

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

EDSON SANDRI PACHECO

**UMA ANÁLISE COMPARATIVA DO CUSTO EFETIVO TOTAL DA
MÃO DE OBRA TERCEIRIZADA CONTRATADA PELA UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL VERSUS O CUSTO ESTIMADO
NO MERCADO DE TRABALHO GERAL**

Porto Alegre

2015

EDSON SANDRI PACHECO

**UMA ANÁLISE COMPARATIVA DO CUSTO EFETIVO TOTAL DA
MÃO DE OBRA TERCEIRIZADA CONTRATADA PELA UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL VERSUS O CUSTO ESTIMADO
NO MERCADO DE TRABALHO GERAL**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Economia modalidade profissionalizante, com ênfase em Economia Aplicada.

Orientador: Prof. Dr. Eugênio Lagemann

Porto Alegre

2015

CIP - Catalogação na Publicação

Facheco, Edson Sandri

Uma análise comparativa do custo efetivo total da mão de obra terceirizada contratada pela universidade federal do Rio Grande do Sul versus o custo estimado no mercado de trabalho geral / Edson Sandri Facheco. -- 2015.

99 f.

Orientador: Eugênio Lagemann.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, BR-RS, 2015.

1. Formação dos estados nacionais. 2. Administração pública. 3. Terceirização. 4. Eficiência. I. Lagemann, Eugênio, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

EDSON SANDRI PACHECO

**UMA ANÁLISE COMPARATIVA DO CUSTO EFETIVO TOTAL DA
MÃO DE OBRA TERCEIRIZADA CONTRATADA PELA UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL VERSUS O CUSTO ESTIMADO
NO MERCADO DE TRABALHO GERAL**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Economia modalidade profissionalizante, com ênfase em Economia Aplicada.

Aprovado em: Porto Alegre, 24 de julho de 2015.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Eugênio Lagemann - Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Stefano Florissi
UFRGS

Prof. Dr. Ricardo Dathein
UFRGS

Prof Dr. Sandro Trecastró Bergue
UCS

Dedico este trabalho a minha mãe Marta pelo amor incondicional e apoio depositado em mim durante toda minha vida.

AGRADECIMENTOS

Venho primeiramente agradecer a Deus pela vida e pela oportunidade de adquirir conhecimentos relevantes que nunca ninguém poderá tirar de mim.

Gostaria de agradecer, também, ao meu orientador Prof. Dr. Eugenio Lagemann que não hesitou em me agraciar com sua orientação e aceite do meu trabalho.

“Investir em conhecimento rende sempre os melhores juros.”

(Benjamim Franklin)

RESUMO

O trabalho visou dimensionar e comparar o custo pago pela mão de obra terceirizada para as atividades de apoio pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e o custo estimado desta mão de obra no mercado de trabalho, para qualificar e verificar o grau de dissonância entre ambos. Também foram analisados fatores não financeiros envolvidos, pois impactaram o custo final da mão de obra terceirizada para a Universidade. A proposta de uma avaliação da realidade operacional e financeira do cenário da terceirização contribui positivamente para a busca da eficiência da administração pública. A primeira parte relata sucintamente a formação dos Estados Nacionais até a atualidade. Após se analisa o contexto atual da organização da força de trabalho pública no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988. A terceira parte analisa a realidade gerencial e financeira de dois contratos, relevantes pela abrangência e valores, da mão de obra terceirizada contratada. Os resultados obtidos demonstraram a necessidade do estabelecimento de uma evolução na administração, que poderá vir a ser o projeto de uma carreira pública celetista para as atividades de apoio. A terceirização, que surgiu como uma alternativa para a administração pública no passado recente, pode e deve ser vista como uma etapa dentro de um processo contínuo de busca da eficiência administrativa.

Palavras-chaves: Formação dos Estados Nacionais. Administração pública. Terceirização. Eficiência.

ABSTRACT

This research has sought to measure and compare the costs paid to outsourced labor for support activities by the “Universidade Federal do Rio Grande do Sul” (Federal University of Rio Grande do Sul) (UFRGS) and the estimated costs for that same labor in the registered work regime market, in order to qualify and verify the range of dissonance between both. Involved non-financial factors have also been analyzed, as they impact the final cost of outsourced labor for the University. The purpose of an operational and financial reality evaluation of the outsourced scenario contributed positively to the seeking of efficiency of public administration. The first part reports succinctly on the preparation of the National States up to the present. Afterwards, the current context of the organization of the public labor force in Brazil is analyzed, based on the Federal Constitution of 1988. The third part analyzes the managerial and financial reality of both labor contacts, relevant by their scope and charges for subcontracted outsourced labor. The obtained findings demonstrate the necessity for establishing evolution in administration, which could become a project of a registered work regime public career of support activities. Outsourcing, which has arisen as an alternative for public administration in the recent past, can and must be viewed as a step in the continual process seeking administrative efficiency.

