



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS - UFAL
CAMPUS ARAPIRACA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

JÉSSICA MAYARA DA SILVA

**CONDIÇÃO DO TRABALHADOR NO CONTEXTO DA TERCEIRIZAÇÃO DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**ARAPIRACA
2019**

JÉSSICA MAYARA DA SILVA

CONDIÇÃO DO TRABALHADOR NO CONTEXTO DA TERCEIRIZAÇÃO DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Administração Pública da Universidade Federal de Alagoas, Campus Arapiraca, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharela em Administração pública.

Orientadora: Prof.^a Ma. Nathalia Karolline
Horácio da Silva

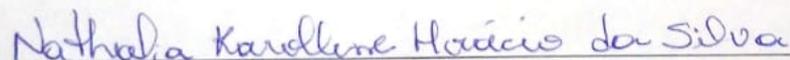
ARAPIRACA
2019

JÉSSICA MAYARA DA SILVA

**CONDIÇÃO DO TRABALHADOR NO CONTEXTO DA TERCEIRIZAÇÃO DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

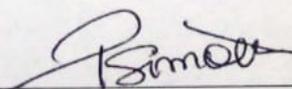
Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso de Administração Pública da Universidade Federal de Alagoas, Campus Arapiraca, como parte das exigências para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública, aprovada em 30 de janeiro de 2019.

Banca Examinadora:



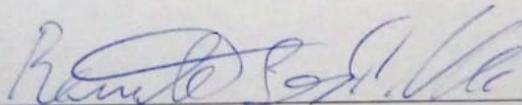
Profa. Msc. Nathalia Karolline Horácio da Silva (Orientadora)

Universidade Federal de Alagoas – UFAL *campus* Arapiraca



Prof. Msc. Paulo Heverton Mota Simões (Membro 1)

Universidade Federal de Alagoas – UFAL *campus* Arapiraca



Prof. Dr. Renato Luis Pinto Miranda (Membro 2)

Universidade Federal de Alagoas – UFAL *campus* Arapiraca

RESUMO

A terceirização é uma estratégia empresarial que se propagou pelo século XX, alcançando as esferas da Administração pública e o aparelho burocrático do Estado, funcionando como uma resposta às profundas mudanças ocorridas no cenário político, econômico, social e cultural, que o trabalhador vivencia nas últimas décadas. Ela tem como intuito a redução de custos, a reestruturação organizacional, a otimização de recursos, a melhoria da eficiência produtiva, permitindo que as empresas e entidades públicas possam se concentrar no desenvolvimento das suas atividades principais. Nesse sentido, esse estudo teve como objetivo principal refletir a seguinte pergunta de partida: qual é a condição do trabalhador diante da terceirização da Administração pública? Os resultados apontaram que o processo de terceirização tem precarizado as relações de trabalho, aprofundando as desigualdades salariais, desarticulando as políticas sindicais, impedindo o aperfeiçoamento dos trabalhadores em consequência da alta rotatividade e ainda desarticulando as políticas sindicais, promovendo o emudecimento da classe trabalhadora diante as centralidades do poder.

Palavras Chave: Terceirização. Administração pública. Trabalho.

ABSTRACT

Outsourcing is a business strategy that has spread through the twentieth century, reaching the spheres of public administration and the bureaucratic apparatus of the state, functioning as a response to the profound changes that have taken place in the political, economic, social and cultural scenario that we have experienced in recent decades. It is intended to reduce costs, organizational restructuring, optimization of resources, improvement of production efficiency, allowing companies and public entities to focus on the development of their core activities. In this sense, this study had as main objective to reflect the following question: what is the condition of the worker before the outsourcing of Public Administration? The results pointed out that the outsourcing process has precarious labor relations, deepening wage inequalities, dismantling trade union policies, preventing the improvement of workers as a result of high turnover and still disarticulated union policies, promoting the shuffling of the working class in the face of centralities of power.

Keywords: Outsourcing. Public administration. Job.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	6
2 PERCURSO HISTÓRICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL	8
2.1 Administração pública portuguesa.....	8
2.2 Estado Brasileiro, República Velha e a Burocratização da Administração Pública.....	10
2.2.1 República Velha	12
2.2.2 Burocratização da Administração Pública	13
2.3 Continuidade do insulamento burocrático durante o nacional desenvolvimentismo e a ditadura	16
2.4 Administração Pública na nova república.....	18
2.5 Reforma do Governo Collor.....	20
2.6 Reforma Bresser	20
3 LIMITES E PERSPECTIVAS CONCEITUAIS DA TERCEIRIZAÇÃO	22
4 TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	29
4.1 Surgimento da terceirização na Administração Pública: marcos legais.....	30
4.2 Limitações da Terceirização no poder público à luz dos princípios da eficiência e da economicidade	33
5 A REESTRUTURAÇÃO DO CAPITALISMO, A CONDIÇÃO DO TRABALHADOR NA TERCEIRIZAÇÃO E A RESPONSABILIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO	36
5.1 Taylorismo, Fordismo e Toyotismo	36
5.2 Regime de acumulação Flexível	38
5.3 Terceirização e as condições do trabalhador	38
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	43
REFERÊNCIAS	44

1 INTRODUÇÃO

A terceirização é uma prática da administração privada originada no século XX, fruto da reestruturação do capitalismo e das profundas mudanças sociais, políticas, econômicas e culturais que obrigaram a administração a repensar suas práticas e criar mecanismos estruturais, capazes de possibilitar o aumento da vantagem competitiva e conseqüentemente dos lucros reais. Nesse cenário, como uma estratégia empresarial a terceirização se propagou rapidamente, chegando a administração pública. (CARVALHO, 2013).

Os motivos que ensejam sua existência no setor público e no setor privado são muito semelhantes e estão relacionados à diminuição de custos, maximização da eficiência, otimização de recursos, reestruturação organizacional e possibilidade das empresas, ou entidades tomadoras se dedicarem as suas áreas centrais ou no caso da administração pública a sua atividade-fim, repassando a outros as atividades secundária e acessórias que não impactem diretamente na qualidade e eficiência dos serviços prestados. (SOARES, 2015)

De acordo com Vera (1979), a ideia dar origem a uma pesquisa é o seu problema. Para Quivy e Campenhoudt (1998), as investigações se tratam de algo que se busca encontrar. Assim, com essa pesquisa buscou-se compreender, qual é a condição do trabalhador diante da terceirização da Administração pública? Para tanto este trabalho está esquematizado da seguinte forma:

No capítulo 2, foi discutido sobre a História da Administração Pública no Brasil. No capítulo 3, foram apresentadas as abordagens conceituais trazidas pela literatura especializada acerca do entendimento do que é terceirização.

Já no capítulo 4, foi refletido sobre a terceirização da Administração pública, por fim, no capítulo 5, foi discorrido sobre a reestruturação do capital e as condições do trabalhador nas empresas terceirizadas. No que diz respeito aos procedimentos metodológicos, esse estudo caracteriza-se como uma pesquisa básica possuindo uma abordagem qualitativa, que conforme Godoy (1995, p.58):

[...] é a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, para compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo.

Com relação aos objetivos, pode ser classificado como pesquisa descritiva que para Gil (1999, p. 46), “[...] tem como objetivo primordial à descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre as variáveis”.

No que diz respeito ao procedimento técnico utilizado para coleta de dados que nas lições de Lakatos & Marconi (2000, p. 107), “são um conjunto de preceitos ou processos de que se serve uma ciência; são, também, as habilidades para usar esses preceitos ou normas, na obtenção de seus propósitos” foi realizado um levantamento bibliográfico, seguido de uma interpretação crítica do conteúdo.

2 PERCURSO HISTÓRICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Os empreendimentos humanos estão sujeitos a inescapável condição de mutabilidade, pois perfazem o caminho da dinâmica da própria existência de seus criadores. Assim, a História torna-se uma companheira fundamental para lançar luzes reflexivas sobre qualquer esforço de investigação científica. Afinal cabe rememorar as proíficas palavras de Lucien Febvre, “A História é o estudo do processo de mudança contínua da sociedade humana”.

Assim, a administração pública ao longo de sua história sofreu várias transformações e mudanças evoluindo através da tessitura dos novos contornos das realidades da sociedade e do Estado brasileiro.

2.1 Administração pública portuguesa

Consoante os estudos de Costa (2008), ao considerar a chegada da família real em 1808 no Brasil, como marco para o surgimento do Estado Nacional, não se deve olvidar que já existia uma estrutura institucional, burocrática e altamente complexa espalhada pela colônia. Como também é necessário organizar as concepções contemporâneas sobre o Estado, governo, entidades e órgãos públicos, inclusive as próprias noções de público e privado.

De acordo com Costa (2008), o que se tem notícias é que a administração colonial era um verdadeiro emaranhado de disposições gerais, atribuições, ordenamentos específicos e que tal confusão também se espalhava pelo universo legislativo delegando atribuições aos servidores em hierarquias diferentes, criando funções onde não eram necessárias, o que decerto impactava no bom funcionamento da administração, pois invertia hierarquias e confundia autoridades.

Segundo Prado Jr (1972), do ponto de vista da Estruturação organizacional a Administração colonial estava dividida em quatro níveis a saber: administração central, instituições metropolitanas, administração regional e administração local. No topo da administração ficava o conselho ultramarino, subordinado apenas ao secretário de Estado dos Negócios da Marinha e Territórios Ultramarinos, quem assumia esse cargo ficava responsável por decidir sobre tudo que dizia respeito a existência na colônia, menos as questões religiosas, essas eram decididas pela Mesa de Consciência e ordens.

