/devendo-seguranca-e-limpeza-uefs-pode-fechar.html
15/11/2015	Portal Toda Bahia	Terceirizados da Uefs paralisam atividades por três horas	Funcionários terceirizados da Universidade Estadual de Feira de Santana realizaram um protesto na manhã desta terça-feira (11), em frente a instituição. Eles estão com salários atrasados e realizaram uma paralisação de advertência com três horas de duração.	http://www.todabahia.com.br/terceirizados-da-uefs-paralisam-atividades-por-tres-horas/
30/03/2016	Portal -G1	Com orçamento menor, Uefs rescinde contrato e terceirizados são demitidos	Segundo universidade, ao menos 99 funcionários serão desligados. Uefs diz que redistribui recursos para manter funcionamento...	http://g1.globo.com/bahia/noticia/2016/03/com-orcamento-menor-uefs-rescinde-contrato-e-terceirizados-sao-demitidos.html
11/04/2016	Portal da ADUFS	Atraso no Pagamento: Terceirizados do setor de limpeza paralisam os trabalhos	Os trabalhadores terceirizados do setor de limpeza da Uefs paralisaram os trabalhos nesta segunda-feira (11), por conta do atraso no pagamento do salário referente ao mês de março. A categoria, num total de 144 pessoas, só retornará aos postos após receber os proventos.	http://www.adufsba.org.br/noticias.php?id=1929
18/07/2016	Portal Tribuna Feirense	Com terceirizados em greve, Uefs está sem limpeza	Cerca de 140 funcionários da área de limpeza da Universidade Estadual de Feira de Santana (Uefs) cruzaram os braços na manhã desta quinta-feira (14) para protestar contra o atraso no pagamento de salários, vale-transporte e ticket alimentação.	http://www.tribunafeirenses.com.br/noticias/17785/com-terceirizados-em-greve-uefs-esta-sem-limpeza.html
09/09/2016	Portal Fique Informado	Na UEFS: Terceirizados paralisam atividades	Desde o último dia (6) trabalhadores terceirizados do setor de limpeza da Universidade Estadual de Feira de Santana (Uefs) paralisaram as atividades...	http://jorgeluzfiquelinformado.blogspot.com.br/2016/09/na-uefs-terceirizados-paralisam.html

15/10/2016	Portal Bom dia Feira	Paralisação dos vigilantes e dos agentes de limpeza da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS).	A paralisação iniciada nesta quinta-feira (13), por conta do atraso de pagamento, gerou a suspensão das aulas no campus.	http://bomdiafeira.com.br/noticias/14337/uefs-faz-pagamento-a-empresa-e-terceirizados-terminam-paralisacao.html
16/10/2016	Portal Acorda Cidade	Paralisação de terceirizados: aulas na Uefs serão retomadas nesta segunda-feira (17)	As aulas foram suspensas na última quinta-feira (13)	http://www.acordacidade.com.br/noticias/167362/paralisacao-de-terceirizados-aulas-na-uefs-serao-retomadas-nesta-segunda-feira-17.html

Fonte: O autor

A terceirização de serviços de apoio observada na UEFS é muito sensível a questão financeira, pois se baseia praticamente no emprego intenso de mão-de-obra, com baixo uso de tecnologia e uma extrema dependência da regularidade dos fluxos de pagamento. A maioria das empresas alega não ter lastro financeiro para manter as operações quando há atrasos nos pagamentos superiores à trinta dias e logo sinalizam dificuldades para manter o funcionamento dos serviços.

A lei 9.433/2005, de licitações e contratos, art. 167 - XVIII faculta às empresas contratadas pelo estado o direito de solicitar rescisão de contrato quando do atraso superior a 90 (noventa) dias dos pagamentos devidos pela Administração decorrentes de obras, serviços ou fornecimentos, ou parcelas destes, já recebidos ou executados, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, assegurado ao contratado, nesses casos, o direito de optar pela suspensão do cumprimento das obrigações assumidas até que seja normalizada a situação. Já no artigo 6º da mesma lei, ao tratar de pagamento de obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, o § 5º determina que:

Observado o disposto no *caput* deste artigo, os pagamentos deverão ser efetuados no prazo de até 8 (oito) dias úteis, contados da apresentação da fatura (BAHIA, 2005).

O que se verifica na prática é que, devido a diversos fatores como a morosidade no tramite dos processos, a burocracia e as limitações financeiras por conta de contingenciamentos, os prazos não são cumpridos e, como observado na UEFS, com a demora do Estado no repasse de verba, chega-se a atrasar

pagamentos por até noventa dias, dando margem ao surgimento de problemas que dificultam uma gestão mais eficiente da terceirização.

✓ Percepção da terceirização

As relações de terceirização no âmbito das instituições públicas se desdobram através de contratos formalmente legalizados, em que instituições como a UEFS atuam como contratantes, tomando os serviços de acordo com padrões preestabelecidos que vão do planejamento da necessidade do serviço a ser terceirizado, se estendendo até à preparação dos processos, licitação, formalização dos contratos, gestão e fiscalização. Para dar conta desse conjunto de atividades que permeia as relações de terceirização as instituições mantêm estruturas dotadas de recursos materiais e equipes de pessoal para gerir e fiscalizar as atividades. Essas equipes estão na linha de frente do processo de tomada do serviço terceirizado; atuam no planejamento e execução dos processos e acompanham a entrega dos serviços, gerindo e fiscalizando os contratos, por isso foram consideradas, para este estudo, mais aptas a tecer uma avaliação do comportamento da terceirização na UEFS.

Neste sentido, assumimos a hipótese de que a terceirização na UEFS pode ser melhor compreendida, se levada em consideração a perspectiva dos agentes públicos que atuam na gestão e fiscalização dos contratos. Para isso concentramos na Dimensão Administrativa um conjunto de variáveis que buscou mensurar a visão desses servidores quanto à importância e as vantagens e desvantagens da terceirização; a percepção quanto às questões de planejamento e organização dessa estrutura na UEFS e a identificação de características que os correlacionam com as atividades da terceirização, de forma a entender como estes agentes públicos que atuam diretamente com a terceirização a vêem e compreendem sua importância, que percepção tem de si mesmos dentro do processo e como acreditam que esta impacta o desempenho da universidade.

Neste bloco de questões dirigidas aos servidores se buscou avaliar a importância dos serviços de apoio e a relevância da terceirização para a universidade, percepção sobre seus impactos, vantagens e desvantagens.

Quanto à importância dos serviços de apoio, verificou-se uma unanimidade em relação ao entendimento de sua importância, pois 40% dos respondentes os

reconheceram com importantes e 60% os avaliaram como muito importantes para o funcionamento e desempenho da UEFS. Esta unanimidade pode ser atribuída ao fato de que esses servidores ao lidar dia a dia com atividade, percebem com maior nitidez, tanto o potencial de dar suporte e gerar estabilidade ao ambiente em que se processam as demais atividades da UEFS, quanto à capacidade de desregular toda a sua estrutura, gerando interrupções de atividades, cancelamento de eventos e outros prejuízos quando há desequilíbrios nas relações de contrato.

Um exemplo que corrobora para este entendimento está na questão da segurança do campus universitário e demais espaços da UEFS, serviço que é garantido através de um contrato de terceirização, mas que por diversas vezes, devido a mobilizações da categoria dos vigilantes, interrompeu o funcionamento das atividades da UEFS provocando diversos prejuízos. Pode-se citar ainda a questão da limpeza que também é realizada por uma empresa terceirizada e que compromete o funcionamento da UEFS quando os colaboradores se mobilizam e param as atividades.

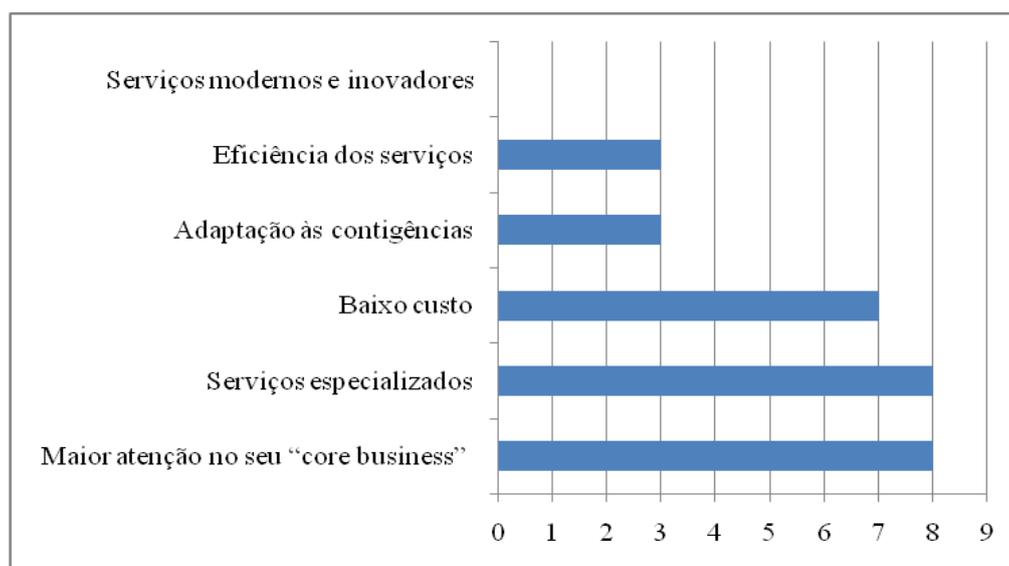
Embora a terceirização na UEFS não esteja isenta de problemas, a contratação de empresas terceirizadas é vista como positiva por 95% dos respondentes. A maioria, 60% discorda, de forma parcial ou total, da hipótese de que seria mais vantajoso em termos de qualidade e eficiência se esses serviços de vigilância, limpeza, manutenção etc, fossem executados por servidores do quadro da UEFS. Esses dados são interessantes, pois desmistificam a idéia de que a terceirização de serviços de apoio, no âmbito do setor público, não é bem aceita por seus servidores ou mesmo que representa algum tipo de ameaça ao corpo de servidores públicos.

Mas é importante frisar que a terceirização é a única alternativa que as universidades dispõem para prover esses serviços, não sendo facultado a elas escolher entre outras formas de contratação. Na prática a UEFS não possui alternativas fora da terceirização e, ainda assim, fica restrita aos serviços regulamentados na legislação estadual, o que é interpretado por muitos como um vertente do cerceamento de sua autonomia administrativa. Os processos relativos à terceirização obedecem a um rigoroso monitoramento da SAEB. As modalidades dos serviços, formas, quantidades e preços máximos estão previamente determinados no arcabouço normativo que dá suporte a atividade, cabendo a UEFS, após decisão de contratar determinado serviço, submetê-lo a autorização da SAEB

para licitar e contratar, nas condições, quantidades e custos máximos por ela autorizados.