Keywords: Preparation of National States. Public Administration. Outsourcing. Efficiency.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|---|-----------|
| Figura 1 - Delimitação da área de atuação do Estado..... | 62 |
| Figura 2 - Instituições resultantes da reforma do Estado..... | 64 |
| Quadro 1 - Elementos formadores do preço do serviço prestado para vigilância diurna | 74 |
| Quadro 2 - Elementos formadores do preço do serviço prestado para vigilância noturna..... | 76 |
| Gráfico 1 - Elementos do Custo Mensal do Funcionário Terceirizado..... | 78 |
| Gráfico 2 - Comparação dos Salários do Mercado com os custos dos Postos de Vigilância | 78 |
| Gráfico 3 - Índices Econômicos Nacionais comparados com % de Aumento dos Custos dos Postos de Vigilância Diurnos..... | 79 |
| Gráfico 4 - Índices Econômicos Nacionais comparados com % de Aumento dos Custos dos Postos de Vigilância Noturnos..... | 79 |
| Gráfico 5 - Comparação entre o Salário da Categoria x Custo do Mensal do Posto de Vigilância | 80 |
| Gráfico 6 - Comparação Entre o Acumulado dos Principais Índices da Economia Brasileira x o Percentual Acumulado de Reajustes do Contrato de Vigilância | 81 |
| Quadro 3 - Elementos formadores do preço do serviço prestado de auxiliar de serviços gerais | 82 |
| Gráfico 7 - Distribuição Percentual dos Elementos Formadores do Custo Funcionário/Mês..... | 85 |
| Gráfico 8 - Comparação entre o Salário Mínimo e os Custos Mensais dos Cargos de Serviços Gerais Terceirizados | 86 |
| Gráfico 9 - Comparação Entre os Principais Índices da Economia Nacional e a Evolução dos Custos com os Cargos de Auxiliar de Serviços Gerais Terceirizados | 86 |
| Gráfico 10 - Comparação entre o Piso Salarial da Categoria e o Custo Mensal dos Cargos de Serviços Gerais Terceirizados | 87 |
| Quadro 4 - Empresa não optante pelo simples - Percentuais sobre uma remuneração de mensalista | 88 |

| | |
|--|-----------|
| Gráfico 11 - Comparação dos Custos Mensais Hipotéticos de Uma Carreira Celetista Pública (base: CLT) e o Custo Mensal dos Postos de Vigilância Terceirizados..... | 89 |
| Gráfico 12 - Comparação dos Valores Hipotéticos de Uma Carreira Celetista (base: CLT) e o Custo dos Cargos de Serviços Gerais Terceirizados durante 2009 a 20011..... | 90 |

SUMÁRIO

| | | |
|--------------|--|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 12 |
| 2 | ESTADO | 14 |
| 2.1 | MUNDO ANTIGO | 15 |
| 2.2 | ESTADO MODERNO | 17 |
| 2.2.1 | Revolução francesa | 22 |
| 2.2.2 | Revolução americana | 24 |
| 2.2.3 | O Processo de Formação do Estado Brasileiro: da Colônia à Atualidade | 26 |
| 3 | A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA | 43 |
| 3.1 | ATOS ADMINISTRATIVOS | 50 |
| 3.2 | CONTRATOS ADMINISTRATIVOS | 52 |
| 4 | A REGULAMENTAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL | 54 |
| 4.1 | TERCEIRIZAÇÃO | 55 |
| 4.1.1 | Terceirização no Brasil | 56 |
| 4.1.2 | Terceirização na Administração Pública | 57 |
| 4.1.3 | Normas Legais e a Terceirização | 58 |
| 5 | A CRISE FISCAL DO ESTADO E SUA REFORMA NOS ANOS 90 | 60 |
| 5.1 | O NOVO ESTADO IDEALIZADO (DÉCADA DE 90) | 62 |
| 5.2 | CENÁRIO RECENTE | 65 |
| 6 | CENÁRIO ECONÔMICO-SOCIAL ATUAL DO PROCESSO DE TERCEIRIZAÇÃO NA UFRGS | 68 |
| 6.1 | VISÃO GERAL DOS CUSTOS ENVOLVIDOS E FATORES DE INEFICIÊNCIA DO PROCESSO | 68 |
| 6.1.1 | Custos com Gerenciamento | 69 |
| 6.1.2 | Controles Trabalhistas e Judiciais | 71 |
| 6.1.3 | Perda da Governabilidade | 71 |

| | | |
|-------|---|----|
| 6.1.4 | Extrapolação da Terceirização do Nível de Apoio para Área Administrativa..... | 72 |
| 6.2 | ANÁLISE DE CASOS..... | 72 |
| 6.2.1 | Análise Econômica - Contratos de Vigilância..... | 73 |
| 6.2.2 | Análise Econômica - Contrato de Auxiliar de Serviços Gerais | 82 |
| 7 | CONCLUSÃO..... | 92 |
| | REFERÊNCIAS..... | 95 |

1 INTRODUÇÃO

Este estudo realiza um comparativo entre o custo efetivo total da mão de obra terceirizada contratada pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), para os cargos de vigilantes e auxiliar de serviços gerais, durante os anos de 2008 a 2011, e o seu custo no mercado de trabalho em geral.