Em relação ao território, o Brasil ele estava organizado em capitanias hereditárias, que significavam grandes porções de terras que por sua vez formavam unidades administrativas da colônia. Essas também se dividiam em comarcas, que ainda eram decompostas em termos que se dividiam em freguesias de onde surgiam as paróquias. (PRADO JÚNIOR, 1972).

Conforme os ensinamentos de Costa (2008), após os fracassos recorrentes da administração privada, a Coroa portuguesa assumiu o controle instituindo a administração central. Desse modo em 1549, o governo geral foi criado devido as preocupações de Portugal em relação a invasões externas e para combater internamente os índios rebeldes. O responsável pelo governo geral recebia o título de vice-rei e ficava sediado na Bahia, entretanto, ele não possuía poderes sobre a região Norte nem a parte Sul de São Paulo.

Ainda de acordo com o referido, as capitanias possuíam um chefe supremo que era o governador, e se dividiam ainda em capitanias gerais e subalternas. Nas capitanias gerais os governadores exerciam poderes de vice-rei. Suas obrigações estavam intensamente voltadas as questões militares, porém seu poder atingia outras dimensões como a administrativa, estando limitado apenas pelo Conselho Ultramarino e por restrições definidas pelas entidades judiciais e administrativas que serviam como contra-pesos.

A administração geral além da dimensão administrativa era responsável também pelo sistema judiciário. É fundamental notar que nessa época é muito marcante a confusão de competências e o acúmulo de funções, os juízes, por exemplo, realizavam atividades administrativas e judiciais. Segundo Prado Júnior (1972, p.135), "a legislação metropolitana, além de atrasada, em muitas vezes, era profusa e confusa, contraditória, casuística, facilitava a corrupção e o patronato". A administração era confusa, onde se legislava, também, se executava e processava. Os três poderes estavam longe de exercerem seus domínios particulares. Para Salgado (1975, p. 69):

[...] de uma Refração da ordem administrativa metropolitana, [causada] pela ânsia do controle, fiscalização e vigilância, [que] atropelava as instâncias intermediárias, impedindo, na prática, a manutenção dos vínculos hierárquicos legalmente estabelecidos.

No que diz respeito à economia da colônia conforme Prado Júnior (1972,p.126):

O Brasil existia para fornecer-lhe ouro e diamantes, açúcar, tabaco e algodão. Assim entendia as coisas e assim praticava. Todos os atos da administração portuguesa com relação à colônia têm por objeto favorecer aquelas atividades que enriqueciam o seu comércio, e pelo contrário opor-se a tudo mais.

E em relação ao fisco da coroa de acordo com Costa (2008), a administração fazendária executava as despesas e realizava a coleta dos tributos gerindo dessa maneira os recursos do erário real que estavam subordinados a Junta da Fazenda chefiada pelo Governador.

Em resumo, a partir dos ensinamentos de Prado Júnior (1972), a administração pública no Brasil colônia era altamente ineficiente, centralizada emperrada e inepta, sem distinções de funções e com choques entre normas e legislações. Para o autor, isso ocorreu devido à transição inconsequente e irracional do modelo administrativo absolutista que não levou em consideração as especificidades do nosso país. Qualquer semelhança com as importações de modelos e técnicas administrativas que se tem trazido das burocracias centrais do Norte global, atualmente, mesmo sabendo que a realidade das organizações são outras, não é mera coincidência.

Os avanços na administração só vieram ocorrer muito tempo depois a partir da administração pombalina que para Prado Júnior (1972, p.302), “Foi somente a administração de Pombal que procurou criar na colônia alguma coisa de novo”, embora tenha encontrado muita resistência e conflitos com a forma de administrar da coroa. Aos poucos, os processos foram se racionalizando inspirados no esclarecimento iluminista e tornando-se cada vez mais necessária a burocratização do Estado.

2.2 Estado Brasileiro, República Velha e a Burocratização da Administração Pública

Consoante os ensinamentos de Dallaris (1972), o Estado brasileiro surgiu de fato em 1815, embora desde 1808 funcionasse como sede do reino de Portugal, sendo inclusive reconhecido como metrópole, tornando-se Reino, unido de Portugal e Algarves.

Para o referido autor, o reconhecimento do Brasil como Estado é o resultado de um processo bastante penoso. É importante mencionar que a ideia de retirar o Brasil da condição de colônia partiu do Príncipe Talleyrand, de origem francesa junto a representantes da coroa portuguesa no Congresso de Viena que discutiu sobre os novos arranjos mundiais diante da queda de Napoleão.

Segundo Dallaris (1972), a transformação do Brasil em Estado passou por várias etapas até ocorrer o ato formal em 1815. Vale lembrar que, desde os idos de 1500 até 1548, o Brasil foi encarado apenas como uma reserva do patrimônio de Portugal, tratado simplesmente como um território a ser explorado.

De acordo com os estudos de Dallaris (1972), um dos fatos que marcaram o aceleração da transição da condição do Brasil, de colônia para Estado foi a transferência da família real que fugiu de Portugal para o Brasil temendo as ofensivas napoleônicas. A chegada da corte ao Rio de Janeiro, já melhorava o tratamento dado aos problemas brasileiros. A convivência com o Rei D. João VI, fez com que as lideranças brasileiras observassem uma oportunidade para que o Brasil avançasse da sua condição de colônia para Estado.

Entretanto, apenas o estreitamento dos laços com a família real não era suficiente para que isso ocorresse, houve a consecução de outros fatores que influenciaram bastante. Como exemplo, o Conselho de Viena, conforme já mencionado foi defendido que o Brasil era um território múltiplo e não selvagem, o enfraquecimento do exército de Portugal, a necessidade da França reintegra-se a um sistema comercial, também contribuiu para ela apoiar os anseios portugueses e ainda a simpatia de alguns portugueses contribuiu para a valorização do Brasil. Sobre os diversos fatores Avelar (1970, p192) defende que:

Muito concorreu para o fato que, juridicamente, encerrou nossa história colonial e fez nascer a nacionalidade brasileira a diligência do Conde da Barca, a conveniência momentânea do representante francês no Congresso de Viena, TALLEYRAND, e a atuação do plenipotenciário português, Conde de Palmella.

Como nos ensina Wilcken (2005), com a mudança da coroa para o Rio de Janeiro, muitos portugueses começaram a ficar descontentes, pois entendiam que a administração portuguesa estava sendo ineficiente e também não aceitavam o fato de estarem recebendo ordens de um lugar onde eles julgavam inferiores, por observarem ainda como colônia. Nesse contexto, começaram a efervescer em

Portugal os ideais liberais e anti absolutistas, vindos da França o que culminou na Revolução Liberal de 1820 que teve início na cidade do Porto e se espalhou chegando a Lisboa.

Diante das tensões e temendo perder a coroa o rei D. João VI, volta para Portugal, deixando no Brasil, o Príncipe Regente D. Pedro. Pressionado pelo povo brasileiro e insatisfeito com a postura de Portugal em relação ao Brasil, segundo Dallaris (1972, p. 329):

D. Pedro chegou ao 7 de setembro de 1822, cortando as amarras jurídicas e políticas que ligavam o Brasil a Portugal, desfazendo-se a União de Reinos e confirmando-se o Brasil como Estado soberano e independente.

De acordo com Bonavides (2000), nesse cenário agitado surge o movimento constitucionalista, a primeira Constituição do Brasil foi escrita pelo conselho de Estado criado no dia 13 de Novembro de 1823, após D. Pedro I, dissolver a Assembleia constituinte.

O texto constitucional foi submetido e aprovado pelo povo e as Câmaras Municipais. No dia 25 de março de 1824, D. Pedro I, outorga a primeira constituição brasileira que viria a ser a mais duradoura. Ela ficou em vigor até 15 de Novembro de 1889, quando foi Proclama a República, segundo Costa (2008), diante das crises do Gabinete imperial e das tensões 600 homens marcharam sob a liderança do Marechal Deodoro da Fonseca em direção ao quartel-general onde o Ministério estava reunido. O primeiro decreto do Governo provisório foi revogar a constituição.

2.2.1 República Velha

Conforme leciona Costa (2008), a proclamação da república não modificou o cenário social e econômico do Brasil imperial. Segundo Figueiredo (2011, p.139), “A classe que predominava economicamente era capitalista agrícola, feita o centro de todas as relações. A propriedade era imóvel e a renda só assumia um caráter-renda agrária.”

O modelo econômico brasileiro continuou agroexportador, preservando os latifúndios e a monocultura o que de fato se alterou nesse panorama, é que o café toma a cena deixando para trás outros cultivos como açúcar e algodão, tornando-se

a mola da economia e isso faz com o poder político passe das elites cariocas e nordestinas para os cafeicultores de São Paulo.

Como reformas urgentes o Governo Provisório, no dia 3 de dezembro de 1989, baixou o Decreto nº 29, criando uma comissão para elaboração da constituição republicana que teve forte influência da Constituição Norte americana de 1787. A nova carta política foi entregue ao governo no dia 30 de maio de 1890, consolidando a república, o federalismo e o Regime presidencialista (COSTA, 2008).

Segundo Figueiredo (2011), nesse momento da vida pública do Brasil as políticas só defendiam os interesses das elites que estavam no eixo centro-sul e não houve muitas mudanças no Estado nem na organização do governo. Dentre as poucas mudanças ocorridas Costa (2008, p.840), destaca que:

Desde a proclamação da República, a principal mudança no Poder Executivo foi a criação dos ministérios da Instrução Pública, de brevíssima existência; da Viação e Obras Públicas; e da Agricultura, Indústria e Comércio, cujos nomes sofreram pequenas modificações. Do ponto de vista da federação, houve uma ligeira redução na capacidade legislativa dos estados, que perderam o poder de legislar sobre determinadas matérias.