A literatura elenca um conjunto de vantagens que podem ser alcançadas através da terceirização. Dentre estas, as que melhor justificam a aceitação da terceirização como caminho para prover os serviços de apoio da UEFS, estão apresentados na figura 10.

Figura 10. Vantagens da terceirização, apontadas pelos servidores da UEFS.



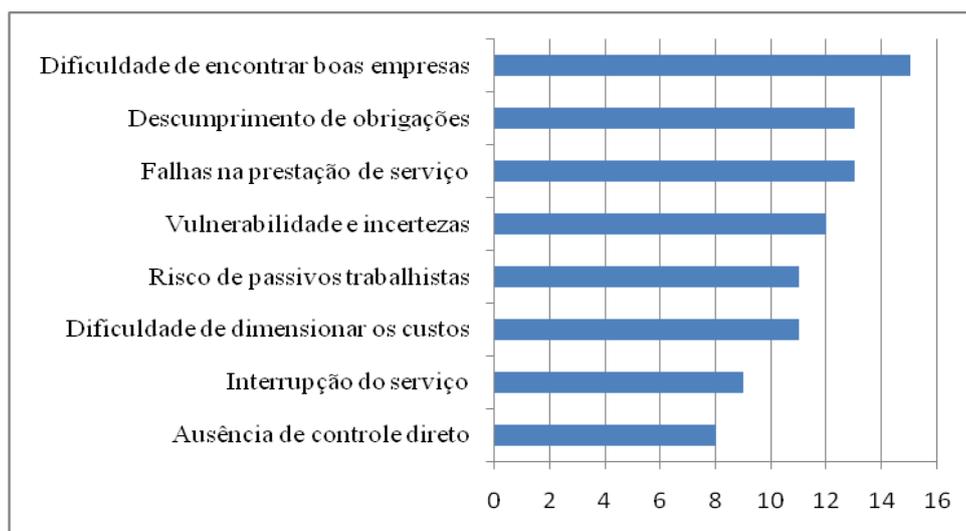
Fonte: O autor

A visão dos servidores da UEFS a cerca das vantagens proporcionadas pela terceirização está em linha com outras pesquisas já divulgadas, a exemplo dos estudos de Girardi (2006) que citam pesquisas em que a possibilidade de focar no "core business", de contratar serviços com empresas especializadas mais aptas a desenvolver atividades terceirizadas e a perspectiva de redução de custos encabeçam a lista das principais razões para a busca da terceirização.

Os riscos da terceirização, que se traduzem em desvantagens para quem a contrata, também foram elencados pelos servidores da UEFS numa ordem em que, encontrar boas empresas prestadoras de serviços, é a principal dificuldade percebida (Figura 11).

Os servidores ainda identificaram as falhas na prestação de serviços, descumprimento de cláusulas contratual e a vulnerabilidade inerente a dependência do terceiro como riscos que vêm impactando a terceirização na UEFS.

Figura 11. Desvantagens da terceirização, apontadas pelos servidores da UEFS.



Fonte: O autor

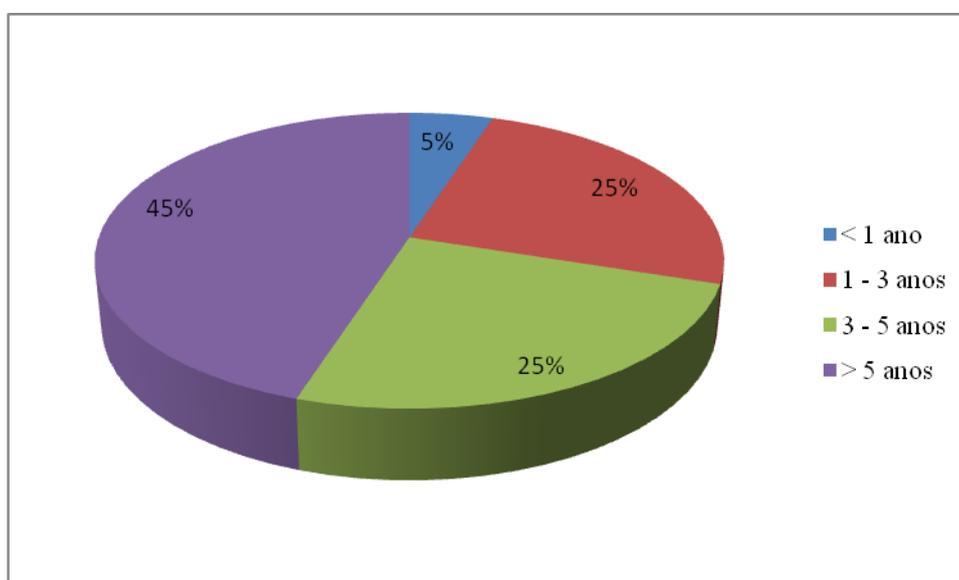
Neste quesito, também chama a atenção a percepção por parte dos servidores da UEFS de que a terceirização não tem proporcionado acesso a serviços mais modernos e inovadores, algo que está na essência do conceito defendido por Silva (1997), mas que passou longe da percepção dos servidores que atuam com a terceirização na UEFS.

✓ Correlação dos servidores com a atividade de terceirização

Com relação ao tempo em que os servidores vêm atuando nas atividades de terceirização da UEFS (Figura 12), verifica-se que 55% destes tem menos de cinco anos na atividade. Um tempo relativamente curto, mas compreensível quando consideramos que a universidade tem um ciclo de gestão em que mudanças significativas ocorrem a cada quatro anos, por conta da ocupação de mandatos eletivos de reitor e vice-reitor com efeitos também nas pró-reitorias, unidades e equipes de trabalho. Estas mudanças promovem, por um lado, renovação das equipes; porém o ponto negativo fica por conta da falta de experiência dos novos profissionais, o que pode significar um diferencial importante nesta área em que os contratos são contínuos e podem perdurar por até seis anos. Muitos desses servidores mais novos estão em sua primeira experiência de gestão ou fiscalização de contratos de terceirização, o que aumenta o risco de falhas e retrabalhos que podem comprometer a eficiência esperada e os resultados desejados.

A renovação das equipes de trabalho é positiva quando há um processo planejado para inserir novos servidores na atividade e mantê-los motivados, integrando-os aos núcleos mais experientes e ampliando as oportunidades de aprendizagem organizacional e de fortalecimento das equipes. Se for decorrência de um processo desestruturado, que vise cobrir apenas as lacunas deixadas pelos insatisfeitos com a atividade, sem observância de critérios, identificação de perfil e a devida condução ao posto, pode acarretar problemas que afetarão a atividade comprometendo o desempenho da terceirização.

Figura 12. Tempo de trabalho do servidor com atividades relacionadas à terceirização na UEFS.



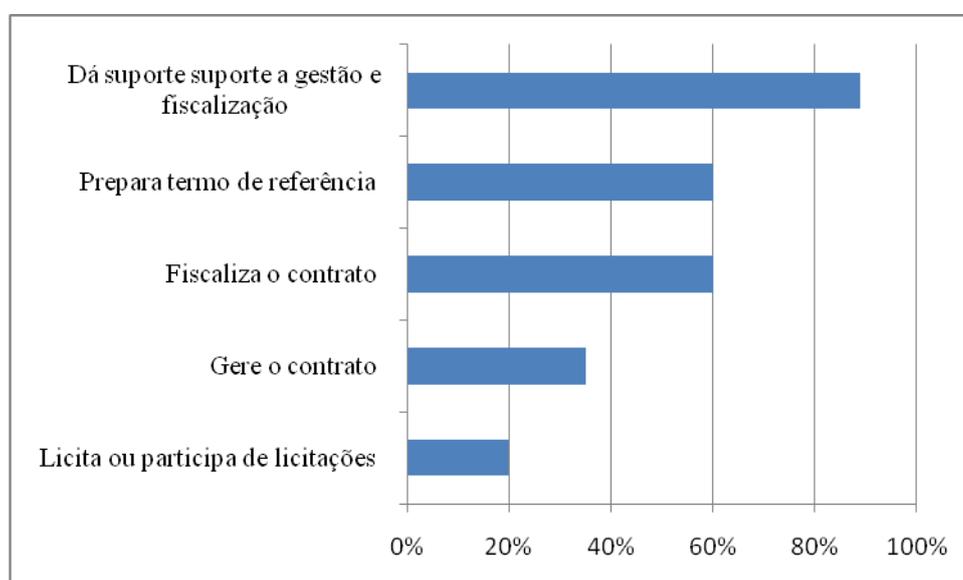
Fonte: o autor

Quanto às atividades específicas da terceirização, estas se dividem em gestão, suporte e fiscalização dos contratos terceirizados, porém duas atividades se destacam na fase anterior a formalização dos contratos: a preparação dos termos de referência para licitação e a licitação propriamente dita. As acumulações mais observadas, conforme figura 13, foram a conciliação da atividade de fiscal com a de preparação dos termos de referência e, também a de suporte a gestão e fiscalização de contratos aliada à preparação de termos de referência para licitação de contratos de terceirização, ambas com incidência em 50% das respostas desta questão. Ou seja, fiscais que também preparam e respondem pelos termos de referência e

servidores que dão suporte aos gestores e fiscais e também preparam termos de referência para licitação dos contratos.

Dos servidores que atuam na área de terceirização apenas onze têm estas atividades como principais dentre o conjunto de suas atribuições, o que representa 55% do total. A figura 13 apresenta a distribuição do tempo dedicado a estas atividades. Nele pode-se observar que apenas 30% têm todo o tempo de trabalho dedicado às ações ligadas à terceirização.

Figura 13. Porcentagem de servidores envolvidos com diferentes atividades de Terceirização na UEFS.