O objetivo geral do trabalho será fazer uma análise comparativa para qualificar e dimensionar o grau de dissonância entre o custo estimado da mão de obra no mercado de trabalho e o custo pago pela UFRGS, apontando distorções qualitativas e quantitativas de cargos e salários. Esta dissonância resulta tanto de questões legais quanto de características gerais e específicas do processo de contratação de empresas terceirizadas para este fim.

Neste trabalho, que analisará o grau de dissonância dos custos efetivos que a UFRGS tem com a contratação de serviços terceirizados em comparação com o custo estimado dessa mão de obra no mercado local, procura-se estabelecer um raciocínio teórico sobre uma alternativa de contratação, por parte do Estado, verificando a hipótese de que a contratação direta de funcionários celetistas poderia vir a ser uma opção mais justificável do ponto de vista financeiro e econômico, trazendo uma racionalização mais eficiente e eficaz da gestão dos recursos públicos.

O pressuposto é que o próprio modelo de gestão do Estado, nesse aspecto, não tem utilizado de forma mais racional seus recursos, não aplicando o princípio constitucional da administração pública de eficiência.

Este trabalho se justifica pelo fato de poder evidenciar que a alternativa, ainda que teórica, de contratação pela Consolidação das Leis do Trabalho de serviços de apoio, significaria uma economia significativa para a Universidade.

Este estudo comparativo e uma reflexão posterior das soluções para correção das discrepâncias apresentadas esbarram em restrições de ordem legal que engessam a possibilidade de substituição dos serviços terceirizados por funcionários celetistas da UFRGS.

Em um cenário de readequação da economia mundial, onde as nações reavaliam suas prioridades orçamentárias, é de grande valia uma avaliação teórica do quanto esse engessamento legal custa à Universidade.

Ressalta-se ainda que este estudo pode servir como uma ferramenta de análise para a necessidade de realinhamento econômico-financeiro de contratos futuros, no caso dos serviços contratados apontados pelo trabalho como os com maior discrepância.

A hipótese de contratação estatutária, via concurso público, não será analisada por ser consagradamente a forma mais onerosa ao Estado. E o processo de terceirização no serviço público, analisado neste estudo, iniciado a partir da década de 90 surgiu justamente para abrir uma alternativa ao viés estatutário que vigorava até então.

O trabalho está estruturado da seguinte forma: na primeira parte do trabalho será feita uma revisão da literatura onde será abordada, de forma concisa, a formação dos Estados Nacionais, desde a origem conhecida da civilização até os dias atuais, sua caracterização, objetivos e apresentados os conceitos e instrumentos de atuação legal do Estado na sua relação com a sociedade.

Em um segmento posterior é analisado o contexto atual recente da organização da força de trabalho pública no Brasil, a partir da Constituição de 1988. Nessa parte do trabalho é apresentado o contexto do cenário da época, quando o País viveu uma reforma das suas organizações administrativas e das respectivas carreiras de trabalho.

E após o cenário real da gestão dos contratos, sob o aspecto operacional e administrativo, serão descritos e analisados, sob a ótica da validade da terceirização como a melhor opção para suprir as necessidades de pessoal de apoio.

Por fim, serão analisados os dados da remuneração média dos cargos terceirizados no mercado local - vigilantes, auxiliares de serviços gerais - escolhidos pelo critério do seu volume de dispêndio financeiro em relação aos demais cargos, que a UFRGS contrata, junto aos seus respectivos sindicatos locais, de modo que estes dados sirvam para fundamentar este estudo comparativo.

Por outro lado, serão recolhidos os dados econômico financeiros, relativo aos anos de 2008 a 2011, dos valores pagos às empresas fornecedoras de serviços terceirizados, assim como suas planilhas de custos, quando se procurará contemplar os custos efetivos totais (com inclusão de termos aditivos, etc.) pagos pela UFRGS durante o período analisado.

2 ESTADO

Desde os primórdios da história do Homem no planeta, ainda em sociedades primitivas alicerçadas em satisfazer as necessidades básicas dos pequenos grupos de indivíduos, o “poder” era um fator intrínseco nas relações e na hierarquia dos mesmos (MORAIS, 2013).

Essa ideia estava presente tanto em grupos nômades quanto em grupos estacionários, pois os primeiros além de viverem como coletores também originaram os primeiros grupos mercenários (hierarquia militar), que atacavam os membros do segundo grupo, conforme explica Engels (1984).