Ao passo que a economia do Brasil foi se diversificando a partir da industrialização, urbanização, mudanças na dinâmica das classes sociais o modelo da velha república passou a não funcionar mais. A política do café-com-leite ruiu e Júlio Prestes, derrotou Getúlio Vargas, o exército novamente, entrou em cena com a Revolução de 1930, marcando o fim desse período de nossa História. (FIGUEIREDO, 2011)

2.2.2 Burocratização da Administração Pública

Para Costa (2008), a burocracia está no panorama da administração pública, se consolidando e se atualizando desde os 100 primeiros anos da História brasileira, porém somente, teve sua intensificação a partir de 1930.

Segundo os estudos de Pereira (2007), a Revolução de 1930, foi o resultado “da profunda insatisfação das camadas médias urbanas, que incluíam a pequena burguesia, os profissionais liberais, os empregados privados e os servidores públicos médios civis e militares” (p. 22). Como resultado dessas insatisfações e pressões por mudanças iniciou-se a modernização das estruturas, aparelhos e

processos do Estado alinhadas as transformações sociais e econômicas que vinham ocorrendo, Fonseca (1989, p.184), destaca que:

[...] a partir de 1930 começou no Brasil um 'novo tipo de desenvolvimento capitalista'. Em linhas gerais, este consistiu em superar o capitalismo agrário e comercial assentado nas atividades exportadoras de produtos primários, rumando para outro cuja a dinâmica iria depender gradualmente da indústria e do mercado interno.

Para Costa (2008), é necessário compreender que nesse momento o Brasil estava entrando no sistema da economia internacional e ainda enfrentando os efeitos da grande depressão que ele vivenciou. Segundo o autor, a mudança do modelo agroexportador, a intensificação do processo de industrialização, e a internacionalização, fez com que as elites apoiassem o modelo desenvolvimentista criando um ambiente político bastante receptivo a transformação do Estado.

De acordo com ABU-EL-HAJ (2005), a primeira fase da Era Vargas durou 15 anos divididos da seguinte forma: quatro de governo provisório, três de governo constitucional e oito de ditadura.

No período inicial Paiva (2009), esclarece que existiu uma grande concentração de poder por parte do executivo federal, como consequência da dissolução do congresso nacional. Como referência da inclusão de novos protagonistas sociais, foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e comércio que mantinha o diálogo com os vários setores de sociedade, figurando os Tenentes nessa fase em várias instâncias do governo. As medidas anti constitucionalistas ensejaram nos liberais de São Paulo, reações que desencadearam uma série de revoltas entre elas a Revolução de 1932, que ao ser sufocada provocou a criação de uma constituinte que produziu a Constituição de 1934.

Entre os efeitos da Constituição de 1934, estão a instauração do poder legislativo e a restauração da autonomia dos Estados. Na administração perfilhando a inteligência de Costa (2008, p.824):

Promoveu a uniformização das denominações dos cargos de governador e prefeito e fixou limites para a organização e as atribuições dos legislativos estaduais. Inaugurou o federalismo cooperativo, com a repartição dos tributos, beneficiando inclusive os municípios, e a coordenação de ações entre as três esferas de governo.

Embora tenha trazido importantes avanços conforme leciona Costa (2008), essa constituição encontrou muitos inimigos, o governo de Getúlio teve que enfrentar de um lado os integralistas e do outro os comunistas, o que acabou gerando o golpe de Estado de 1937, constituindo dessa maneira o Estado Novo. Novamente, a ditadura fechou o Congresso Nacional e cassou os direitos políticos de governadores. Instituiu uma nova constituição denominada de polaca. O Brasil passa novamente a se organizar de maneira centralizada.

De acordo com Paiva (2009), diante desse cenário Getúlio manteve uma política que visava proteger às matérias-primas e investiu fortemente na ideia do desenvolvimentismo alicerçando e fomentando a industrialização e a criação de infraestrutura. Desse modo tornou-se de fundamental importância a reforma do Estado, governo e Administração Pública.

Conforme nos ensina Bresser Pereira (2007, p.15), “desde que chega ao poder, Getúlio Vargas entendeu que as deficiências administrativas eram centrais nas explicações do atraso econômico do país”. Com o intuito de superar o antigo modelo clientelista Getúlio executa um plano de governo baseado em duas vertentes. A primeira visava criar ferramentas que controlasse e combatesse a crise econômica, fruto da grande depressão norte-americana, e provocar o crescimento da indústria. A segunda vertente tinha como objetivo principal desenvolver a “racionalização da burocracia do serviço público, promovendo a padronização, normatização e implementação de mecanismos de controle, notadamente, nas áreas de pessoal, material e finanças”. (COSTA, p.844).

Após 1937, ocorreram diversas transformações na forma como as estruturas do Estado funcionavam, datam daí o surgimento de diversas estatais, agências, empresas públicas e sociedades de economia mista, fundações. A partir daí, foram tomadas outras medidas como a diminuição de despesas, reduzindo os quadros do funcionalismo ao indispensável, assim como a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) que teve importante contribuição para organizar nas unidades federadas a implantação das normas federais, a instituição do ingresso no serviço público por meio de concurso, capacitação técnica dos servidores. Como aduz Costa (2008), as reformas executadas pelo Estado Novo constituem os primeiros movimentos para suplantarem o patrimonialismo. Podendo ser compreendida nas palavras de Marcelino (1987, p.846):

[...] uma ação deliberada e ambiciosa no sentido da burocratização do Estado brasileiro, que buscava introduzir no aparelho administrativo do país a centralização, a impessoalidade, a hierarquia, o sistema de mérito, a separação entre o público e o privado.

Segundo os ensinamentos de Bresser Pereira (2017), a ambição de Getúlio, era que a administração pública pudesse ser mais eficiente e racional, contribuindo dessa maneira com o modelo de crescimento e desenvolvimento do Estado brasileiro, que tinha como base a industrialização, uma economia voltada para a exportação, rompendo com a tradição da importação e intervencionismo estatal que mantinha os interesses articulados dos trabalhadores, industriais e a burguesia em ascensão.

2.3 Continuidade do insulamento burocrático durante o nacional desenvolvimentismo e a ditadura

De acordo com Costa (2008), o governo Vargas sofreu um golpe militar e posteriormente, na ausência de lideranças o país foi entregue ao Supremo Tribunal Federal, que tratou imediatamente de organizar as eleições e convocar uma constituinte. Dessa maneira, a constituição de 1946 instaura novamente a ordem democrática. Já em 1950, através do voto direto, Getúlio Vargas assume novamente a presidência data desse período a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDS), a Petrobras e mais 10 estatais transparecendo o tipo de governo nacionalista e reformista que Vargas tinha prometido. Ainda no governo Vargas, em 1952 surgiu um grupo de trabalho que tinha por objetivo implementar uma reforma administrativa que teve como resultado uma reorganização administrativa, mudança nas normas de contabilidade pública.

Segundo os escritos de Bresser Pereira (2017), em 1956, assume o presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira, elaborando um plano de desenvolvimento do Brasil que possuía 36 metas e tocava em quatro questões essenciais eram elas: energia, transporte, indústria e alimentação. Para executar seu plano o então presidente contava com uma equipe de alto nível como afirma Lafer (2002, p.85):

os auxiliares diretos de Kubitschek para a implementação do Programa de Metas eram todos técnicos de alto nível, experimentados não apenas nas tentativas anteriores de planejamento como também em cargos políticos relevantes

Nos anos que se seguiram, foram implantadas a Comissão para Simplificação da Burocracia (COSB) e a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA), que eram os primeiros esforços para o que ficou conhecido como reformas globais. (BRESSER PEREIRA, 2017).

Conforme Torres (2004), características interessantes desse momento dizem respeito à descentralização da administração direta, que conferiu maior autonomia, criando autarquias, permitindo que elas próprias criassem seus cargos e selecionassem por meio de concursos seus efetivos.

Após Juscelino, assumiram Jânio Quadros e João Goulart, que consoante os estudos de Torres (2004), foi observado que dos três governos de maneira geral, as práticas clientelistas foram conservadas, a burocracia foi ignorada, e a profissionalização esquecida. Percebe-se que diante de qualquer mudança a solução encontrada era sempre descentralizar a administração distanciando do centro do executivo.

No dia 1 de abril de 1964, diante de um turbulento cenário político ocorreu o golpe militar dentre as mudanças ocorridas, assim como aduz Costa (2008) estão: Estatuto da terra reforma tributária, reorganização do sistema bancário, e uma profunda reforma administrativa.

Conforme ensina Costa (2008), o governo militar criou a Comissão especial de Estudos da Reforma Administrativa, que acabou por produzir o importante Decreto-Lei 200 no dia 25 de fevereiro de 1967, considerado como:

[...] o mais sistemático e ambicioso empreendimento para a reforma da administração Federal. [...] O Decreto-Lei nº 200 se apoiava numa doutrina consistente e definia preceitos claros de organização e funcionamento da máquina administrativo. (COSTA, p.851)

Esse decreto até hoje é de fundamental importância, pois define alguns dos mecanismos e estruturas da administração pública federal. Para o referido autor, existe uma distância muito grande entre o que foi estabelecido e alcançado em relação a suas metas, porém é inquestionável a sua importância na consolidação do modelo administrativo brasileiro.

2.4 Administração Pública na nova república

Conforme aduz Costa (2008), dentre as principais promessas do período da redemocratização estava a reestruturação da administração. De acordo com as lições de Bresser Pereira (1996, p.8):

Nos dois primeiros anos do regime democrático - da Nova República - a crise fiscal e a necessidade de rever radicalmente a forma de intervir na economia foram ignoradas. Imaginou-se que seria possível promover a retomada do desenvolvimento e a distribuição da renda através do aumento do gasto público e da elevação forçada dos salários reais, ou seja, através de uma versão populista e, portanto distorcida do pensamento keynesiano.