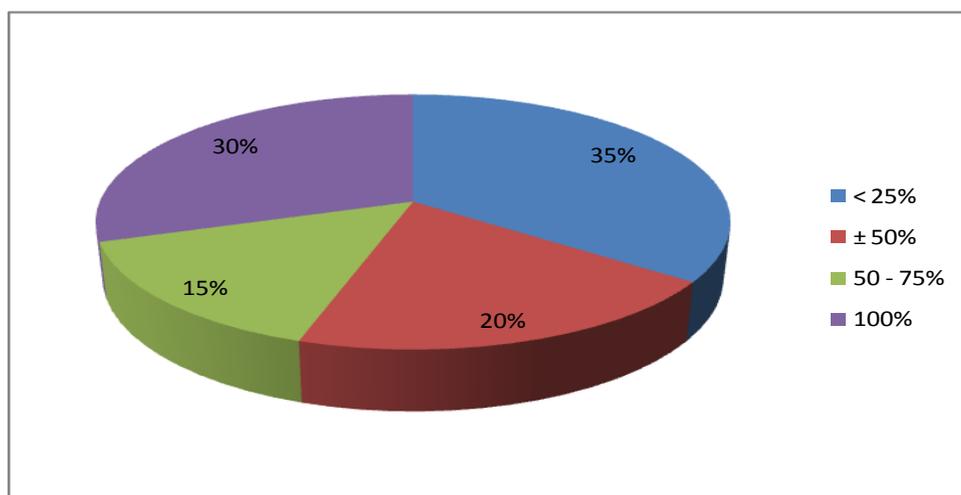


Fonte: o autor

A figura 14 traz a distribuição do tempo dos servidores em relação às atividades de terceirização. O fato da maioria dos servidores que trabalha com a terceirização não focar atenção integral a este processo pode acarretar consequências negativas para o desempenho da área, pois a falta de um acompanhamento rigoroso das condições acordadas em contrato e da prestação de serviço pode facilitar a formação de um ambiente de acomodação que leve os prestadores e as empresa a negligenciar suas obrigações quanto à entrega dos serviços e ao cumprimento dos requisitos contratuais. Este fato pode ser um dos motivos que contribuem para o viés negativo verificado na dimensão operacional, figura 5, em que se tratou da percepção de desempenho das empresas de

terceirização. Para os respondentes, as empresas terceirizadas têm apresentado rendimento abaixo das expectativas da UEFS.

Figura 14. Porcentagem de servidores em função da distribuição do tempo dedicado as atividades de terceirização na UEFS.



Fonte: o autor

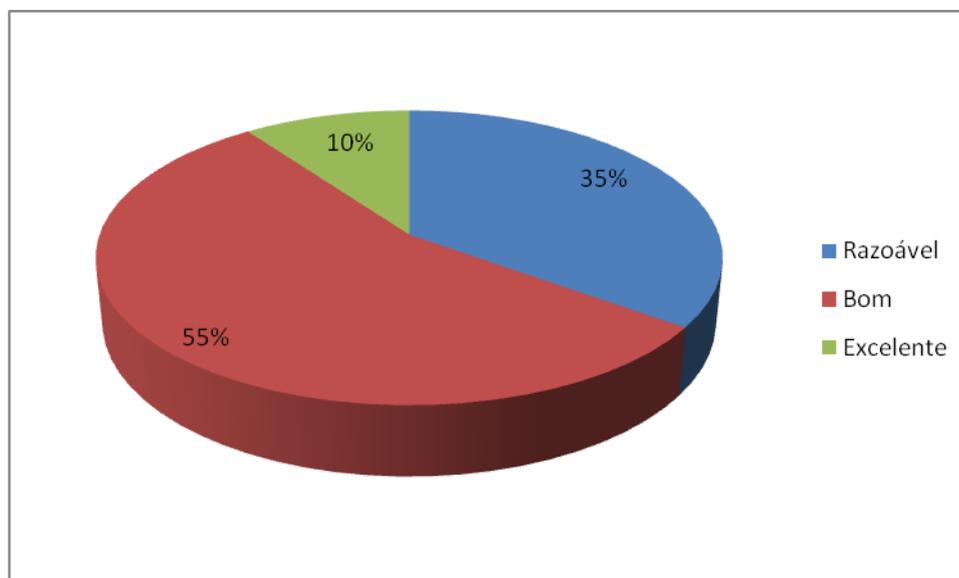
Não ter equipes totalmente dedicadas a uma atividade tão importante, que consome tantos recursos, pode suscitar falhas no processo de gestão e fiscalização dos contratos de terceirização comprometendo seu rendimento. A falta de uma atuação rigorosa e eficiente de gestores e fiscais no acompanhamento dos contratos pode dificultar o alinhamento entre o que é esperado e exigido pela instituição e o que é oferecido pelo serviço terceirizado, favorecendo a negligência na entrega dos serviços e ao descumprimento dos requisitos contratuais.

A qualificação direcionada para a atividade de terceirização foi outro ponto abordado na pesquisa. Em relação a este quesito, 10% entendem possuir um excelente nível de qualificação, 55% consideram ter um bom nível de qualificação para a atividade, e 35% considera o seu nível apenas razoável (Figura 15).

O fato de 55% do quadro que atua na área de terceirização ser relativamente novo, com menos de 05 anos na atividade, pode contribuir para o sentimento de insegurança de alguns servidores que ainda não se acham devidamente preparados para a atividade, seja pela falta de experiência, pelo não aproveitamento de oportunidades de capacitação oferecidas ou mesmo por entender que seus

conteúdos não atendem plenamente a necessidade requerida para o desempenho da atividade no dia a dia.

Figura 15. Avaliação dos servidores quanto ao nível de qualificação



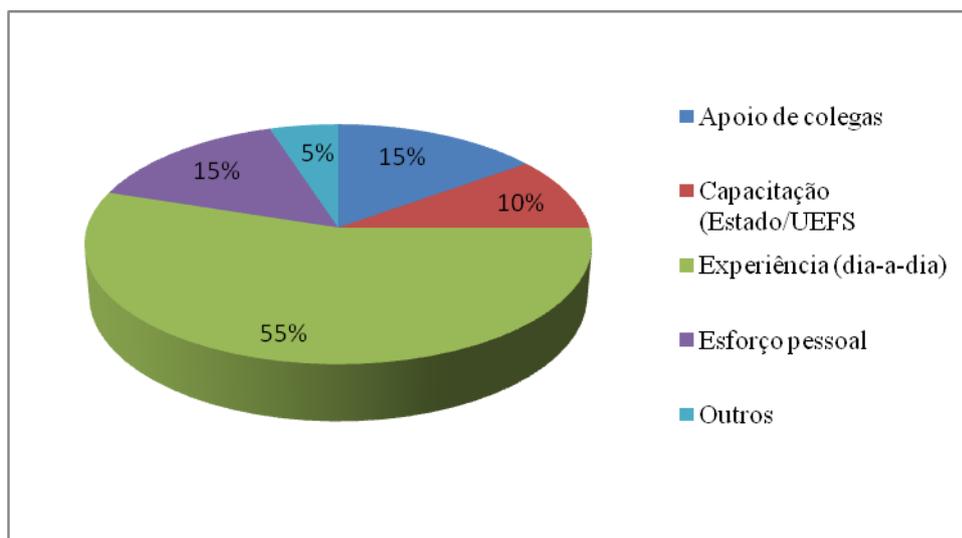
Fonte: o autor

Outro ponto importante, trazido pela figura 16, é que a grande maioria dos servidores atribui seu nível de qualificação a experiência adquirida com a atividade no dia a dia, esforço pessoal e apoio de colegas e não necessariamente ao aproveitamento de oportunidades de capacitação promovidas pela UEFS ou pela SAEB, muito embora 90% destes já tenham passado por algum tipo de capacitação na área, a maioria a menos de 03 anos.

A pesquisa mostrou que a maioria dos servidores passou por algum tipo de qualificação nos últimos anos (Figura 17). Porém, para 70% dos servidores questionados, as capacitações fornecidas pelo estado atendem apenas parcialmente a necessidade de aperfeiçoamento dos servidores que atuam na área de terceirização (Figura 18).

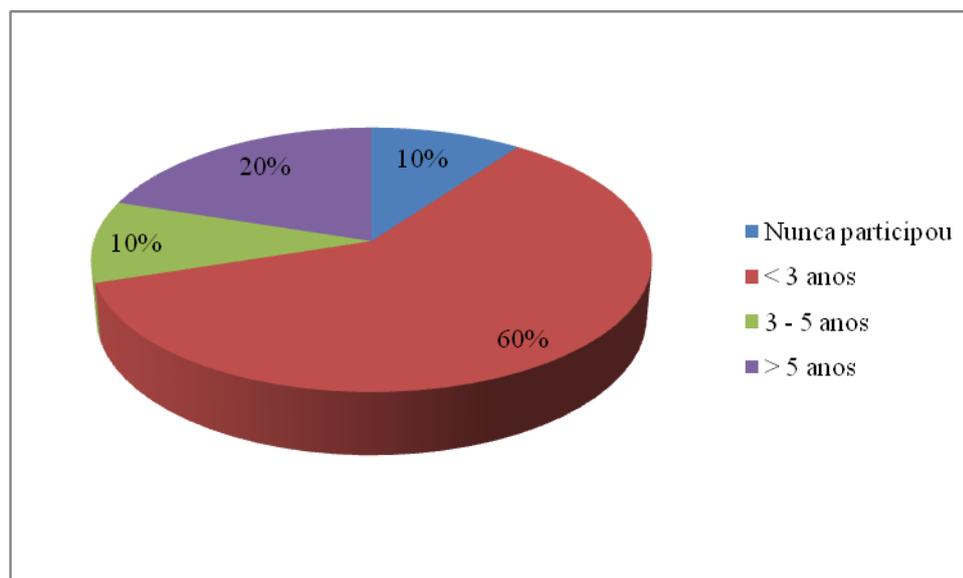
Ressalte-se que o conteúdo destas capacitações obedece a um padrão elaborado pelo Estado, através de sua Secretaria de Administração que oferta os cursos esporadicamente, sem nenhum contato prévio com a UEFS para tratar de questões de planejamento ou necessidades específicas de treinamento de seu pessoal.

Figura 16. Meio de qualificação para as atividades relacionadas aos serviços de terceirização da UEFS



Fonte: o autor

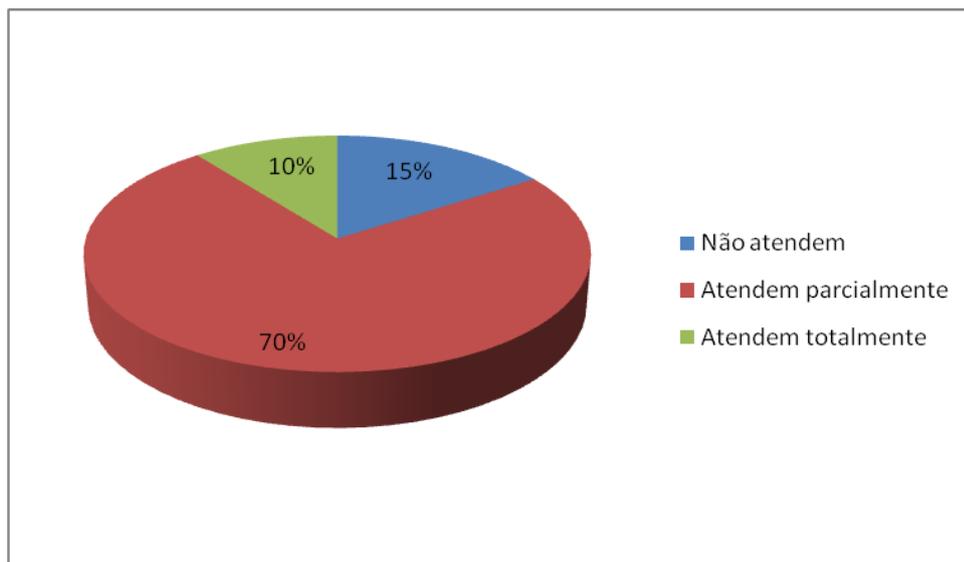
Figura 17. Tempo de participação em qualificações Estado/UEFS



Fonte: o autor

Estes dados indicam que as capacitações oferecidas não atendem completamente a formação dos servidores da UEFS e sinalizam para necessidade de uma revisão no sentido de proposições de capacitações e treinamento que levem em consideração as peculiaridades e necessidades dos participantes, bem como o acolhimento de suas demandas.