Também nas coletividades estacionárias, mesmo antes da estruturação da vida em sociedade como temos hoje, com leis e normas que moldam as relações entre as estruturas e os indivíduos, elas já tinham a noção de que existe um “poder” (pela força física, adaptabilidade ao meio ou conhecimento prático por parte de um indivíduo ou subgrupo) inato na vida destes grupos de indivíduos primitivos revelando que é inerente à vida em coletividade a presença deste ingrediente, que organizava e definia o papel de cada homem naqueles tempos antigos, e que se tornou um axioma na história da sociedade neste planeta.

A fixação física-geográfica trouxe a necessidade de hierarquia, definições de papéis individuais e regulação das interações mútuas, ou seja, uma definição de autoridade que organizasse a vida em grupo (MORAIS, 2013).

Com a evolução dos indivíduos e das sociedades, esta aceitação do poder, por parte dos agentes, se dá muito mais em decorrência de um sentimento de conveniência ou legitimidade. Conveniência de que este poder supriria as necessidades do indivíduo ou legitimidade de que o poder supriria essas necessidades.

A ideia de eficiência do Estado para atender às expectativas e anseios do cidadão foi lançada, ainda que de forma bruta e incipiente.

Após a consolidação da civilização humana, ocorreram as organizações das primeiras comunidades em pequenas cidades, que tiveram como consequência, logo em seguida, a sua transformação em cidades grandes, dando origem às primeiras formações de um Estado Nacional. No início como cidades-estado e logo

depois abrangendo um território geográfico maior, de acordo com as características culturais, sociais, geográficas.

Uma forma sintetizada de definir a ideia de Estado seria dizer que ele é o conjunto de subgrupos de indivíduos, formando uma sociedade que, com o objetivo do bem comum, reúne-se dentro de um território físico, interagindo com este ambiente, desenvolvendo uma vivência integrada ao longo do tempo.

Minhoto (2004, p. 11-12), citando Platão, em *A República* (1991) ensina:

[...] como temos muitas necessidades e fazem-se mister numerosas pessoas para supri-las, cada um vai recorrendo à ajuda deste e daquele para tal outro; e quando esses associados e auxiliares se reúnem todos numa só habitação, o conjunto dos habitantes recebe o nome de cidade ou Estado.

2.1 MUNDO ANTIGO

Existem autores, como Engels (1984), por exemplo, que são do entendimento de que a formação da família (independente da forma) é algo intrínseco ao gênero humano, e constituiu o berço da formação do Estado. Este processo estaria programado na formação física do homem devido à necessidade da formação de uma estrutura de poder, de organização com um direcionamento específico comum, tendo seu estabelecimento sido iniciado com os laços familiares.

Claro que este pensamento é de difícil comprovação científica e, portanto, torna-se um caminho subjetivo para a compreensão da formação da ideia de Estado. Contudo, o fato é que o Estado (ainda que arcaico), como instituição, é histórico.

A humanidade traz os primeiros registros de uma organização civil com a civilização Suméria, que, até onde é conhecido, foi a primeira a utilizar-se da escrita para os registros de sua história e organização social. E marca o início de uma burocracia estatal que necessitava da escrita para administrar as necessidades daquela sociedade. Outros exemplos das primeiras noções de Estado podem ser citados nas civilizações egípcia, grega e romana.

Esta estrutura de poder primordial estabelecida, no passado, tinha como uma das suas principais características a centralização do poder na figura religiosa ou divina (CARDOSO, 1985).

A ideia de o Estado formar e administrar estoques pertencentes ao Faraó trouxe a noção da responsabilidade do Estado não só de regular e determinar o campo de atuação de cada indivíduo, mas também o conceito de que ele tinha a responsabilidade de administrar, de modo mais eficaz e eficiente, o conjunto de recursos que pertencem ao local geográfico em que ele está constituído pra trazer bem-estar à coletividade.

Esse conceito de otimização dos recursos públicos para assegurar o bem-estar do povo que o compõem, quando levado à execução, na prática diária, por parte dos seus agentes, fortalece e prospera o conjunto da sociedade, o que se pôde observar no grau de desenvolvimento que a civilização egípcia atingiu.

A noção grega de Estado, que tanto influenciou a formação das civilizações futuras da cultura ocidental, consolidou-se com a formação das cidades-estado, no período Clássico de nossa história.

Não existiu um Estado Grego Único, no caso da civilização grega, mas, sim, diversos estados helênicos representados por suas “*polis*” (cidades-estado). Cada uma destas com suas características próprias, no sistema de governo, tendo o idioma como forma de interação entre elas.

Esparta caracterizava-se por um Estado ostensivo no dia-a-dia dos cidadãos, com um papel determinante nos acontecimentos ao longo da vida do indivíduo. O bem-estar do cidadão estava longe de ser um fim precípuo a ser atingido, o que preponderava era o esforço para a sobrevivência do próprio Estado e seus fundamentos culturais, diante de ameaças externas de nações estrangeiras ou necessidades de expansão das áreas férteis (FUNARI, 2002).

Todavia, mesmo em um Estado concebido nos moldes de Esparta, evidenciava-se que a eficiência da administração pública dos recursos humanos e agrários era uma necessidade para a continuidade da sua sociedade.