Segundo Bresser Pereira (1995), com o Estado em crise, surgiu a necessidade iminente de reformar a Administração Pública, principalmente com a intensificação da globalização que provocou a integração dos mercados.

Nessa cena, o governo de Tancredo Neves, empreendeu uma modesta reforma administrativa com o objetivo de estabilizar as tensões entre os interesses das forças políticas do período, entretanto as mudanças mais significativas viriam ocorrer posteriormente, a posse. Um ministro extraordinário foi indicado para dirigir o DASP e tinha como objetivo principal diminuir a centralização da administração do governo federal.

Para Bresser Pereira (1995, p.6), “A criação do DASP representou não apenas a primeira reforma administrativa do país, com a implantação da administração pública burocrática, mas também a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica.

De acordo com Costa (2008), o Decreto-Lei nº 200/67 deixou um legado de vários aspectos negativos, como a entrada de servidores públicos sem concurso, o que possibilitou a continuidade das práticas patrimonialistas e fisiologistas, aliada a isso ainda tinha uma postura negligente por parte do período militar com a administração direta, burocrática e rígida como salienta o autor. Outro elemento negativo foi o abandono dos investimentos na capacitação e formação dos quadros, principalmente, nos altos escalões. Esses entraves dificultavam a saída da crise econômica que se instalou nos idos de 1970.

Diante desse cenário, era extremamente claro que era preciso uma revisão em todo aparelho do Estado, uma reforma que permitisse o país ter acessível todos

os recursos que precisasse para retomar o seu desenvolvimento. É de fundamental importância perceber que as reformas administrativas elas são produtos das condições e necessidades históricas da época, elas refletem a situação política e social do país. Desse modo, diante das mudanças da Nova República o maior desafio no âmbito da administração era diminuir o tamanho da sua estrutura, torna-la mais rápida, eficiente.

Para Costa (2008), o governo do Presidente Sarney, em Agosto de 1985, formou uma comissão com objetivos bastante ousados, entre eles a redefinição do papel do Estado nas três esferas, consolidação das bases da Administração pública e a reformulação das estruturas do poder executivo. Em Fevereiro de 1986, como resultado do trabalho da Comissão, o governo anuncia um programa de reforma com base em três eixos:

1. Racionalização das estruturas administrativas;
2. Criação de uma política de recursos humanos;
3. Diminuição dos gastos públicos.

As medidas não foram bem-sucedidas, pois nem a comissão nem os outros responsáveis conseguiram implementar as mudanças que eles tinham proposto. Nesse mesmo período estavam em andamento os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte que tinha sido criada em 1986. A promulgação da Constituição de 1988, de acordo com os estudos de Costa (2008), no que diz respeito a administração pública no intuito de reduzir as discrepâncias entre a administração direta e as suas descentralizações, acabou por solapar a flexibilidade com que atuava a administração indireta. A instituição do Regime Jurídico Único (RJU), a todos os servidores fez com que o regime celetista de milhares deles fosse substituído pelo Estatutário, o que impactou diretamente na previdência, produzindo problemáticas até hoje não superadas. Para o autor, apesar dos efeitos gerenciais negativos provocados pela Carta Política de 1988, existiram significativos avanços como a ampliação da democratização do setor público, maior controle social e participação do povo.

2.5 Reforma do Governo Collor

Conforme leciona Costa (2008), o governo Collor que tomou posse no dia 15 de março de 1990, objetivando cumprir suas promessas de campanha iniciou sua gestão criando uma moeda, congelando as poupanças do povo e reformulando o aparelho do Estado. Entre as suas ações estão, as demissões em massa e extinção de órgãos, entretanto a diminuição de custos e do tamanho da administração não deixou muito clara a sua viabilidade. Para Torres (2004):

A rápida passagem de Collor pela presidência provocou, na administração pública, uma desagregação e um estrago cultural e psicológico impressionantes. A administração pública sentiu profundamente os golpes desferidos pelo governo Collor, com os servidores descendo aos degraus mais baixos da auto-estima e valorização social, depois de serem alvos preferenciais em uma campanha política altamente destrutiva e desagregadora (p.170)

Corroborando esse entendimento Costa (2008), aduz que a reforma administrativa foi um empreendimento desastroso e errado produzindo efeitos perversos e contrários ao que tinha sido prometido, o que se presenciou foi uma série de medidas alinhadas as perspectivas neoliberais desmantelando o setor público.

O governo de Itamar Franco, que o sucedeu agiu de maneira hesitante, com poucas ações em direção a reforma administrativa o mais significativo que ele deu continuidade foi o programa de privatização.

2.6 Reforma Bresser

De acordo com Costa (2008), nos anos de 1990, os debates sobre a reforma necessária para o Estado brasileiro tinham o professor Luís Carlos Bresser-Pereira, como liderança. Em 1995, as suas ideias foram condensadas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), as principais diretrizes presentes no documento são: pequeno estudo sobre a crise no Estado, classificação da Administração Pública, breve histórico das reformas administrativas no Brasil, a partir dos anos de 1930, diagnósticos da administração pública brasileira e um quadro referencial das formas de propriedade, setores do Estado e tipos de gestão.

Assim, o Plano diretor tinha como objetivo implementar no Estado a administração gerencial que era vista como a única solução diante do patrimonialismo e da burocracia do Estado. A reforma pressupunha que o Estado deixasse de ser o principal responsável pelo desenvolvimento econômico e social, e passasse a ter uma função de mediador, regulador. Nesse contexto defende Costa (2008, p.864):

[...] pretende-se reforçar a governança — a capacidade de governo do Estado — por meio da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento da cidadania.

Para o autor, essa reforma estava embasada em três pilares conceituais fundamentais são eles: os tipos de administração pública; as formas de propriedades e os níveis de atuação do Estado. De acordo com Costa (2008), a administração gerencial tornaria o Estado mais acessível com maior participação do povo nas decisões dando prioridade aos resultados ao invés dos procedimentos. O plano diretor ainda pressupunha: institucionalização, racionalização, flexibilização, publicização, e desestatização. Esses eixos foram previstos na Emenda Constitucional nº 19, mas a avaliação estrutural que era prevista, nunca foi realizada pelo governo Fernando Henrique Cardoso. Diante do exposto, não se pode definir as mudanças na administração pública em termos de bem ou mais sucedidas, sucessos ou fracassos. Mas inferir que as transformações oriundas das reformas administrativas são protagonistas dessa dinâmica de avanços e retrocessos e assim, foram fundamentais para o desenho da máquina pública nos dias atuais.

3 LIMITES E PERSPECTIVAS CONCEITUAIS DA TERCEIRIZAÇÃO

Perfilhando os caminhos de entendimento de Silva e Almeida (1997), a intensificação do processo de transnacionalização aliado à construção de novas alternativas e saídas no mundo empresarial, com o objetivo de impactar a competitividade das empresas deu partida em um processo de reestruturação do campo produtivo fomentando mudanças no desenho organizacional e nas estruturas das empresas. Dentre as sínteses desses novos arranjos, surge a terceirização como uma saída para lidar com os cenários da competitividade dos mercados, tanto nacionais como internacionais. A terceirização, nesse contexto, está focada na “transferência de processos e prestação de serviços, como forma de alavancar resultados empresariais” (SILVA; ALMEIDA, 1997, p.18).

Diante do exposto surgem as seguintes questões: o que conceitualmente entende-se como terceirização? E quais são seus limites e possibilidades no panorama teórico e conceitual dos estudos da área?

Segundo os estudos de Carvalho (2013), Pinto e Araújo (2006), o conceito de terceirização na literatura especializada do campo organizacional apresenta algumas características semelhantes, como os aspectos fundamentais expostos a seguir:

- Terceirização encarada como uma ferramenta de focalização, onde as empresas diligenciam esforços na sua atividade principal e as atividades subsidiárias são transferidas para outras empresas;
- Estabelecimento de parceria que apresenta um aspecto fundamental na criação de vantagem competitiva e produção de resultados positivos;
- Foco na especialização do desenvolvimento das competências centrais, destinando recursos para disponibilizar produtos e serviços ao mercado com cada vez mais impacto e excelência.

Para Carvalho (2013), Druck e Franco (2008), outras características da terceirização merecer ser destacadas como:

- Terceirização como instrumento que a empresa emprega para redução de custos;
- Terceirização como protagonista da precarização das relações de trabalho, visto sua alta flexibilização dos contratos de trabalho, tornando o trabalhador facilmente, descartável e reduzindo suas proteções historicamente construídas;
- Terceirização como forma de desarticulação do movimento sindical, fruto do espalhamento dos funcionários pelas empresas terceirizadas.

Nesse contexto Carvalho (2013), nos propõe um panorama conceitual apresentando as principais definições de terceirização como observados no quadro 1, abaixo.