Figura 18. Eficácia das qualificações oferecidas pelo Estado.



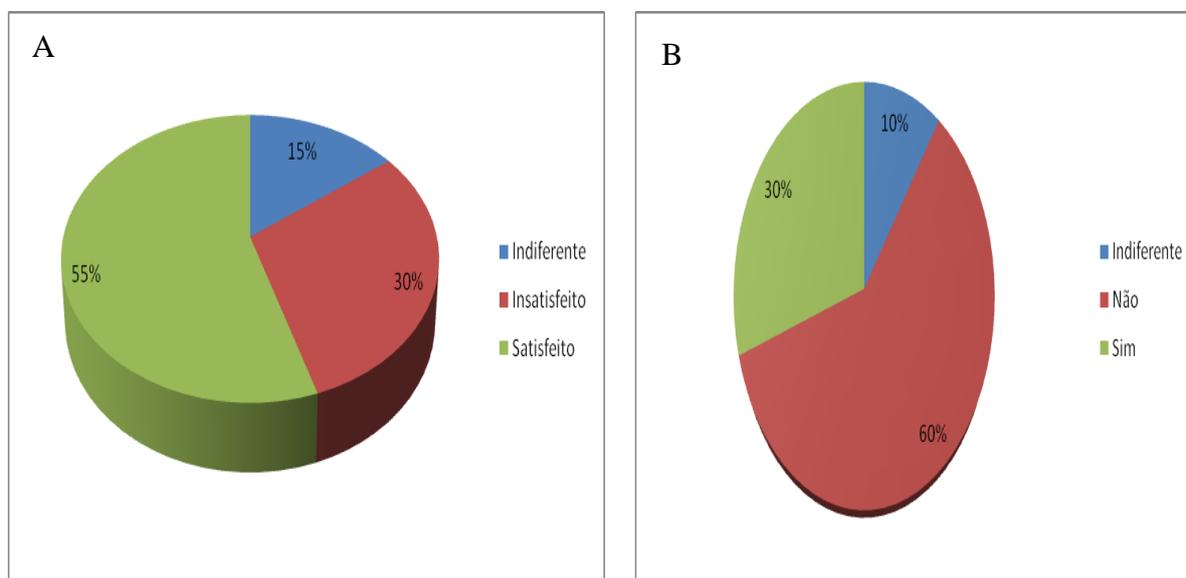
Fonte: o autor

Na apuração da percepção da afinidade com a atividade, a maioria dos servidores (55%) considera-se satisfeito em atuar na área de terceirização e se mostram contentes com o tipo de atividade exercida, outros 30% alegam insatisfação, enquanto 15% demonstraram indiferença em relação a esse quesito (Figura 19A).

Buscando ratificar a percepção de satisfação, foi perguntado aos servidores se, caso pudessem, excluiriam de suas atribuições as atividades relacionadas à terceirização. Todos os insatisfeitos, que corresponderam a 30% na questão anterior, manifestaram intenção de excluir as atividades de terceirização, mas no geral o resultado indicou que 60% dos respondentes não nutrem o desejo de mudar de atividade (Figura 19B).

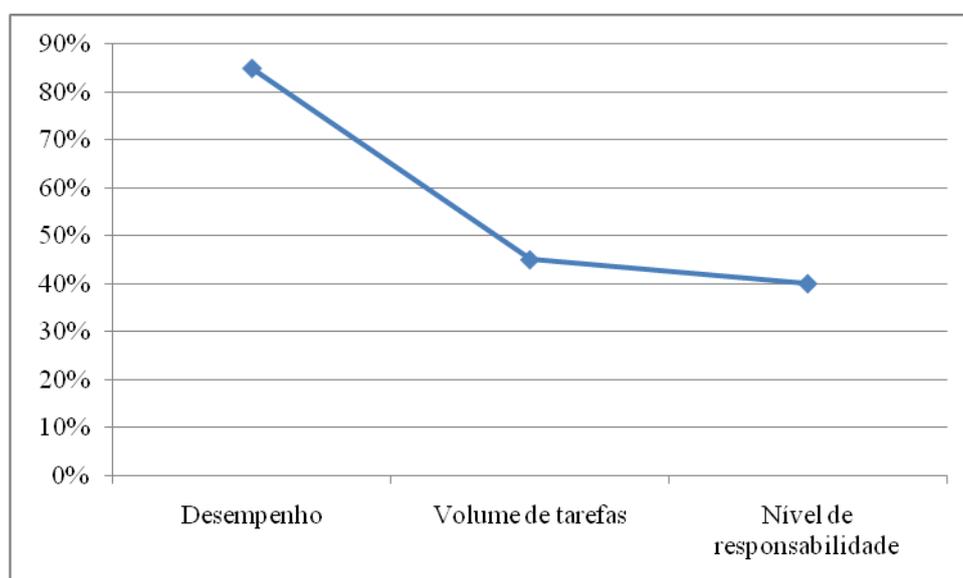
Nas questões que visaram apurar a satisfação dos servidores em relação ao desempenho pessoal e a aspectos como volume de trabalho e nível de responsabilidade imputado a estes servidores na atividade de terceirização a pesquisa mostrou que 85% dos servidores estão satisfeitos com o próprio desempenho na área de terceirização; porém esse percentual cai para 45% quando o assunto é volume de tarefas e menos ainda (40%), quando se trata da satisfação com o nível de responsabilidade assumida por estes servidores (Figura 20)

Figura 19. Grau de satisfação dos servidores da UEFS com o desenvolvimento das atividades relacionadas à terceirização (A) e desejo de exclusão dessas atividades de suas atribuições (B).



Fonte: o autor

Figura 20. Satisfação dos servidores da UEFS com o desenvolvimento das atividades relacionadas a terceirização quanto ao desempenho pessoal, volume de tarefas e nível de responsabilidade.



Fonte: o autor

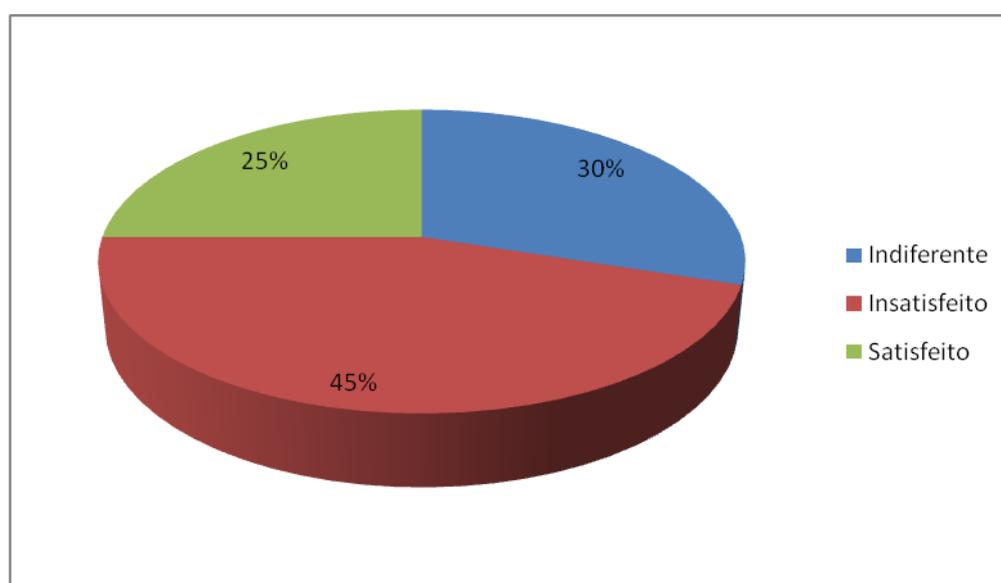
Estes resultados indicam a necessidade de monitorar esses indicadores e estabelecer uma periodicidade para a revisão da distribuição de tarefas e responsabilidades entre os servidores que tem atividades ligadas a terceirização para evitar desequilíbrios que produzam a queda de rendimento da atuação desses profissionais e comprometam as expectativas de resultados.

Quanto ao reconhecimento da importância do trabalho da área de terceirização os resultados mostraram um viés negativo em relação a esse aspecto uma vez que 45% dos respondentes se dizem insatisfeitos e outros 30% se declararam indiferentes a questão, restando apenas 25% que afirmaram estar satisfeitos com o reconhecimento da importância do trabalho da área (Figura 21).

Outra informação que aponta para a necessidade de interferência da administração no sentido de estabelecer outra postura em relação à valorização da área de terceirização e dos servidores que nela trabalham. O volume de recursos (financeiro, pessoal) e das transações que ocorrem em favor da atividade justifica essa demanda. Esse dado se soma ao reforço de que é preciso dedicar uma maior atenção a terceirização para se ter melhores resultados.

Já na questão do suporte entre membros das equipes para o desenvolvimento das atividades, os dados revelam a idéia de harmonia entre os membros dos grupos de trabalho, uma vez que 90% dos respondentes se declararam satisfeitos ou muito satisfeitos com este quesito.

Figura 21. Percepção dos servidores quanto ao reconhecimento do trabalho na área de terceirização da UEFS.



Fonte: o autor

✓ Planejamento e Organização da terceirização

O planejamento foi um item que deixou evidências da necessidade de ser trabalhado com mais ênfase junto aos servidores que atuam com a terceirização. Submetidos ao questionamento quanto à satisfação com a forma como a UEFS planeja a terceirização, apenas 25% dos servidores declararam-se satisfeitos com este quesito (Figura 22).