A cidade-estado de Atenas trouxe um conceito de sistema participativo de assembleias em praças públicas. Foi uma contribuição inovadora, pois substituíu as linhagens sanguíneas reais pela participação política dos considerados cidadãos.

O Império Romano, que evoluiu de um sistema monárquico para republicano, poderia ser considerado como a plenitude do conceito básico de Estado, pois ele agregava o conceito de um conjunto de comunidades, interagindo em torno de uma cultura comum (ainda que com aspectos impositivos, como no caso da questão

religiosa e política), dentro de fronteiras geográficas, com aspectos extrativistas e agrários de interação com o ambiente (MORAIS, 2013).

Este Estado expandiu-se até formar um império milenar que foi corroído ao longo dos últimos séculos de sua existência por uma ineficiência administrativa, até sua dissolução. Evidenciaram-se, assim, os riscos que a ingerência e a ineficiência da administração pública trazem para o Estado, que, independente do seu tamanho, não é imune a sua dissolução quando impregnado de ineficiência e desperdício (FUNARI, 2002).

Todos estes povos tiveram a necessidade de organizar-se dentro de uma estrutura de regramentos e delimitações das liberdades individuais, onde os indivíduos deveriam ter uma estrutura de interação com a sociedade, dentro do papel que o Estado lhe definia. Por exemplo, as relações entre estrangeiros e cidadãos, entre escravos e senhorios, entre inimigos e aliados, entre reis e os demais cidadãos.

Na antiguidade, a formação e a manutenção do Estado Nacional estava muito ligada a um fator expansionista-territorialista de suas fronteiras para consolidação das suas sociedades.

2.2 ESTADO MODERNO

O Estado moderno ocidental, diferentemente do Estado no passado, onde não havia uma fixação permanente dos indivíduos devido ao expansionismo, tem uma característica básica de estabelecimento dos indivíduos que o compõem, formando uma sociedade mais homogênea, onde existe uma unidade cultural que gera o sentimento de Nação (DALARI, 1998).

Não que a ideia do Estado como entidade independente, com poderes e características, funções e delineações, seja diferente no passado antigo da época atual. Mas a concepção de Estado, atualmente, abrange conceitos mais amplos, pois ele é a expressão da sociedade que o compõem e suas identidades culturais, morais, espirituais e sociais como um todo.

O Estado Moderno Ocidental, que procurou desde o início a regulação da liberdade individual do indivíduo, não estava vinculado à ideia de bem-estar social

do cidadão. E muito menos ao conceito de eficiência e fiscalização da administração pública (DALARI, 1998).

Desta forma, ao longo do tempo, a organização e a normatização do Estado procurou evoluir, conforme o amadurecimento da sociedade, para vincular-se ao bem estar da sociedade que o constitui.

A busca de uma estrutura que regulamentasse e atendesse os anseios de uma nação, para construção da ordem e progresso, mesmo com muitas falhas ao longo da história, foi constituída como molde para ser utilizado e aprimorado pelas gerações vindouras. Essa postura abriu o caminho para a construção e aprimoramento dos valores inerentes ao senso de bem comum e liberdade individual.

Essa evolução caracterizava-se por um sistema religioso ou de divinização do poder, passando posteriormente para um sistema genealógico de linhagens reais, até o amadurecimento da estruturação do Estado através da lei (MORAIS, 2013).

O marco histórico aceito dessa transição, entre o Antigo e o Moderno, é a assinatura da Paz da Westfália (1618-1648, Guerra dos Trinta Anos), onde elementos impessoais (soberania, território, população, exército nacional) foram inseridos na concepção de Estado.

Minhoto (2004, p. 13-14) afirma:

[...] que Estado Moderno, com as características que hoje conhecemos, surgiu ao final da chamada Guerra dos Trinta Anos (1618-1648), com a assinatura da Paz da Westfália, conflito que envolveu praticamente toda a Europa (com exceção apenas da Rússia) e trouxe inovações importantes como a introdução clara de uma ideia de tolerância e liberdade religiosa [...] e, principalmente, trouxe consigo a concepção de uma visão do Estado como uma entidade dissociada da religião e detentora de razões próprias, a chamada Razão de Estado.

Contudo, os elementos para a formação de um Estado, na concepção moderna já estavam sendo construídos há pelo menos 3 séculos (Guerra dos Cem Anos. 1337-1453) (KARNAL et al., 2007).

A promulgação, em 1215, da Magna Carta por João I, rei inglês, que garantia direitos à nobreza (posteriormente aos demais cidadãos ingleses), lançou a semente de um Estado político-jurídico na relação com os membros da sociedade.

Esta forma de racionalizar a forma e papel do Estado foi caracterizada como Razão de Estado. A partir de então o Estado teve uma reorganização com a formalização destes novos conceitos. Com isso sua legitimação supera aspectos religiosos e hereditários para consagrar um aspecto político.