Quadro 1- Conceitos de Terceirização

AUTOR	CONCEITO
Giosa (1995)	A terceirização é um processo de gestão pelo qual algumas atividades são repassadas a terceiros, com os quais se estabelece uma relação de parceria, ficando a empresa concentrada apenas em tarefas essencialmente ligadas ao negócio em que atua.
Amanto (1995)	A terceirização refere-se ao ato de transferir a responsabilidade por um determinado serviço ou operação de um processo de produção ou comercialização, de uma empresa para outra (as), conhecida (as) como terceira (s).
Queiroz (1995)	A terceirização é uma técnica administrativa que possibilita o estabelecimento de um processo gerenciado de transferência a terceiros de atividades acessórias e de apoio, permitindo que esta se concentre no seu negócio, ao invés de ficar dispersando energia em atividades que não agreguem valor ao produto e que podem ser realizadas mais eficientemente por outros.
Diniz (1999)	A terceirização consiste na existência de um terceiro especialista, chamado de fornecedor ou prestador de serviços, que com competência, habilidade e qualidade

	técnica, presta serviços especializados ou produz bens, em condições de parceria, para a empresa contratante chamada de tomadora ou cliente.
Sarsur et al. (2002)	A terceirização é a prática de comprar externamente produtos e serviços necessários ao processo produtivo empresarial.
Campos (2004)	A terceirização é reflexo da flexibilidade do Direito do Trabalho, na medida em que possibilita a contratação de uma empresa para realização de atividades, que, caso não existisse esta possibilidade, seriam realizadas por empregados da própria empresa.
Prado & Takaoka (2006)	A terceirização é o processo de transferência de parte ou de todo o gerenciamento dos ativos, recursos ou atividades, que não representam o negócio principal da organização, para um ou mais fornecedores.
Valois & Almeida (2009)	Terceirização reflete um processo de compra de um serviço firmado entre empresas, prevendo-se uma relação de parceria, coberta de cuidados legais, com direcionamento da empresa central às suas atividades fins.
Souza, Maldonado & Rados (2011)	Terceirização vista como uma estratégia de gestão que permite às empresas contratar externamente qualquer atividade, podendo, com isso, solucionar problemas que vão da simples redução de custos até a canalização de talentos e capacidades para atividades que associem maior valor.

Fonte: Carvalho (2013)

Para esse estudo, a partir da definição de Queiroz (1995), compreende-se Terceirização como:

[...] uma técnica administrativa que possibilita o estabelecimento de um processo gerenciado de transferência a terceiros de atividades acessórias e de apoio, permitindo que esta se concentre no seu negócio, ao invés de ficar dispersando energia em atividades que não agreguem valor ao produto e que podem ser realizadas mais eficientemente por outros.

A terceirização ocorre porque a empresa que contrata a terceirizada não quer perder recursos e tempo desenvolvendo atividades estranhas àquelas que são seu foco e que produzem lucro real. Desse modo, a terceirizada entra na cena organizacional para permitir que a empresa terceirizante se dedique tão somente aquilo que causa grande impacto social, financeiro.

Carvalho (2013) leciona que no esforço de racionalizar os recursos as terceirizadas modificam as operações fazendo com que as empresas contratantes possam operar com estruturas muito mais leves e flexíveis.

Desse modo, a terceirização ainda tem impacto em todo o processo de reestruturação, intensifica a produtividade, gerando competitividade, e permite que as empresas invistam em sua vocação. Ainda dentre os objetivos direcionadores, postos pela literatura, Carvalho (2013) no quadro 2, abaixo nos ensina que são:

Quadro 2 - Objetivos direcionadores da Terceirização

OBJETIVOS	CARACTERÍSTICAS
Foco	Esforço que as empresas fazem para concentrar seus esforços nos negócios principais, e mantendo uma boa relação com as empresas prestadoras dos serviços
Serviços	Direcionamento que as organizações empregam para encontrar terceirizadas que produzam resultados positivos no desenvolvimento e melhoria dos seus produtos, diminuindo os entraves gerenciais.
Recursos	Refere-se ao fato que as empresas não conseguem desenvolver competências para terem excelência em todas as áreas nesse sentido a terceirizada atua para locupletar essa dificuldade de operacionalização de alguns setores.

Custos	Corresponde a diminuição direta e indireta do centro de custo, principalmente em períodos de crise.
--------	---

Fonte: Carvalho (2013)

O mencionado autor sintetiza ainda os objetivos direcionadores na Figura 1 apresentada a seguir:

Figura 1 – Objetivos Direcionados



Fonte: Carvalho (2013)

Ainda perfilhando os ensinamentos de Carvalho (2008), a busca por produzir resultados contribui para o surgimento de vários modelos de objetivos de terceirização, que tem como escopo reduzir os gastos com os custos das empresas. Como aponta o modelo proposto por Garcia (1999) e elaborado por Carvalho (2013), que considera pertinente reproduzir a seguir no Quadro 3.

Quadro 3 – Objetivos perseguidos com a terceirização

O QUE SE BUSCA AO TERCEIRIZAR	DESCRIÇÃO
-------------------------------	-----------

Flexibilização do contrato de trabalho	A terceirização das atividades facilita a gestão empresarial, pois tende a diminuir a diversidade das formas de organização da produção e do trabalho e a consequente transferência da gestão de parte da força de trabalho a terceiros. Isso confere às empresas mais flexibilidade administrativa, incluindo a flexibilização do contrato de trabalho.
Mais flexibilidade diante das crises	A terceirização pode dar mais fôlego às empresas para sobreviver às crises, já que é mais fácil cortar encomendas do que demitir os core workers e se desfazer de estoques. O ônus dos cortes recai sobre os terceiros.
Mais eficácia tecnológica	A terceirização, se associada a parcerias de desenvolvimento tecnológico entre empresas compradoras e fornecedores, pode significar diminuição de gastos da empresa-cliente com tecnologia.
Mais competitividade	Com a terceirização, a empresa realiza menos processos, o que possibilita a redução de custos e melhor controle de desempenho e qualidade, elementos fundamentais para enfrentar a concorrência.
Pulverização dos trabalhadores	A terceirização pode ser um instrumento para enfraquecer os movimentos de trabalhadores, pulverizando-os em pequenas empresas, o que dificulta a mobilização. Na Inglaterra, por exemplo, apenas 10% das fábricas que empregavam

	menos de 400 trabalhadores vivenciaram greves entre 1971 e 1973, enquanto que mais de 50% das fábricas empregando mais de 5.000 trabalhadores enfrentaram greves no mesmo período.
Precarização das relações de trabalho	A terceirização pode estar ligada à tentativa de reduzir custos trabalhistas oriundos de conquistas sindicais, quando o trabalhador terceirizado sai de uma categoria mais organizada para outra onde não há atuação sindical.

Fonte: Carvalho (2013)

A partir do exposto e seguindo a intelecção de Carvalho (2013), é possível apreender da literatura, que os objetivos da terceirização podem ser sintetizados, diminuição de custos, elevação da eficiência, impactando na produtividade e competitividade e estabelecimento de relações de parceria embasadas na confiança.

No próximo capítulo, será discutido sobre a terceirização na administração Pública quais suas implicações e formas.

4 TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Conforme inteligência de Velloso (2016), interpretando, Amorim (2009, p.3), a terceirização na Administração Pública,

[...] é uma técnica de organização administrativa utilizada pelos órgãos e entes públicos, com o intuito de obtenção de auxílio de empresas privadas especializadas para o desempenho de suas competências, apenas no que diz respeito as atividade de apoio legalmente previstas.

Segundo os ensinamentos de Napoleão (2016), a partir de 1980, a administração pública no Brasil inicia uma reforma com o intuito de diminuir o tamanho do aparelho burocrático, almejando com isso ganhar produtividade e eficiência no atendimento ao cidadão. Nesse contexto, surge então a privatização que, dentre outros aspectos, trazia em seu bojo o esfacelamento das atividades destinadas apenas ao setor público e a delegação dos serviços públicos.

Para Napoleão (2016), o intuito do Estado era a economicidade, que pode ser aqui compreendida como economia de recursos e otimização do capital empregado por parte das prestadoras de serviços. De acordo com a inteligência de Ramos (2001, p.40), o fenômeno da privatização pode ser entendido como:

[...] uma acepção ampla e outra restrita. Genericamente pode-se englobar no conceito amplo de privatização todo um conjunto de medidas adotadas com o objetivo de diminuir a influência do Estado na economia, ampliando a participação da iniciativa privada em uma série de atividades antes sob controle estatal. Essa concepção ampla abrange a venda de ativos do Estado, notadamente com a transferência do controle acionário de empresas estatais (desnacionalização); a desregulamentação, diminuindo a intervenção do Estado no domínio econômico, inclusive com a flexibilização das relações trabalhistas e a desmonopolização de atividades econômicas; a concessão, permissão ou autorização de serviços públicos e a adoção, cada vez mais freqüente, de contratações externas (contracting out), com a celebração de ajustes para que a iniciativa privada desempenhe atividades no âmbito do setor público. Essas contratações têm sido, no direito brasileiro, denominadas de terceirização.

Napoleão (2016), menciona a importância ainda de trazer a baila o entendimento sobre a Gestão do Serviço Público, que elucida-se de forma como ele é administrado estando ela organizada em três níveis:

1. **Gestão estratégica**, caracterizada o delineamento das estratégias e dos macros objetivos;
2. **Gestão operacional**; estabelecimento pela maneira como as coisas são feitas;
3. **Execução material**, diz respeito a execução material das atividades.

Diante disso, a autora esclarece que nos casos de terceirização as gestões estratégicas e operacionais estão de fora, restando apenas a execução material. Insta evidenciar que a concessão não se mistura com a terceirização. Já que no primeiro caso, ocorre que o concessionário recebe o direito de realizar o gerenciamento operacional de determinado serviço público.

No caso da terceirização, a empresa é uma mera executora da atividade, cabe esclarecer conforme nos ensina Napoleão (2016), que a prestação do serviço é repassada pelo gestor operacional e a remuneração ocorre através do contrato. O que se difere da concessão onde o pagamento ocorre através da própria pessoa que utiliza o serviço, como, por exemplo, o pedágio.

Nesse sentido Ramos (2001), corrobora afirmando que “o objeto da concessão é todo um serviço público, enquanto na terceirização é apenas uma atividade específica” (p.121). Reforça-se sinteticamente, que na Terceirização a titularidade do serviço pertence a administração pública e dele não se desfaz, apenas os meios que emprega são recursos do setor privado.