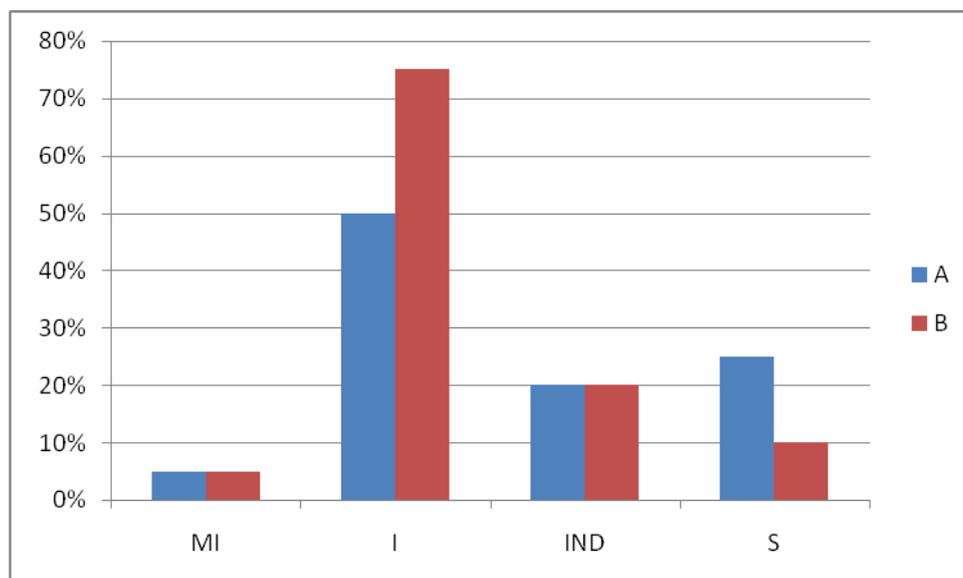
A organização da estrutura para responder à terceirização também é um ponto que não vem agradando os servidores da área. Na pesquisa, 70% se disseram insatisfeitos ou muito insatisfeitos com este quesito. Apenas 10% se declararam satisfeitos (Figura 22).

A percepção de uma estrutura insatisfatória pode ser consequência da ausência de um planejamento adequado das ações de terceirização. No levantamento documental foi verificado que não existem citações nos instrumentos de planejamento de gestão que denotem uma linha de planejamento estabelecida para as ações de terceirização, muito menos metas preestabelecidas a serem alcançadas. Os documentos consultados foram o Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI e Planejamento Estratégico e também os relatórios específicos de gestão: Relatórios anuais de Atividades e Relatórios de Gestão.

A literatura de Administração evidencia que a ausência de um adequado planejamento das ações provoca uma série de desdobramentos negativos que vão impactando as atividades, comprometendo a capacidade de entrega de resultados, gerando conflitos e desmotivação nas equipes de trabalho. A provisão adequada de estruturas físicas, materiais, tecnológicas e de suporte à aprendizagem organizacional impacta diretamente o trabalho dos servidores no dia a dia e deve estar em linha com as necessidades e expectativas da área, caso contrário, tornam-se uma fonte potencial de problemas que podem interferir diretamente no desempenho dos servidores e conseqüentemente nos resultados da terceirização.

Quanto à forma como os contratos terceirizados são licitados, geridos e fiscalizados os resultados também apontam um grau baixo de satisfação indicando que existem problemas de ordem técnica que vem interferindo no desempenho da área (Figura 23).

Figura 22. Satisfação dos servidores quanto ao Planejamento (A) e Organização (B) dos serviços de terceirização da UEFS.



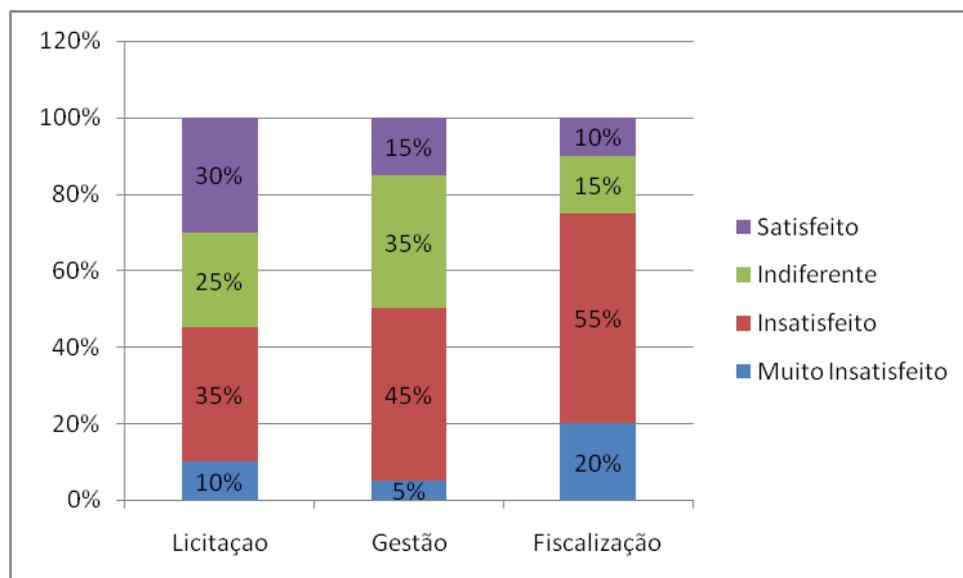
MI: muito insatisfeito; I: insatisfeito, IND: indiferente, S: Satisfeito, MS: muito satisfeito

Fonte: o autor

As disfunções burocráticas e a morosidade têm um peso neste processo. Um levantamento junto ao setor de licitações da UEFS mostrou que alguns processos de licitação de contratos terceirizados chegam a se arrastar por mais de um ano, a exemplo dos contratos de vigilância e de limpeza. A burocracia até a licitação é grande por conta de vistas e autorizações que precisam ser deferidas pela SAEB. Os processos precisam atender uma série de requisitos legais previstos no arcabouço normativo e por muitas vezes atrasam-se num fluxo de idas e vindas até o desfecho de autorização da SAEB para licitar. Na licitação, esses processos têm um ciclo mais alongado por conta de questionamentos e tentativas de impugnações até a homologação.

Sobre a percepção dos servidores quanto aos canais que proporcionam *feedbacks* e favorecem a comunicação com os usuários dos serviços terceirizados. A idéia intrínseca neste quesito é verificar se os servidores que trabalham diretamente com a terceirização entendem que os meios para comunicação entre os usuários e as equipes de gestão dos contratos têm funcionado como instrumentos de auxílio aos controles e potencializadores de melhoria dos serviços terceirizados.

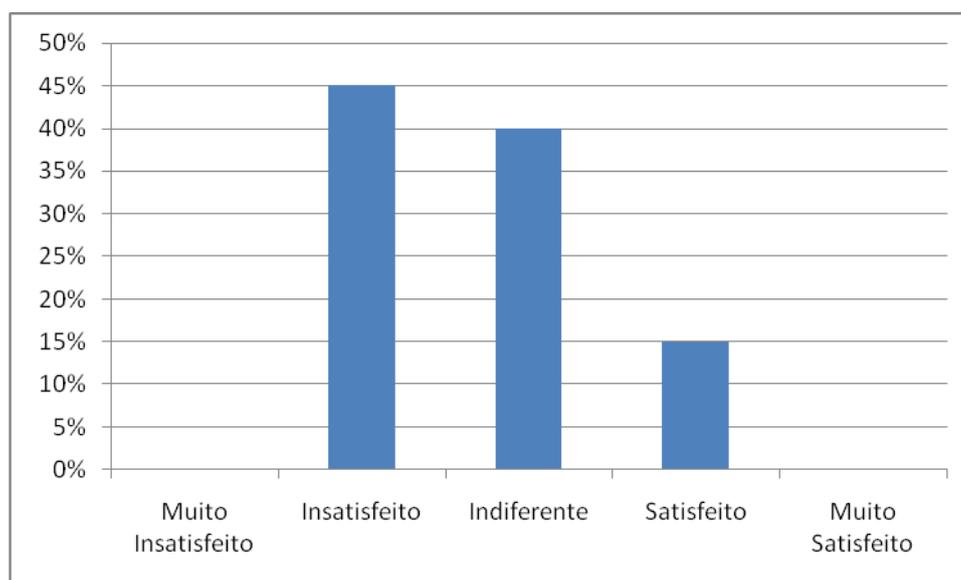
Figura 23. Satisfação dos servidores quanto a Licitação, Gestão e Fiscalização dos serviços de terceirização da UEFS.



Fonte: o autor

A figura 24 aponta que apenas 15% dos profissionais entendem como satisfatório os canais disponíveis para feedback dos serviços por seus usuários, o que demonstra que estes canais tem sido pouco úteis, seja pela falta de utilização por parte dos usuários dos serviços ou pela descrença dos servidores no potencial que estes canais tem gerar subsídios que auxiliem as atividades de terceirização.

Figura 24. Satisfação dos servidores quanto aos canais de feedback dos usuários quanto aos serviços de terceirização da UEFS.



Fonte: o autor

No levantamento realizado verificamos que a UEFS dispõem de uma ouvidoria para sugestões, elogios, denúncias e reclamações. Além dela, sugestões, elogios, denúncias e reclamações podem ser dirigidas diretamente as unidades que gerenciam os contratos através de email, telefone ou mesmo pessoalmente. Porém, ao tentar levantar esses dados nos deparamos com a escassez de registros formalizados tanto na Ouvidoria da UEFS quanto nas Unidades que gerem a terceirização. A Ouvidoria da UEFS relatou que desde que foi criada em agosto de 2015 até o fechamento do período desta pesquisa em dezembro de 2016 a ouvidoria só recebeu 02 pedidos de encaminhamentos para providências relacionados à terceirização, sendo uma reclamação no pagamento de salários por parte da empresa terceirizada e outra referente ao comportamento inadequado de colaborador. A UNINFRA e a PROAD informaram não dispor de registros.

Os resultados apurados nesta dimensão apontam o tratamento administrativo dispensado pela UEFS a área de terceirização como um fator que tem contribuído para a potencialização dos problemas e interferido nos resultados da terceirização, uma vez que seu planejamento e gestão se apresentam descolado de uma visão mais estratégica e são tratados numa ótica pura e simplesmente operacional. O fato de parte dos servidores que atuam com a terceirização dividir seu tempo de trabalho com outras atividades ou tratá-las como secundárias em relação às outras evidencia a falta de foco nas ações de terceirização e de priorização da área em termos estratégicos. Os dados sugerem a necessidade investimentos em qualificação para os servidores, revelando um sentimento de frustração em relação às qualificações até então oferecidas pelo estado. As ferramentas de comunicação disponíveis para *feedback* e interação com os usuários dos serviços também se mostraram ineficientes alcançando um baixíssimo número de acessos.