Dentro do conceito de soberania, este Estado deveria gozar de uma aceitação submissa de seu poder, onde não deveria e não poderia ser ameaçado na sua estrutura por forças internas.

E sua atuação para manutenção dessa existência soberana da sua vontade e existência pressupõe a exclusividade do poder de uso da força, e do julgamento da forma e dosagem dessa utilização, legitimado pelo poder político transferido da sociedade para ele.

Minhoto (2004, p. 16) citando Max Weber, em *Ciência Política: duas vocações* (1993) ensina:

[...] Tal como os agrupamentos políticos que historicamente o precederam, o Estado consiste numa relação de dominação do homem sobre o homem, fundada no instrumento da violência legítima (isto é, violência considerada como legítima). O Estado só pode existir, portanto, sob condição de que os homens dominados se submetam à autoridade continuamente reivindicada pelos dominadores.

Uma relação ordeira com a sociedade que o constituiu se dava na medida que esta mesma sociedade reconhecia, submetia-se e legitimava a autoridade do Estado, de modo que o regramento civil formalizado pelo Estado foi aceito de forma natural pelas pessoas.

Concomitante a esse ambiente político dinâmico, onde ocorria um aprimoramento na relação do Estado com a sociedade, o cenário econômico também dava sua contribuição nessa evolução com as suas transformações, pois durante o surgimento do Estado Moderno ocorria uma transição nas relações econômicas.

A economia feudal estava sendo substituída por um processo de abertura comercial, gerando um incremento de transações e interações das sociedades, assim como estabelecendo novas classes sociais e novos padrões de pensamento (SWEEZY et al., 1997).

Este novo ambiente, em transformação, aspirava a um Estado regulador das atividades comerciais, onde toda a economia da nação estivesse regulada por princípios favoráveis às relações comerciais. Um marco nesse processo se deu em

1688, com a Revolução Gloriosa, na Inglaterra, onde surgiu oficialmente o estado liberal.

Os princípios elementares liberais são o da propriedade, do respeito aos contratos, da liberdade e do individualismo. E estes estavam protegidos e presentes no ordenamento legal desse novo Estado Liberal que surgiu na Inglaterra.

A sociedade e, principalmente, os agentes econômicos dessa nova ordem que se estabelecia necessitavam um ambiente institucional que estabelecesse uma proteção aos contratos estabelecidos e à propriedade individual. Sem isso, não haveria possibilidade do desenvolvimento das relações comerciais.

Inexoravelmente, nesse ambiente em que o capitalismo surgia, trazendo transformações sociais e institucionais, o Estado necessitou inserir um novo contexto nas liberdades individuais estabelecidas, que, dessa forma, fomentassem o empreendedorismo dos indivíduos dessa sociedade à época.

Essa nova forma de pensar o Estado e sua atuação, começou a agregar a ideia de trazer limites ao poder do Estado. Organizandoo em uma esfera institucional, que atua na defesa externa da sociedade e uma esfera que regulamenta as relações nessa mesma.

Tendo em vista esse Estado mais complexo nas suas responsabilidades, e da mesma forma a atuação dos agentes desta sociedade liberal que surgiu, houve o estabelecimento de novos paradigmas onde o regramento jurídico não era mais ditado por poderes hereditários ou eclesiásticos, mas sim por um Estado legal. Nesse a previsibilidade da estrutura jurídica dos procedimentos e dos processos era essencial.

Essa base de formação da sociedade moderna tem uma ideia complementar, fruto da evolução da interação entre Estado e sociedade, que é a da razoabilidade, eficiência e eficácia do sistema legal no que se refere ao regramento da Administração Pública.

Ao longo da história, esse processo aprimorou-se para a importância da busca do bem estar do indivíduo e, conseqüentemente, de todos, e a sociedade exigiu que o Estado tivesse uma atuação de forma a maximizar o melhor uso dos recursos transferidos a ele.

Com o advento das transformações institucionais trazidas pelo liberalismo, houve uma evolução na estrutura de poder do Estado, antes sujeito a um Rei,

legitimado por uma genealogia escolhida por Deus, ou alguma autoridade espiritual, e que agora deveria estar constituído de acordo com a Lei, e este Estado, também estaria limitado na sua forma de atuação por ela.

Durante o período do liberalismo, a noção de organização do poder estatal em Executivo, Legislativo e Judiciário foi proposta por Montesquieu em sua obra “O Espírito das Leis”, publicada em 1748.

Minhoto (2004, p. 20) citando Montesquieu, em *O Espírito das Leis* (1993) expõe essa ideia:

Há em cada Estado, três espécies de poderes: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes, e o executivo das que dependem do direito civil. Pelo primeiro, o príncipe ou magistrado faz leis por certo tempo ou para sempre e corrige ou ab-roga as que estão feitas. Pelo segundo, faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, estabelece a segurança, previne as invasões. Pelo terceiro, pune os crimes ou julga as querelas dos indivíduos. Chamaremos este último o poder de julgar e, o outro, simplesmente de poder executivo do Estado.