4.1 Surgimento da terceirização na Administração Pública: marcos legais.

De acordo com Napoleão (2016), a terceirização na Administração Pública, surgiu com o Decreto-lei nº 200/67, que trazia em seu bojo a possibilidade do setor público realização a “execução indireta” de algumas das prestações de seus serviços desde que ocorresse por meio de contrato, e que obedecessem alguns ditames previstos na lei.

Conforme aponta a autora, no artigo 10 do paragrafo 7º, o referido Decreto-lei estabelece ao tratar dos casos de descentralização, que:

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

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o

crescimento desmesurado da máquina administrativa, **a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato**, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução. (grifo nosso)

Pode-se observar que a partir da transcrição, o legislador quis com a terceirização garantir que a administração pública não se ampliasse do ponto de vista das suas estruturas e do aparelho administrativo sem necessidade. O que influenciava na economia e na eficiência da máquina administrativa. Entretanto, condicionou que ela só o fizesse mediante um contrato e com garantias que o setor privado atenderia as necessidades que são de sua obrigação. Acredita-se até pela data da promulgação do próprio decreto que essa previsão faz parte dos anseios da reforma burocrática do Estado ocorridas no período da ditadura.

Ainda segundo Napoleão (2016), o Plano Diretor de 1995, mencionado aqui no primeiro capítulo contribuiu para que a ideia da terceirização se propagasse, pois como se tem conhecimento ele extinguiu alguns cargos, mas também criou carreiras e definiu uma política para as contratações dos serviços públicos.

Nesse sentido, é preciso registrar que a carta magna de 1988, em seu artigo 37, inciso XXI, deixa notória a possibilidade da Administração Pública realizar os contratos para prestações de serviços com terceiros:

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

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

O legislador originário possibilitou que administração pública realizasse contratações, obedecendo a processos legais como é o caso da licitação definidos pela Lei 8.666/93, que é considerado um importante dispositivo legal que ensejou que por todo o país se realizassem inúmeros contratos.

Além disto, em termos de aparato legal seguindo os ensinamentos de Velloso (2016), no que se refere a terceirização de serviços no campo da economia privada a Lei nº 6.016/74, definiu o trabalho realizado em área urbana que tinha como objetivo atender as pessoas que possuíam necessidades “transitória de substituição de funcionários pertencentes aos quadros de empresas urbanas, bem como a atender situações de acréscimo extraordinário de serviços.”

Para a autora, essa nova modalidade de contratação insculpida pela referida lei representa o esfacelamento de um paradigma clássico que mantinha uma lógica bilateral de contratação, visto que nesse novo entendimento existe um distanciamento da relação direta entre o empregador e aquele que acessa o serviço prestado. Passando nesse sentido a haver três sujeitos na relação jurídica do trabalho.

Nesse esteio nas precisas lições de Amorim (2009, p.110):

O regime legal de trabalho temporário acabou cimentando caminho para a naturalização da ideia da ‘prestação de serviços interempresariais’ na iniciativa privada, no embalo do movimento já iniciado na administração pública.

Ainda no ano de 1997, foi publicado o Decreto Federal nº 2.271, que tinha como objetivo estabelecer a contratação dos serviços oferecidos pela Administração Pública, tanto autárquica como fundacional. Conforme Napoleão (2016, p.42), o decreto estabelece:

um rol de atividades que devem ser preferencialmente executadas de forma indireta: conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações. (p.42)

Segundo lições de Velloso (2016), diante da exegese jurídica dos dispositivos legais apontados no rol das atividades, firmou-se o entendimento que o objetivo da terceirização no campo da administração pública tinha como previsão apenas as atividades-meio, em outras palavras aquelas que possuem um caráter “instrumental e secundário nos termos da autora.

Nessa ambiência o Decreto Federal nº 2.271/97, há pouco mencionado, roborava essa inclinação interpretativa quando definem em seu art. 1, permissões relacionadas apenas a “execução indireta das atividades materiais acessórias,

instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade”

Por essa vocação, impede salientar que foi publicada a Instrução Normativa 2/2008, realizada pela Secretaria de Logística e Tecnologia da informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Tal dispositivo estabelece os ditames necessários às contratações com a Administração Pública Federal. Nos seguintes termos do seu art. 6, “serviços continuados que podem ser contratados de terceiros pela Administração são aqueles que apoiam a realização das atividades essenciais ao cumprimento da missão institucional do órgão ou entidade, conforme dispõe o Decreto n. 2.271/97”.

Para Velloso (2016), não é demais ajuizar que diante do que foi trazido a baila da reflexão, é possível afirmar que o ordenamento jurídico brasileiro desenvolveu seu entendimento autorizando apenas as prestações de serviços por meio de terceirizadas, destinando apenas as hipóteses das atividades consideradas secundárias e acessórias, como já posto aqui conhecidas como “atividades-meio”, que a título de clarificação e a arrimo dos aprendizados de Vilhena (2001), são atividades que servem como um serviço de apoio adicional, e não podem de maneira nenhuma diminuir a qualidade ou colocar em dúvida a autenticidade da atividade-fim.

4.2 Limitações da Terceirização no poder público à luz dos princípios da eficiência e da economicidade

Consoante às lições de Martins (2005), trazidas por Napoleão (2016, p.152), “a Administração Pública somente pode adotar formas de terceirização previstas em lei, sob pena de ilegalidade do ato e responsabilização do agente que o praticou e, em regra, devem ser precedidas de licitação”. Desse modo, a partir das lições de Napoleão (2016), existem algumas formas de terceirização que impende apresentar a seguir:

- **Contratação em caráter temporário de servidores**, com o intuito de prestar serviços de necessidade transitória e excepcionalmente, em casos como, surtos, epidemias, desastres ambientais, professores substitutos ou visitantes, entre outros;

- **Execução de serviços de saúde e ensino**, por responsabilidade do setor privado;
- **Concessão e permissão** de serviços públicos, previstos na Lei nº 8.987/95. Por concessão pode-se entender:

[...] como a delegação a um particular (pode eventualmente outorgar-se a ente público) pessoa natural ou jurídica, da gestão ou execução de um serviço público, por sua conta e risco, e remuneração pelos usuários. (BARROS JUNIOR, 1973, p.250).

Já por permissão conforme ensina Hely Lopes Meirelles (1997, p.171):

[...] é o ato administrativo negocial, discricionário e precário, pelo qual o Poder Público faculta ao particular a execução de serviços de interesse coletivo, ou o uso especial de bens públicos, a título gratuito ou remunerado, nas condições estabelecidas pela Administração.

Nesse contexto, Napoleão (2016), ensina que além do princípio da legalidade que é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, pois impede que os entes públicos e políticos ajam à revelia da lei, ainda tem nesse diapasão sem prejuízo de outros que não serão citados, o princípio da economicidade e eficiência. Para o referido autor, funcionam como balizadores da utilização irracional do instituto da terceirização na administração pública.

Ademais, o princípio da eficiência está previsto no art.37 da Carta Política brasileira de 1988, e segundo interpretação de Ramos (2001, p.02).

A eficiência pretendida pelo texto constitucional (art. 37, caput) não se esgota na adoção pelo Poder Público de procedimentos formalmente corretos. A sociedade aspira a que a Administração adote os métodos mais apropriados, dentro de avançados padrões técnicos. O administrador não será responsabilizado se o resultado não for o esperado, mas apenas se não diligenciou para que a Administração adotasse todos os procedimentos ao seu alcance para obter o melhor intento. O que se exige é que a Administração trabalhe com qualidade, opere de forma a colocar à disposição da sociedade os avanços tecnológicos próprios da modernidade, esteja voltada para o atendimento satisfatório das necessidades do todo coletivo. A correção dos métodos será determinante na obtenção dos melhores resultados.

De acordo com os escritos de Barreto Filho (2013), o princípio da eficiência é um dos mais novos princípios consagrados na Constituição Federal de 1988, sendo inserido pela Emenda Constitucional nº 19/1998, que provocou uma reforma

administrativa. A alteração do texto constitucional decorreu do entendimento que a administração pública estava ficando aquém do desenvolvimento e precisava se atualizar. Nas palavras de Barreto Filho (2013, p. 5), “Surgiu deste pensamento, a necessidade de criar mecanismos de redução da morosidade na prestação dos serviços e da sonolência funcional que a estabilidade sempre deu aos agentes públicos”.

Já no que diz respeito à economicidade:

[...] o gestor público deve, por meio de um comportamento ativo, criativo e desburocratizante tornar possível, de um lado, a eficiência por parte do servidor, e a economicidade como resultado das atividades, impondo-se o exame das relações custo/benefício nos processos administrativos que levam a decisões, especialmente as de maior amplitude, a fim de se aquilatar a economicidade das escolhas entre diversos caminhos propostos para a solução do problema, para a implementação da decisão (BARRETO, 2013, p. 3).

A observância desses princípios é de fundamental importância, pois é um meio de se garantir que terceirização não prejudique o funcionamento da prestação do serviço com a qualidade, eficiência, rapidez que o usuário espera.

Como assertivamente, menciona Napoleão (2016, p.43), impede que se criem monopólios “o que gera ineficiência e onerosidade; corrupção; custos adicionais com a fiscalização; além de maior rotatividade e pouco investimento de pessoal na empresa terceirizada, ocasionando, com isso, perda da qualidade.”

No próximo capítulo será discutido, sobre a condição do trabalhador nos casos de terceirização da administração pública e quais são os impactos e implicações que isso provoca.