A conjuntura averiguada na área de terceirização da UEFS, através desta dimensão, divide o sentimento de seus servidores quanto à satisfação pelo trabalho, reconhecimento, gestão e desempenho da atividade. A promoção de investimentos na melhoria de fatores que qualificam a gestão e o trabalho dos servidores é fundamental para a melhoria deste cenário. Uma maior integração entre os níveis da administração, melhoria no planejamento, maior rigor no controle dos contratos, organização, treinamento adequado e melhores condições de trabalho são parte da receita para alinhar a área de terceirização a um propósito mais estratégico.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A terceirização é uma realidade da qual nenhuma organização pode relegar, tratar em segundo plano ou negligenciar os efeitos. Antes de tudo, ela se insere em um contexto de mudança e de adaptação vivido pelas organizações que a adotaram em suas estratégias como parte da resposta às pressões impostas pela dinâmica dos mercados, que produziu resultados inovadores, integrando horizontalmente organizações, reposicionando o conceito de parceria entre empresas e gerando outros benefícios. O seu delineamento traz como vantagens a redução de custos, o aumento da flexibilidade e a perspectiva de agregação de outros valores que garantiram a ela lugar cativo na estratégia de gestão das organizações modernas.

No setor público a terceirização avançou em diversas frentes no bojo da reforma gerencial como um elemento de desestatização das atividades não nucleares, de apoio a manutenção do equilíbrio fiscal e como estratégia para a racionalização dos recursos públicos num cenário de crescente reivindicação por mais eficiência estatal e se tornou o principal meio de provisão de serviços de apoio para órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais. A perspectiva de redução de despesas, transferência de atividades acessórias a terceiros e de flexibilidade, incutida na lógica da terceirização, a colocaram num patamar quase que de essencialidade para o Estado, o qual passou a investir maciçamente nesta prática e hoje tem diversos serviços, como os de apoio, nas mãos de terceiros.

A UEFS faz parte desta estatística, nela a terceirização avançou nas áreas de apoio como vigilância, limpeza e manutenção, amparada por dispositivos normativos que asseguram legitimidade e regulam as relações entre os órgãos contratantes e as empresas de terceirização. Embora seja uma prática imposta pelo estado como regra para provisão de serviços de apoio, não se verifica na UEFS um sentimento de resistência, aversão ou rivalidade à prática da terceirização, pelo contrario, esta já está bem acolhida no seio da instituição e é bem aceita pelos seus servidores, que convivem harmoniosamente com colaboradores e empresas terceirizadas. As contribuições que seus resultados têm produzido para a UEFS foram expressas na análise dos resultados deste estudo e se mostraram limitadas em relação a todo o potencial que a terceirização tem a oferecer às organizações que a exploram de forma estratégica.

Do ponto de vista operacional os serviços de apoio prestados através da terceirização são importantes, tanto pelos números que agregam, quanto pelos resultados que produzem. A terceirização responde pelo emprego de centenas de colaboradores que atuam nas dependências da UEFS e influenciam sua rotina e desempenho, número um pouco abaixo do quadro de técnicos universitários efetivos. Os gastos respondem por 7% a 9% do orçamento total da UEFS, o que parece pouco, mas na prática correspondem a quase a metade dos custos gerais de manutenção da universidade e são maiores que rubricas importantes com as de projetos acadêmicos e atividades finalísticas.

Embora bem distantes das somas gastas com pessoal efetivo não se pode considerar esses gastos com a terceirização inexpressivos, eles têm impacto considerável no orçamento e precisam ser justificados com a prestação de serviço o mais eficiente possível. Porém os dados obtidos nesta pesquisa apontam para a limitação da UEFS em extrair das relações de contratos de terceirização as diversas vantagens preconizadas no delineamento da terceirização. Parte em razão do desempenho das empresas, mas também por conta de fatores intrínsecos ao Estado como contingenciamentos orçamentário-financeiro e à própria UEFS, relativos à gestão e fiscalização dos contratos terceirizados.

A terceirização que deveria ser um elemento de apoio dinamizador do desempenho da universidade se tornou nos últimos anos uma fonte de problema ao produzir diversos episódios em que toda a estrutura da UEFS ficou refém de mobilizações de colaboradores terceirizados que por falta de pagamento de salários e benefícios inviabilizam por dias, e até semanas, o funcionamento das atividades da universidade. A pesquisa revela um alto índice de insatisfação dos servidores que atuam com a terceirização em relação às empresas que prestam serviços a UEFS, evidenciando o despreparo estrutural dessas empresas através da limitação ao atendimento satisfatório das condições e requisitos dos contratos.

Os estudos sugerem que embora fragmentados em diversos instrumentos legais os dispositivos normativos que sustentam e dão legalidade à prática da terceirização nos órgãos e instituições do estado da Bahia, cumprem seu papel de auxiliar instituições como a UEFS a desenvolver relações de terceirização com a devida segurança jurídica e cobertura de direito das partes, o que não é suficiente para garantir resultados favoráveis em termos de desempenho das relações de contrato de terceirização. Mas também revelam a existência de limitações quanto à

absorção desses conteúdos por parte dos servidores que atuam com a terceirização e sinaliza este fato com um problema que precisa ser compreendido e solucionado pela instituição para evitar maiores comprometimentos em relação ao desempenho da terceirização.

Infere-se também dos resultados que o tratamento administrativo dispensado pela UEFS a área de terceirização é um fator que tem contribuído para a potencialização dos problemas e interferido nos resultados da terceirização, uma vez que seu planejamento e gestão se mantém descolado de uma visão mais estratégica e são tratados numa ótica operacional. Isso se evidencia no fato de parte dos servidores que atuam com a terceirização dividir seu tempo de trabalho com outras atividades ou tratá-las como secundárias em relação às outras, caracterizando uma falta de foco nas ações de terceirização e de priorização da área em termo estratégicos. A pesquisa também apontou a necessidade investimentos em qualificação para os servidores, revelando um sentimento de frustração em relação às qualificações até então oferecidas pelo estado.

Por fim, a conjuntura averiguada na área de terceirização da UEFS divide o sentimento de seus servidores quanto à satisfação pelo trabalho, reconhecimento, gestão e desempenho da atividade. A promoção de investimentos na melhoria de fatores que qualificam a gestão e o trabalho dos servidores é fundamental para a melhoria deste cenário. Uma maior integração entre os níveis da administração, melhoria no planejamento, maior rigor no controle dos contratos, organização, treinamento adequado e melhores condições de trabalho são parte da receita para alinhar a área de terceirização a um propósito mais estratégico.

Com estes resultados cumpriu-se o objetivo deste estudo que analisou se a terceirização tem produzido resultados que contribuem para a eficiência da gestão da UEFS, através da elaboração de um diagnóstico da terceirização em que se identificou as atividades terceirizadas entre os anos de 2012 e 2016, os custos, impactos financeiros e visão quanto aos retornos promovidos por esta forma de contratação; apurou junto aos servidores que atuam com a terceirização na UEFS a percepção quanto a eficácia das normas que amparam a terceirização na UEFS; e analisou os efeitos da terceirização sobre o funcionamento da UEFS captando a percepção dos servidores que nela atuam quanto a importância, organização e planejamento.

Do todo apurado neste estudo pode-se depreender que da forma como esta estabelecida e vem sendo gerida na UEFS a terceirização de serviços de apoio tende a não oferecer resultados mais positivos para a Instituição, o que por analogia nos leva a conclusão de que a terceirização que ocorre no âmbito da UEFS não possui características que atendem a objetivos estratégicos de gestão, entrando em contradição com a perspectiva de eficiência, economia e qualidade que foram o ponto de partida da discussão que levou ao incremento do processo de terceirização dentro do serviço público.

Longe da pretensão de esgotar a discussão do tema, espera-se que este trabalho aguce o debate sobre a eficácia e os efeitos da terceirização de serviços de apoio sobre o setor público, reacendendo a perspectiva de exploração de uma prática que, se bem conduzida, traz retornos na forma de eficiência, inovação, redução de custos e flexibilidade para as instituições que dela se utilizam.

Neste sentido, entende-se que um passo fundamental a ser dado pela UEFS consiste em ampliar o foco na área terceirização, qualificando ações que garantam a obtenção de vantagens para além da expectativa de redução de custos. Para isso é preciso compreender o potencial de geração de valor intrínseco na terceirização, entender que a obtenção de melhores resultados na terceirização exige esforço estratégico e que aprendizagem organizacional e inovação são conceitos indissociáveis neste processo.

Espera-se que esta dissertação seja um instrumento que amplie a reflexão da gestão administrativa da UEFS sobre a importância da terceirização, estimulando-os a perseguir estratégias para equacionar seus problemas e efeitos sobre a universidade, e que possa servir como referencial para gestores nas diversas instituições públicas que se lidam com a terceirização e seus problemas Brasil a fora.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente, **Cadernos ENAP**, n. 10, 1997. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/96-Abrucio,Fernando.pdf>. Acesso em: 13.03.2017.

BAHIA. Lei nº 9.433, de 01 de março de 2005 - Dispõe sobre as licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes do Estado da Bahia e dá outras providências.

BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1985.

BRASIL. Congresso Nacional. Decreto-lei nº 200, de 25.2.1967 - Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa, e dá outras providências.

BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, PR/Câmara da Reforma do Estado. Brasília: MARE, 1995.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Administração Pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo estado**. Brasília: MARE/ENAP, 1996.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, 47, janeiro-abril 1996.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos MARE da reforma do estado**, v. 1, p. 22. Brasília, 1997.

CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. **Revista Ciência & Trópico**, Recife, v.34, n. 2, p.297-324, 2010.

CARELLI, Rodrigo de Lacerda. Terceirização e direitos trabalhistas no Brasil. In: **A perda da razão social do trabalho: terceirização e precarização/organizadoras** 109. Graça Druck, Tânia Franco; autores Ângela Borges... [et al.]. São Paulo: Bomtempo, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquias, terceirização, parcerias público-privada e outras formas**, 6 ed. – São Paulo: Atlas, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DIEESE. **Terceirização e Desenvolvimento: uma conta que não fecha**. Ministério do Trabalho e Emprego, 2014.

DIEESE. **O Processo de Terceirização e seus efeitos sobre os trabalhadores no Brasil**. Ministério do Trabalho e Emprego, 2007.

ESPIRITO SANTO, Ivanise Hosana do. **Terceirização de serviços públicos e reforma gerencial: o caso Secretaria da Fazenda de Pernambuco**. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de

Empresas, Fundação Getulio Vargas – FGV, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8052>, acesso em 03.10.2016.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos e pesquisa**. 3a ed. São Paulo: Atlas, 1995.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 2014.

GIOSA, Lívio Antônio. **Terceirização: uma abordagem estratégica**. São Paulo: Pioneira, 2003.

GIRARDI, Dante. A importância da terceirização nas organizações. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, v.1, n.1, p. 23-31, 1998.

GIRARDI, Dante. A Terceirização como estratégia competitiva nas Organizações. **Coletâneas Gelre – Série Estudos do Trabalho**, São Paulo, p.28-49, fev.2006.

KAUARK, Fabiana. MANHÃES, Fernanda Castro. MEDEIROS, Carlos Henrique **Metodologia da pesquisa: guia prático**. – Itabuna: Via Litterarum, 2010.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública: Teoria e Prática**. 10ª. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LEIRIA, Jerônimo Souto, SARATT, Newton Dornelles. **Terceirização: uma alternativa de flexibilidade empresarial**. 8. ed. São Paulo: Gente, 1995.