Com base nos ensaios teóricos foi deflagrado o processo de evolução e de implementação dessa nova forma de organizar o Estado. Esta nova visão teve uma aceitação disseminada na sociedade ocidental.

Este rearranjo do poder é uma evolução para aquela sociedade que, antes refém e sem representação por parte dos poderes hereditários ou eclesiásticos da época, agora possui uma estrutura institucional de representatividade das suas necessidades e de regulação de seus conflitos civis e comerciais.

O liberalismo consolidou a concepção de que o Estado deveria ter um arcabouço legal que o definisse, regulasse sua atuação e limitasse seu poder. Pode-se afirmar que foi forjada a noção de Estado de Direito nesse período (BONAVIDES, 2007).

O regramento constitucional já havia nascido e sido aplicado através da Carta Magna de 1215, mas o estabelecimento de uma estrutura legal disseminada e estruturada que deveria ser defendida pela sociedade, veio através dos ideais liberais, nessa época.

Para uma sociedade que dependia do entendimento de uma figura central, o rei, para governar os vários aspectos das interações de sua vida, ter uma evolução

para um sistema codificado e previsível de definir as relações legais entre os indivíduos, foi uma mudança de paradigma.

A partir de então surgiram na concepção de Estado as noções de poderes separados e limitados na sua forma de ação.

Toda essa nova forma de pensar o Estado e sua relação com a sociedade disseminou, ao longo do tempo, aspirações de mudanças nos países circundantes à Inglaterra.

2.2.1 Revolução Francesa

Na França, com um contexto extremamente feudal naquela época, houve o surgimento de aspirações, por parte de pensadores iluministas franceses, de um Estado laico e representativo.

Os ideais de liberdade e igualdade começaram a retumbar na sociedade, que era pressionada por uma carga tributária pesada e por uma total ausência de proteção legal de seus direitos individuais.

O Estado estava tão distante de uma representatividade popular que a iniciativa de adoção de critérios e a busca da eficiência na utilização dos recursos públicos, eram uma ideia que não fazia parte das preocupações do rei (HOBSBAWM, 2009).

A Revolução Francesa, que ocorreu em decorrência dessa situação, tendo como estopim uma sequência de graves crises agrícolas e a concorrência inglesa na indústria têxtil com a consequente deterioração do tecido social urbano, inchado pelo aumento do êxodo rural presente na época, influenciou definitivamente o pensamento ocidental de um Estado laico, igualitário e livre (HOBSBAWM, 2009).

Os eventos da “queda da Bastilha” (símbolo do poder absoluto do rei) e da “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão” foram o início de um processo, sem volta, da instauração dos ideais iluministas na composição das relações do Estado com o povo.

A história da França mudou definitivamente, ainda que o rei permanecesse no cenário político, e esse processo amadureceu com a “Assembleia Constituinte”, de 1790, onde, através de um ato chamado “Constituição Civil do Clero”, os poderes

eclesiásticos desta casta foram colocados sob a autoridade do Estado e as terras que eram de posse da igreja foram confiscadas.

Este processo resultou em grande descontentamento do rei Luís XVI, e após sua fuga frustrada que tinha a intenção de conspirar e reorganizar uma força militar com a monarquia austríaca e prussiana (que estavam extremamente desconfortáveis com o processo de transformação da política francesa), ele foi capturado e preso.

Em 1792, após a vitória sobre os exércitos invasores da Áustria e da Prússia, na “Batalha de Valmy”, as forças revolucionárias francesas, através dos seus líderes burgueses, proclamaram a República em 22 de setembro.

Diante desse novo cenário, a “Assembleia Constituinte” foi substituída pela “Convenção Nacional”, e esta nasceu com a missão de elaborar uma nova constituição para a França.

A estrutura de poder, nessa época, estava constituída basicamente por esses três grupos (BLUCHE; RIALS; TULARD, 2009, p.75):

- a) os Girondinos: formados por membros da alta burguesia;
- b) os Jacobinos: formados por membros da burguesia (pequena e média) e o proletariado de Paris. Tinham como característica a radicalização e lutavam pelos interesses do povo. Seus principais líderes eram - Maximilien Robespierre e Louis-Antoine de Saint-Just;
- c) O Grupo da Planície: Ligados a quem estivesse no poder;
- d) O rei Luís XVI foi julgado e guilhotinado em 21 de janeiro de 1793. Este evento marcante no processo revolucionário desencadeou instabilidades internas e novas agressões externas;

Devido ao sucesso em conter as ameaças militares estrangeiras, o governo ditatorial de Robespierre acabou em 1794, na guilhotina, devido à tomada de poder, através de um golpe de estado dos outros dois grupos que apoiaram a revolução.

O objetivo da alta burguesia foi o de afastar dois perigos: a volta ao regime monárquico e a república democrática jacobina, que defendia, principalmente, o fim da propriedade privada.