5 A REESTRUTURAÇÃO DO CAPITALISMO, A CONDIÇÃO DO TRABALHADOR NA TERCEIRIZAÇÃO E A RESPONSABILIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO

As transformações do mundo do trabalho e do capitalismo moderno só podem ser compreendidas ao serem examinados as características do Fordismo, Taylorismo e Toyotismo como pressuposto da acumulação flexível que caracterizará esse momento da História humana.

Para Moraes (2008, p.148), “Como produto da reestruturação produtiva do capital e impondo a conseqüente reorganização do mercado de trabalho, ascende, emblemática da nova ordem neoliberal globalizante, a terceirização”.

De acordo com os estudos de Moraes (2008), as teorias propostas por Adam Smith (1723-1790), desenvolvidas por Taylor (1856-1915), e praticadas por Ford (1863-1947), redesenham a forma do trabalho nas indústrias e influenciam boa parte do século XX, quando são repensadas diante da crise estrutural do sistema capitalista.

5.1 Taylorismo, Fordismo e Toyotismo

Segundo os escritos de Moraes (2008), Frederick Winslow Taylor, publicou “Os princípios da Administração científica em 1911, fundando o que posteriormente, ficou conhecido como Administração científica do trabalho ou mesmo Taylorismo. Com observações e a práticas chegou a conclusão de que:

[...] a decomposição de cada processo de trabalho em movimentos componentes e a organização de tarefas de trabalho fragmentadas segundo padrões rigorosos de tempo e movimento, implicariam, em conjunto, um considerável aumento da produtividade do trabalho. (MORAES, 2008, p.150)

A padronização do trabalho levou a uma imensa insatisfação por parte do trabalhador o que acabou por produzir imensos entraves inclusive de implantação para gerência científica. Mas isso, não impediu que essas ideias se propagassem inclusive elas influenciaram bastante Henry Ford.

O fordismo de acordo com Moraes (2008), em muitos elementos e características era muito semelhante ao Taylorismo seguindo uma mesma lógica de

realizar a divisão do trabalho e definir os movimentos que produziram mais eficiência e diminuição de tempo. O maior destaca em relação a Henry Ford, refere-se a implantação da esteira na linha de montagem que perdura até hoje em muitas empresas. Nesse sentido Moraes (2008, p.154), ensina que os fundamentos do fordismo são:

mecanização da produção; padronização das partes do produto; aplicação de novas formas de energia; e fluxo contínuo dos materiais através de uma série de máquinas, ou seja, a própria linha de montagem semovente.

É preciso destacar que todo esse esforço tinha o objetivo de melhorar a produção em massa de um mercado que estava a alto vapor, para isso, Ford também estava preocupado com a aceitação do trabalhador tanto que definiu oito horas de trabalho por dia e um salário de cinco dólares.

O modelo fordista começa a dar sinais de enfraquecimento já na década de 1960, entrando em franco declínio em 1970, com a crise mundial de petróleo. Aos poucos o modelo fordista foi dando lugar ao modelo de especialização flexível que foi se tornando mais atraente para o capitalismo, e conseqüentemente, se expandiu por todo o mundo sem muita resistência dos trabalhadores pelo contexto de mudança e a fragilidade dos sindicatos.

No que se refere ao Toyotismo, segundo as lições de Moraes (2008), o Toyotismo começou a ser implantado entre 1950-1970, e tem sua origem no Japão, surgindo pela necessidade de superar a indústria norte-americana. De acordo com o autor o Toyotismo é também conhecido como “lean Production”, ou seja, produção enxuta, pois ele usa características da produção em massa como rigidez e custos baixos e da produção artesanal, flexibilidade e qualidade, possuindo como fundamento: trabalho em equipe de cooperação e aperfeiçoamento continuado e diminuição de tempo. Nas palavras de Moraes (2008, p.155), o Toyotismo pode ser encarado como:

[...] um sistema de organização da produção baseado em uma resposta imediata às variações da demanda e que exige, portanto, uma organização flexível e integrada do trabalho, podendo, também, ser caracterizada pelos cinco zeros: i) zero atrasos; ii) zero estoques; iii) zero defeitos; iv) zero panes, e v) zero papéis.

Essa reestruturação da cadeia de produção serviu ainda mais para modificar as relações de trabalho colocando deixando evidentemente, o trabalhador a mercê dos propósitos dos objetivos econômicos do capitalismo.

5.2 Regime de acumulação Flexível

De acordo com Moraes (2008), diante das incapacidades do capital sanar suas contradições sozinho. As empresas começam a partir de 1970, a se racionalizar, reestruturar os mecanismos de trabalho, implementando inovações tecnológicas, investindo pesado em automação, inventando novos produtos e procurando mercados ainda não ou pouco explorados, é o momento da transnacionalização das organizações. Diante de um período histórico muito conturbado do ponto de vista social e econômico que foi a década 1970 e 1980. Nessa ambiência as empresas deram os “primeiros passos no caminho de uma transição para um regime de acumulação inteiramente novo e profundamente marcado pelo confronto direto com a rigidez do fordismo, tendo ficado conhecido como acumulação flexível” (MORAES, 2008, p.156).

Conforme Gomes (2004), a partir desse momento tudo se modificou, as formas de estocagem o relacionamento com os clientes, novos nichos de mercado sugeriram, a economia se virtualiza permitindo que se façam transações e negócios financeiros com o mundo inteiro. Os consumidores ficam mais exigentes, fazendo com que as empresas se preocupem mais com a qualidade dos serviços e com a própria origem da matéria-prima e como ocorre o processo de produção. Estão lançadas as bases para o impulsionamento da terceirização.

5.3 Terceirização e as condições do trabalhador

Diante do exposto e seguindo os estudos de Soares (2015), associação entre as ideias neoliberais e o toyotismo ocasionou a flexibilização das relações de produção econômica, afetando com isso as realidades trabalhistas e o próprio direito do trabalho que ao se tornar mais maleável também tem permitido a precarização das relações trabalhistas, tudo em nome da diminuição de custo e aumento da lucratividade.

No Brasil, o processo de Terceirização que passou a ser mais pujante a partir de 1988, entrou no movimento internacional e precarizou ainda mais a condição do trabalhador. Para Soares (2015), como a relação que as empresas estabelecem é cível somente, possuindo vinculação nas hipóteses de ilicitude, os trabalhadores ficam ainda mais desamparados.

De acordo com Soares (2015), ainda se pode distinguir a terceirização em duas, a reestruturante, que visa basicamente, a diminuição de custos, modificando os mecanismos de produção com a entrada de novas tecnologia e práticas organizacionais e a Terceirização Predatória que diminui os custos a partir da exploração ainda mais acentuada da mais valia, da força de trabalho do trabalhador submetendo a quem da lei do acompanhamento sindical. Nas palavras de Soares (2015, p.2), “Nessa segunda hipótese de terceirização o lucro das tomadoras é indiscutivelmente maior e é o trabalhador terceirizado a maior vítima dessa exploração”.

A terceirização, ainda perfilhando as lições de Soares (2015), tem uma característica bastante perversa que é a capacidade de desorganizar o trabalhador frente aos seus sindicatos o que torna a luta por melhorias individualizadas, pulverizada as queixas não gerando nenhum tipo de resultado positivo. O que infelizmente, não afastando qual o tipo de lugar de fala de voz que se concede a um trabalhador desse lado dos trópicos senão a partir das pressões coletivas. E talvez esse seja um dos maiores trunfos dos efeitos desumanos e anticivilizatórios das relações de trabalho oferecidas pelas terceirizadas. É o que poderia ser chamado de processo de emudecimento do trabalhador na América Latina.

Entretanto, as práticas predatórias não se reduzem a desarticulação da política sindical, elas estão presentes ainda nas estatísticas dos ganhos dos menores salários em comparação a trabalhadores diretos, rotatividade do trabalho o que influencia para que essas pessoas sejam menos especializadas e mais facilmente trocadas. (SOARES, 2015).

Outro fator importante apontado pela autora refere ao fato que a ausência de legislação que regulamentasse de forma responsável as terceirizações fez com que elas ocorressem de maneira livre criando verdadeiras excrescência quando colocadas num panorama de garantia de direito e condições dignas de trabalho. Levando inclusive surgir empresas especializadas apenas em intermediar mão de obra em uma lógica, de mercadização das pessoas. (SOARES, 2015)

Perante isso, o Tribunal Superior do Trabalho (TST), no ano de 1986, editou a súmula nº 256, tornando crime esse tipo de contratação, conhecida como interposta, somente permitindo que ocorresse nos casos de trabalho temporário e serviço de vigilância (SOARES, 2015).

Já em 1994, o TST editou a súmula 331, buscando equilibrar os efeitos da acentuação da terceirização provocada pelo lançamento do Plano Real.

CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) - Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011.
I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.1974).

II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988).

III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.

V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.

VI - A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral.

Mesmo diante das mudanças e proteções trazidas pela revisão da Súmula, Soares (2015), afirma que a terceirização continuou aumentando e de forma ainda mais severa, porém disfarçada.

As empresas, segundo a autora, atingem a subjetividade dos trabalhadores fazendo-os crer que são “colaboradores” envolvendo-os sem se darem conta da ideologia empresarial. O capital faz com que os trabalhadores se sintam parceiros

levando-os a questionar os próprios direitos como os encargos trabalhistas em nome do bem da economia.

Diante do que foi discutido é pertinente indagar: qual a responsabilidade da Administração pública diante do dismantelo das relações trabalhistas e o que podem fazer os trabalhadores para atenuar os efeitos da terceirização?

Consoante as lições de Celso Bandeira de Mello (2009, p.983), no que diz respeito a responsabilidade civil do Estado cumpre destacar:

a obrigação que lhe incumbe de reparar os danos lesivos à esfera juridicamente garantida de outrem e que lhe sejam imputáveis em decorrência de comportamentos unilaterais, lícitos ou ilícitos, comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos.