MARCELINO, Paula; CAVALCANTI, Sávio. Por uma definição de Terceirização. **Caderno CRH**, Salvador, v.25, n.65, p. 331-346, maio/ago 2012.

MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. **Revista de Administração Publica RAP**. Rio de Janeiro, v.4, n. 1, p. 61-82, jan/fev, 2008.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Souza et al. **Pesquisa Social – teoria, método e criatividade**. 23 ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. **Gestão Contemporânea: ciência e a arte de ser dirigente**. Rio de Janeiro: Record, 1991.

QUEIROZ, Carlos Alberto Ramos Soares de. **Manual de terceirização: onde podemos errar no desenvolvimento e na implantação de projetos e quais são os caminhos do sucesso**. São Paulo: STS, 1998.

RUSSO, Giuseppe. **Diagnostico da cultura organizacional: o impacto dos valores organizacionais no desempenho das terceirizações**. Rio de Janeiro; Elsevier; São Paulo; Dedix, 2010.

SHUMPETER, J. A. **Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e ciclo econômico**. São Paulo: Nova Cultural, 1997. 239 p.

SILVA, Ciro Pereira. **A terceirização responsável: modernidade e modismo**. São Paulo: LTR, 1997.

SILVA, Eduardo Gonçalves Thaumaturgo da. Análise do Processo de Contratação de Terceiros, Visando à Melhoria Contínua: Um Estudo De Caso. Dissertação do MSG, 2003.

UEFS - UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA. Organograma da UEFS 2015. Disponível em <http://www.uefs.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=87> Acesso: 02/10/2017.

UEFS - UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA. Planejamento Estratégico 2006-2009. Disponível em >
<http://www1.uefs.br/portal/assessorias/asplan/menus/planejamento-estrategico/planejamento-estrategico-2006-2009/missao-visao-valores-institucionais-e-eixos-norteadores>> Acesso: 02/10/2017.

UEFS - UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA. Plano de desenvolvimento Institucional da UEFS 2011-2015. 2013d. Disponível em:< <http://www.uefs.br/portal/assessorias/asplan/menus/pdi-uefs>> Acesso: 02/10/2017.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso**: Planejamento e Métodos, 3ª edição, Bookman, 2005.

APÊNDICE A - Quadro de ocupação de postos terceirizados da UEFS

Area Contrato Serviço	POSTOS DE TRABALHO	2012		2013		2014		2015		2016	
		Postos Autoriz	Nº de Colab								
Conservação e limpeza	Servente Área Administrativa	121	114	147	119	147	102	147	116	147	85
	Servente Insalubridade 20%	32	32	36	33	36	32	36	31	36	31
	Servente Insalubridade 40%	5	5	5	3	5	3	5	5	5	4
	Servente Área Externa	22	18	18	17	18	18	18	18	18	16
	Auxiliar de Jardinagem	33	27	33	27	36	35	36	34		
	Cabo de Turma	4	4	11	7	11	6	11	6	11	6
	Supervisor	1	1	2	1	2	1	2	1	2	1
TOTAL LIMPEZA	218	201	252	207	255	197	255	211	219	143	
Vigilância e segurança patrimonial	UEFS - PVD/PVN - Desarmado	168	168	168	168	168	168	160	160	160	160
	UEFS - PVD/PVN - Armado	32	32	32	32	32	32	36	36	36	36
	UEFS - PVD/PVN – Líder	8	8	8	8	8	8	4	4	4	4
	UEFS - PVD/PVN - Fiscal	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
	UEFS – Supervisor	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
TOTAL VIGILÂNCIA	216	216	216	216	216	216	208	208	208	208	
Copa e cozinha	Ajudante de Cozinha 44 h	24	21	24	21	24	21	24	21	0	0
	Cozinheiro 44 h	4	4	4	4	4	4	4	4	0	0
	Garçom 44 h	2	2	2	2	2	2	2	2	0	0
TOTAL COPA E COZINHA	30	27	30	27	30	27	30	27	0	0	
Suporte administrativo e operacional de prédios públicos	Portaria 30 H	9	7	9	7	9	7	9	7	9	3
	Portaria 44 H	8	8	8	8	8	8	8	8	10	6
	Portaria 12X36 H – diurno	12	9	12	9	12	9	12	9	12	9
	Portaria 12X36 H - noturno	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	Recepção - I, 30h	1	1	1	1	1	1	1	1	3	1
	Recepção - II, 30h	7	7	7	7	7	7	7	7	7	5
	Recepção - II, 44h	50	50	50	50	50	50	50	50	50	42
	Recepção - III, 30h	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0
	Recepção - III, 44h	17	17	17	17	17	17	17	17	18	14
	Recepção - V, 44h	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
	Telefonista - 30h	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
	Auxiliar de Aumoxarife - I, 44h	0	0	0	0	6	4	6	4	6	4
	Auxiliar de Carga e Descarga, 44h	0	0	0	0	6	5	6	5	6	5
	Operador de Maquinas Leves 44h	0	0	0	0	4	1	4	1	4	1
Tratorista 44h	0	0	0	0	2	0	2	0	2	0	
TOTAL SUPORTE ADMINISTRATIVO	115	109	115	109	133	119	133	119	138	100	
Manutenção predial	Artífice	27	26	27	26	27	26	27	18	16	16
	Auxiliar de Serviços Gerais I	35	29	35	33	35	21	35	10	10	10
	Bombeiro Hidráulico	4	4	4	4	4	4	4	2	3	3
	Carpinteiro	8	8	8	8	8	6	8	4	4	4
	Eletricista II C/ 30% Periculosidade	8	8	8	8	8	5	8	4	5	5
	Encarregado de Manutenção	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0
	Pedreiro	6	6	6	6	6	6	6	1	1	1
	Pintor	6	6	6	6	6	6	6	2	2	2
Serralheiro	2	2	2	2	2	2	2	1	1	1	

	TOTAL MANUTENÇÃO PREDIAL	97	90	97	93	97	76	96	42	42	42
Transporte	Transporte, Posto de Supervisão , 44 horas semanais	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0
	Transporte, Posto de Transporte CNH C , 44 horas semanais	0	0	4	0	4	0	0	0	0	0
	Transporte, Posto de Transporte CNH D , 44 horas semanais	0	0	8	8	8	8	0	0	0	0
	Transporte, Posto de Transporte Executivo , 44 horas semanais, com 20% de Insalubridade	0	0	2	2	2	2	0	0	0	0
	TOTAL TRANSPORTE	0	0	15	11	15	11	0	0	0	0
	TOTAL GERAL	676	643	725	663	746	646	722	607	607	493

APÊNDICE B – Termo de consentimento em participação de pesquisa

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Título do estudo: TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS NA UEFS: Um olhar para a Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS)

Pesquisador responsável: Fábio Silva Brito

Orientador: Dr. Jose Pereira Mascarenhas Bisneto

Instituição: Universidade Federal do Recôncavo da Bahia - UFRB

Local da coleta de dados: Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS)

Prezado(a) Senhor(a):

Eu, Fabio Silva Brito, aluno do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social do Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, orientando pelo Prof. Dr. José Pereira Mascarenhas Bisneto, gostaria de convidá-lo(a) a participar da pesquisa intitulada TERCEIRIZAÇÃO NA UEFS: Um olhar sobre seus resultados.

Este estudo tem como objetivo investigar se a terceirização, caminho escolhido pelo Estado para prover serviços de apoio em seus órgãos e autarquias, tem produzido resultados que contribuem para uma gestão mais eficiente na UEFS.

Sua participação nesta pesquisa consistirá apenas no preenchimento do questionário, respondendo às perguntas formuladas que abordam a terceirização de serviços de apoio na UEFS.

Acreditamos que esta pesquisa irá proporcionar maior entendimento sobre a terceirização de serviços de apoio na UEFS e contribuirá para a ampliação do conhecimento do tema abordado.

Ressaltamos que sua participação na pesquisa é voluntária, não estando o senhor(a) obrigado a responder o questionário, caso não deseje.

Informamos ainda que o preenchimento do questionário não representará qualquer risco de ordem física ou psicológica para o senhor(a), e não acarretará em nenhum prejuízo relacionado ao seu trabalho, em sua instituição.

Considerando a relevância da temática para o campo social, solicito a sua permissão para disseminar o conhecimento que será produzido por este estudo em

eventos da área direta ou indiretamente relacionada e também em revistas científicas. As informações fornecidas serão tratadas em conjunto e sua privacidade será garantida pelos pesquisadores responsáveis. Os sujeitos da pesquisa não serão identificados em nenhum momento, mesmo quando os resultados da pesquisa forem divulgados, em qualquer forma.

Para sua tranquilidade informamos que você receberá uma cópia do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e que o pesquisador estará à sua disposição para qualquer esclarecimento que considere necessário em qualquer etapa do processo de pesquisa. Diante do exposto, caso venha a concordar em participar da investigação proposta, convido-o (a) conjuntamente a assinar este Termo comigo.

Considerando, que fui informado (a) dos objetivos e da relevância do estudo proposto, bem como da minha participação como entrevistado (a). Declaro o meu consentimento em participar da pesquisa, bem como concordo que os dados obtidos na investigação sejam utilizados para fins científicos. Informo que recebi uma cópia deste termo.

Feira de Santana, _____ de _____ de 2017.

Nome

Assinatura

Fabio Silva Brito
Pesquisador Responsável

APÊNDICE C – Questionário de pesquisa

Terceirização na UEFS

Formulário de pesquisa sobre a Terceirização de serviços na UEFS. Seus dados serão utilizados na tabulação desta pesquisa com discrição, resguardado o sigilo de identidade dos respondentes.

Partindo do conhecimento de que os serviços de apoio como Manutenção geral, Limpeza e Vigilância são prestados por empresas contratadas sob regime de terceirização e entendendo que estes serviços são imprescindíveis ao adequado funcionamento e desenvolvimento das atividades da UEFS, requerendo dos agentes responsáveis por sua gestão um bom nível de conhecimento, capacitação e responsabilidade na condução da gestão dessas relações de prestação de serviços, pedimos que responda a este questionário avaliativo que subsidiará pesquisa sobre a terceirização de serviços na UEFS.

BLOCO 1 - Caracterização do participante - Identificação, Idade, Grau de escolaridade, Formação, Cargo na UEFS, tempo de serviço, função comissionada, Unidade/Local de trabalho, Carga horária semanal.