É importante ainda frisar que, diferente do direito privado que pressupõe um ato ilícito para que o Estado possa reparar, no direito administrativo, atos ou comportamentos, que causem prejuízos ao indivíduo, maiores que os repartidos com a coletividade, ainda que forem lícitos, podem ser objeto de responsabilização. Conforme afirma a douta doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2015, p.785):

[...] trate-se de dano resultante de comportamentos do Executivo, do Legislativo ou do Judiciário, a responsabilidade do Estado, pessoa jurídica; por isso é errado falar em responsabilidade da Administração Pública, já que esta não tem personalidade jurídica, não é titular de direitos e obrigações na ordem civil. A capacidade é do Estado e das pessoas jurídicas públicas ou privadas que o representam no exercício de parcela das atribuições estatais.

Assim, o Estado é obrigado a monitorar as condições de trabalho nos casos de terceirização. Para que haja maior ponderação, pois a lógica econômica não deve prevalecer em detrimento a condição humana. Pois é notório que quando se deteriora as condições de trabalho se deteriora também as condições da própria dignidade da pessoa e da vida que são a razão de existir dos direitos. Frise-se que o Estado e o ordenamento jurídico pátrio, em primeiro lugar deve proteger a vida em seus mais complexos significados, o que inescusavelmente, inclui as relações de trabalho, defendendo-a de qualquer prática organizacional se necessário for, inclusive à terceirização.

Desse modo, cabe também aos trabalhadores e a própria sociedade lutar para se estabelecer, o que Delgado (2005), chama de “controle civilizatório da

terceirização” a fim de barrar ideias gerencialistas que não considere o fator humano como elemento preponderante.

Ainda é preciso lutar por um espaço de igualdade entre os trabalhadores diretos e os terceirizados que exercem as mesmas funções, assim como preceitua Silva *et. al* (2010), responsabilizar direta, solidária e objetivamente a tomadora.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A terceirização se consolidou como uma estratégia empresarial para diminuição dos custos e reestruturação da produção, possibilitando tanto que as empresas e até mesmo a administração pública pudessem investir seus esforços nas suas atividades fundamentais alcançando, qualidade, eficiência e economicidade.

Assim, diante da pergunta de partida que norteou essa pesquisa: qual é a condição do trabalhador diante da terceirização da Administração pública?

A literatura revela que o processo de terceirização tem fragilizado e precarizado as relações de trabalho, através da adoção de práticas tais como, rotatividade dos cargos, que contribui para desarticulação sindical e a falta de aperfeiçoamento profissional, salários menores que os mesmos trabalhadores contratados diretamente, aprofundando as desigualdades, subcontratação de mão de obra, contratação de empregados como empresas e diminuição de direitos trabalhistas e previdenciários impactando diretamente na dignidade dos trabalhadores.

O crescimento dessas condições age na direção contrária ao esperado para o país, enquanto nação civilizada e em desenvolvimento, defensora dos direitos humanos, que figuram entre eles proteção das relações de trabalho.

Acredita-se que a terceirização não é de todo condenável. A ideia seduz e pode ser uma verdadeira saída para melhorar os serviços públicos, porém o Estado deve regulamentar, fiscalizar e exigir igualdade de condições aos trabalhadores que exercem a mesma função de maneira direta em outras empresas, ou entidades públicas. Não se deve esquecer que há uma relação direta entre a precarização do trabalho e a condição de existir do ser humano. É preciso estar atento á supressão dos direitos, pois eles foram duramente, construídos e conquistados.

Esse estudo não encerra as possibilidades de investigação do objeto. Ao contrário, acredita-se que pode influenciar o surgimento de novos olhares, abordagens e campos de pesquisa para o curso de Administração pública.

REFERÊNCIAS

ABU-EL-HAJ, Jawdat. “Da 11 Era Vargas” À FHC: transições políticas e reformas administrativas. **Revista de Ciências Sociais**, v. 36, n. 1/2, 2005.

AMORIM, Helder Santos. **Terceirização no serviço público: uma análise à luz da nova hermenêutica constitucional**. São Paulo: LTr, 2009.

ASTI, Arnaldo Vera. **Metodologia da pesquisa científica**. 5. ed. Porto Alegre: Globo, 1979.

BARREIRO FILHO, Sergio Alberto. **O estudo dos princípios da eficiência, eficácia e economicidade na administração pública** Disponível em <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12851>. Acesso em: 31 jan. 2019.

BARROS JUNIOR, Carlos S. de. **A concessão de serviço público**. Disponível em <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/66698/69308>>. Acesso em: 16 jan. 2019.

BONAVIDES, Paulo. **A evolução constitucional do Brasil**. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s0103-40142000000300016&script=sci_arttext>. Acesso em: 15 jan. 2019.

BRASIL. **Constituição Federal do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm>. Acesso em: 15 jan. 2019.

_____. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial [dos] Estados Unidos do Brasil, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 15 jan. 2019.

_____. BRASIL. **Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 20 jan. 2019.

CARVALHO, Marcio Rogério. **Gestão de terceirizados: Desafios enfrentados pelos gestores de empresas terceirizadas**. Disponível em <http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Administracao_CarvalhoMR_1.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2019.

COSTA, Frederico Lustosa. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de Administração Pública; 200 anos de reformas.** Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n5/a03v42n5>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

DALLARIS, Dalmo de Abreu. Constituição e evolução do Estado brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, v. 72, n. 1, p. 325-334, 1977.

DELGADO, Maurício Godinho. **Capitalismo, trabalho e emprego: entre o paradigma da destruição e os caminhos de reconstrução.** São Paulo: Ltr, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DRUCK, G.; FRANCO, T. **A terceirização no Brasil: velho e novo fenômeno.** Rio de Janeiro: Laboreal, 2008.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Transição do Brasil Império à República Velha.** (2011) Disponível em <http://alooptico.us.es/Araucaria/nro26/monogr26_4.pdf>. Acesso em: 10 de Jan de 2019.

FONSECA, Pedro C. D. **Vargas e o capitalismo em construção (1906-1954).** São Paulo: Brasiliense. 1989.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisas.** São Paulo: Atlas, 1999.

GODOY, Arlida Schmidt. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades.** Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v35n2/a08v35n2.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

GOMES, Carlos Francisco Simões. **Gestão da cadeia de suprimentos integrada à tecnologia da informação.** São Paulo: Cengage Learning Editores, 2004.

LAFER, C. **JK e o programa de metas – 1956-1961.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 202.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E.M. **Fundamentos de metodologia científica.** 5.ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, 22. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 1997.

MELLO, Celso Antonio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MORAES, Paulo Ricardo Silva de. **Terceirização e precarização do trabalho humano**. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/5382/008_moraes.pdf?sequence=1>. Acesso em: 20 jan. 2019.

NAPOLEÃO, Isabela Mattos. **Terceirização na administração pública e os reflexos da ação declaratória de constitucionalidade nº 16 do Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <<https://app.uff.br/riuff/bitstream/1/2495/1/Monografia%20Isabela%20Mattos%20Napole%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2019.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Da administração pública burocrática à gerencial**. Disponível em: <<http://bresserpereira.org.br/papers/1996/95.admpublicaburocraticaagerencial.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

_____. **Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n28/a03n28>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

_____. **Burocracia Pública e Estado no Brasil**. Disponível em: <http://igepp.com.br/uploads/arquivos/igepp_-_camara_tecnico4_rere_-_burocracia_e_estado_no_brasil_-_bresser_leonardo_albernaz_200514.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2019.

PINTO, R. F.; ARAÚJO, A. J. S. A terceirização na grande indústria pessoense na perspectiva dos seus gestores. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, XXX. Salvador, 2006.

PRADO JUNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo: colônia**. 12. ed. São Paulo: Brasiliense, 1972.

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

QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L. **Manual de investigação em ciências sociais**. 2.ed. Lisboa: Gradiva, 1998.

RAMOS, Dona Maria de Oliveira. **Terceirização na administração pública**. São Paulo: LTR, 2001.

SALGADO, Graça. **Fiscais e meirinhos - a administração no Brasil colonial**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira/Pró-Memória/ Instituto Nacional do Livro, 1985

SILVA, Alessandro da; KROST, Oscar; SEVERO, Valdete Souto. Fundamentos à responsabilidade solidária e objetiva da tomadora de serviços na 'terceirização'. **Juris Plenum Trabalhista e Previdenciária: doutrina, jurisprudência, legislação**. Caxias do Sul, RS: Plenum, ano VI, n. 32, p. 07-34, out. 2010.

SILVA, R. A. R.; ALMEIDA, M. C. Terceirização e quarteirização: indicativos estratégicos para implementação. In: ANAIS DO ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS EM ADMINISTRAÇÃO. Rio das Pedras. Rio de Janeiro: 1997.

SOARES, Isabella Albernaz. **A precarização das condições de trabalho através da terceirização de serviços**. Disponível em <<https://bellaalbernaz.jusbrasil.com.br/artigos/181873672/a-precarizacao-das-condicoes-de-trabalho-atraves-da-terceirizacao-de-servicos>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

VELLOSO, Catarina Coelho. **Análise do regramento legal da terceirização de serviços no âmbito da Administração Pública**. Disponível em <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,analise-do-regramento-legal-da-terceirizacao-de-servicos-no-ambito-da-administracao-publica,55131.html>>. Acesso em: 05 Jan. 2019.

VILHENA, Paulo Emílio Ribeiro de. **Recursos trabalhistas e outros estudos de direito e de processo do trabalho**. São Paulo: LTr, 2001.