Identificação, Nome:		Idade:	Sexo: ()M ()F
Cargo permanente:	Unidade/Local de Trabalho:	Carga horária Semanal: () 30h/s () 40h/s	
Tempo de serviço na UEFS:	Grau de escolaridade:	Formação:	
Atua ou atuou nos últimos 05 anos como:		Função comissionada:	
<input type="radio"/> Gestor de contratos de terceirização <input type="radio"/> Fiscal de contrato de terceirização <input type="radio"/> Outras atividades ligadas aos contratos de terceirização		<input type="radio"/> Reitor e Vice-Reitor <input type="radio"/> Pró-Reitor/Chefe de Unidade <input type="radio"/> Gerente/Assessor <input type="radio"/> Coordenador/Subgerente <input type="radio"/> Assistente/Secretario <input type="radio"/> Sem função comissionada	

1 - DIMENSÃO ADMINISTRATIVA – busca compreender a percepção dos profissionais da área sobre a terceirização sobre o modelo de gestão da terceirização da UEFS e percepções de si mesmos dentro desse modelo.

BLOCO 2 – PERCEPÇÃO QUANTO À IMPORTÂNCIA, VANTAGENS E DESVANTAGENS DA TERCEIRIZAÇÃO.

1 – Que importância para o funcionamento e desempenho da UEFS você atribui aos serviços de apoio que são prestados por empresas terceirizadas?

- Sem importância
- Pouco importante
- Importante
- Muito Importante

2 – Em sua opinião a contratação de empresas terceirizadas trás impactos positivos para a UEFS.

- Discordo totalmente
- Discordo parcialmente
- Não concordo nem discordo
- Concordo parcialmente
- Concordo totalmente

3 – Você concorda com a afirmação de que serviços de apoio como limpeza e vigilância etc, objeto de terceirização na UEFS, trariam mais vantagens em qualidade e eficiência se fossem executados por servidores do quadro da UEFS.

- Discordo totalmente
- Discordo parcialmente
- Não concordo nem discordo
- Concordo parcialmente
- Concordo totalmente

4- Considerando o conjunto de vantagens, atribuídas na literatura a boas práticas de gestão da terceirização, marque quais delas você consegue identificar como mais presentes nas relações de terceirização da UEFS:

- Permite a UEFS focar maior atenção no seu “*core business*” (atividade finalísticas da UEFS)
- Permite a UEFS prover serviços de apoio a baixos os custos operacionais com estrutura, pessoal e gestão

- Permite a UEFS fazer a contratação dos serviços com empresas especializadas, portanto mais aptas a desenvolver tais atividades
- Permite uma gestão mais eficaz uma vez que as empresas contratadas possuem maior flexibilidade e capacidade de adaptação a contingências
- Permite a universidade o acesso a serviços mais modernos e inovadores
- Favorece ganhos de eficiência e qualidade dos serviços

5 – Considerando as restrições elencadas abaixo, apontadas na literatura como riscos da terceirização, marque as que você acredita afetar a terceirização na UEFS:

- Dificuldade de encontrar boas empresas prestadoras de serviço
- Maior vulnerabilidade e incerteza, tendo em vista a dependência de terceiros
- Ausência de controle direto sobre a atividade dificultando a aferição de resultados
- Dificuldade de dimensionar os custos reais da terceirização, uma vez que não são contabilizados os custos indiretos oriundos dos processos de licitação, distratos, passivos trabalhistas, perdas por descumprimento de cláusulas ou interrupções na prestação dos serviços por parte das empresas terceirizadas
- Falhas na prestação de serviço
- Descumprimento obrigações contratuais
- Interrupção e descontinuidade de serviço por ruptura contratual
- Risco de passivos trabalhistas

BLOCO 3 – AFINIDADE DO SERVIDOR COM A ATIVIDADE DE TERCEIRIZAÇÃO

6 - A quanto tempo trabalha com atividades relacionadas a terceirização na UEFS?

<input type="radio"/> Menos de 01 ano	<input type="radio"/> De 01 a 03 anos	<input type="radio"/> De 03 a 05 anos	<input type="radio"/> Mais de 05 anos
---------------------------------------	---------------------------------------	---------------------------------------	---------------------------------------

7 - Que tipo(s) de atividade(s) relacionada(s) à gestão de contratos terceirizados você desenvolve(u)? Você pode marcar mais de uma alternativa.

- Prepara termo de referência para licitação dos contratos
- Licita ou participa de licitações para contratação de serviços terceirizados
- Atua como gestor de contrato terceirizado
- Atua como fiscal de contrato terceirizado
- Atua no suporte a gestão e fiscalização de contrato terceirizado

8 - Possui a atividade ligada à terceirização como principal dentro de suas atribuições de trabalho?

- Sim
- Não

9 - Quanto do seu tempo de trabalho é dedicado a atividades relacionadas a terceirização?

- Menos de 20%
- Aproximadamente 50%
- Entre 50 e 75%
- 100% do tempo de trabalho

10 – Com relação a satisfação com as atividades da área de terceirização você se considera:

- Muito insatisfeito
- Insatisfeito
- Indiferente
- Satisfeito
- Muito satisfeito

11 – Se pudesse optar mudaria de atividade, não trabalharia mais com atividades da área de terceirização.

- Sim
- Não
- Indiferente

12 - Como você avalia seu nível de qualificação para o exercício das atividades ligadas ao suporte, gestão ou fiscalização da terceirização?

- Insuficiente
- Razoável
- Bom (boa qualificação)
- Excelente

13 – Ao que você atribui o seu nível atual de qualificação para o exercício das atividades ligadas ao suporte, gestão ou fiscalização da terceirização?

- Aproveitamento de oportunidades de capacitação oferecidas pela Estado/UEFS
- Experiência adquirida com a atividade no dia a dia
- Apoio da gestão, suporte dos colegas
- Esforço pessoal
- Outros

14 - Quanto tempo faz que você participou de uma capacitação direcionada para a atividades de suporte, gestão ou fiscalização de contratos terceirizados

- Nunca participei deste tipo de capacitação
- Menos de 01 ano
- Entre 01 e 03 anos
- Entre 03 e 05 anos
- Mais de 05 anos

15 - As capacitações promovidas pelo Estado/UEFS atendem sua necessidade de treinamento para atuar na gestão, suporte ou fiscalização de contratos terceirizados.

- Não atendem
- Atendem parcialmente
- Atendem totalmente

BLOCO 4 – QUESTÕES RELACIONADAS À SATISFAÇÃO PESSOAL COM ASPECTOS DA GESTÃO E DO TRABALHO NA ÁREA DE TERCEIRIZAÇÃO

16. Responda as questões abaixo atribuindo uma marcação que indique como você se sente em relação aos itens dispostos abaixo relativos à sua atuação em atividade da área de terceirização.

Item	Sentenças	ESCALA				
		MI	INS	IND	SAT	MS
1	Com meu desempenho na área de terceirização					
2	Com o volume de tarefas que realizo					
3	Com o nível de responsabilidade que tenho					
4	Com o reconhecimento da importância do trabalho da área de terceirização					
5	Com apoio que recebo de minha equipe e colegas de trabalho					
6	Com a forma com a UEFS planeja a terceirização					

7	Com dimensionamento e organização da estrutura a serviço da terceirização					
8	Com a forma como os contratos terceirizados são licitados					
9	Com a forma como os contratos terceirizados são geridos					
10	Com a forma como os contratos terceirizados são fiscalizados					
11	Com os canais de comunicação e feedback com os usuários dos serviços terceirizados					
12	Com o desempenho das empresas prestadoras de serviço					

MI = Muito insatisfeito, IS = Insatisfeito, ID = Indiferente, S = Satisfeito, MS = Muito satisfeito,

2 - DIMENSÃO NORMATIVA – Conhecimento e percepção sobre a legislação de terceirização e seus efeitos.

17 – Como você avalie seu conhecimento da legislação e demais instrumentos normativos que embasam a terceirização?

- Nenhum conhecimento
- Conhecimento insuficiente
- Pouco conhecimento
- Bom conhecimento
- Excelente conhecimento

18. Sobre à legislação, instruções e demais instrumentos normativos que dão suporte à terceirização

Nº	Questões	CT	CP	NA	DP	DT
1	As leis, instruções e demais instrumentos normativos têm sido uma aliada da UEFS no processo de contratação, gestão e fiscalização de serviços terceirizados.					
2	As leis, instruções e demais instrumentos normativos sobre terceirização atendem a perspectiva de contratação de terceirização da UEFS.					
3	As leis, instruções e demais instrumentos normativos são suficientes para auxiliar o servidor a desenvolver as atividades relacionadas à terceirização.					
4	As leis, instruções e demais instrumentos normativos sobre a terceirização tem favorecido a contratação de boas prestadoras de serviços de terceirização.					
5	As leis, instruções e demais instrumentos normativos cobrem satisfatoriamente os aspectos necessários ao desenvolvimento das atividades ligadas à terceirização.					
6	As leis, instruções e demais instrumentos normativos são claros quanto aos objetivos, procedimentos e condutas a serem cumpridos pelos órgãos e seus agentes públicos no exercício da atividade de terceirização.					
7	As leis, instruções e demais instrumentos normativos possuem pontos de difícil compreensão ou operacionalização por parte dos servidores da UEFS que lidam com a terceirização.					
8	As leis, instruções e demais instrumentos normativos possuem detalhamento que permite o pleno entendimento dos direitos e obrigações das partes envolvidas nas relações de terceirização.					

CT = concordo totalmente , CP = concordo parcialmente, NA = não concordo nem discordo, DP = discordo parcialmente ,DT = discordo totalmente

3 – DIMENSÃO OPERACIONAL - visa permitir uma análise da terceirização em sua perspectiva pragmática, evidenciando forma, custos e resultados.

19 -As empresas prestadoras de serviço têm atendido as expectativas da UEFS quanto a:

Item	Sentenças	ESCALA				
		NSR	NA	AI	AS	AP
21.1	Cumprimento das obrigações contratuais					
21.2	Cumprimento do plano de trabalho acordado					
21.3	Cumprimento dos prazos na execução dos serviços					
21.4	Cobertura dos postos de trabalho descoberto por conta de ausências de colaborador titular					
21.5	Comunicação de ocorrências de falhas ou impedimentos na prestação do serviço					
21.6	Pagamento de salários e encargos junto aos trabalhadores nos devidos prazos					
21.7	Apresentação da documentação e planilhas comprobatórias para auxílio das medições de serviço e correto pagamento dos contratos					
21.8	Fornecimento de materiais e serviços complementares previstos em contrato					
21.9	Qualificação e aperfeiçoamento dos colaboradores					
21.10	Fornecimento de fardamento, equipamentos de proteção individual – EPI, equipamentos de proteção coletiva – EPC, quando previsto					
21.11	Investimentos para melhoria da prestação dos serviços					

AT = Atende totalmente, AP = Atende Parcialmente, AP = Atendem insatisfatoriamente, NA = Não atendem, NSR = Não sei responder