Esta nova fase da afirmação do Estado Francês foi marcada pelo controle autoritário da alta burguesia, que estabeleceu uma nova constituição para o país, com o apoio do exército francês.

Com vitórias na parte ocidental da Europa, na Suíça, em Malta, na Síria, no Egito - (campanhas contra a Primeira e Segunda Coligação) - a figura de Napoleão Bonaparte ganhou destaque como talentoso oficial do exército.

Contudo pode-se reunir as ideias vitoriosas conquistadas pela Revolução Francesa na organização e aprimoramento das relações do Estado com a sociedade, que trouxeram uma influencia definitiva para a civilização ocidental, da seguinte forma:

- a) a divisão dos poderes do Estado em Legislativo, Executivo e Judiciário que antes da revolução eram exercidos de forma central pelo rei;
- b) formação do conceito de Assembleias para a representação popular;
- c) a instituição do voto como meio de participação política da sociedade;
- d) a expansão do conceito do liberalismo para outras nações ocidentais;

Desta forma pode-se compreender o quanto traumático e violento foi o processo francês de transformação de um Estado Absolutista para um Estado Liberal. Observa-se que esse processo não fugiu à regra da história, no que diz respeito à lenta velocidade das conquistas, com retrocessos pontuais, mas que ao final de um ciclo, deixa avanços.

2.2.2 Revolução Americana

A nação americana teve suas origens nas Treze Colônias inglesas, formadas a partir do século XVII.

A particularidade desse processo deveu-se ao fato de que a população europeia que emigrou para a América do Norte buscava construir uma nova sociedade.

Esta população teve vários motivos que incentivaram sua emigração, tais como: a perseguição religiosa infligida aos protestantes (KARNAL et al., 2007) por sua contrariedade ao contexto absolutista real inglês; a expectativa de liberdade

religiosa; os conflitos políticos que tomavam conta da Europa; oportunidades comerciais e a busca de uma vida melhor (FO, 2007).

Estas colônias tinham um grau de independência entre si elevado. E tiveram suas formações em escalas de tempo diferentes.

Nas colônias situadas mais ao centro e ao norte desenvolveu-se a pequena e média propriedade rural, com um sistema de extrativismo e de multiculturas que abasteceram tanto a Europa quanto as colônias situadas ao sul.

Nas colônias situadas mais ao sul, a matriz econômica era de grandes plantações com utilização de mão de obra africana escrava. Com grandes áreas de monoculturas (“plantation”) que abasteciam os europeus com produtos que não podiam ser cultivados na Europa, devido ao clima, estabelecendo uma sólida relação comercial com o “velho continente” (KARNAL et al., 2007).

Contudo, a relativa independência que a Inglaterra concedia às suas Treze Colônias começou a ser revista em função dos gastos bélicos ingleses com os vários conflitos na Europa, Ásia e América. Entre esses conflitos, a Guerra dos Sete Anos, vencida pelos ingleses com a ajuda dos seus colonos na América, ampliou as fronteiras do território inglês, pois foram anexados territórios pertencentes aos franceses e espanhóis.

Em 1773, veio a “Lei do Chá”, que determinava o monopólio de fornecimento de chá da Companhia das Índias Orientais para a América Inglesa, indicando a disposição da Coroa de definir outros monopólios (KARNAL et al., 2007).

Diante dessa situação, as Treze Colônias organizaram, em 1774, o Primeiro Congresso Continental, em Filadélfia, na Pensilvânia, no qual doze colônias mandaram representantes solicitando à Coroa a revogação desta lei.

As relações entre a colônia e a Coroa Inglesa começaram a deteriorar, até que um ano depois, em 1775, foi organizado o Segundo Congresso Continental. Nesse congresso foi tomada a decisão de enfrentamento bélico com os ingleses. Não foi uma decisão unânime, mas pela maioria dos participantes.

Nessa altura dos acontecimentos surgiu o nome de George Washington como estrategista militar dos rebeldes. E já naquele ano aconteceram enfrentamentos entre os dois lados.

Durante esse período de guerra, os rebeldes firmaram, em 4 de julho de 1776, a Declaração de Independência das Treze Colônias. Nesse documento foi

afirmada a formação de um bloco único das colônias, assim como sua autonomia legal entre elas (ARMITAGE, 2011).

Finalmente em 1783, a Inglaterra reconheceu a independência das Treze Colônias, no Tratado de Paris. É marcante na história da revolução de independência americana a indignação da sociedade da época para com as atitudes da coroa inglesa no que se refere à regulamentação econômica daquela sociedade visando sua exploração em detrimento da sociedade ali formada (KARNAL et al., 2007).

O Estado não é um ente estéril e distante, como se comportava a coroa inglesa. Mas sim é o ente formado pelo conjunto da sociedade por ele abrangida que deve ter como objetivo o bem comum de todos (BRANCO; MENDES, 2012).

Quando este fim do Estado é subjugado por qualquer outra razão - incompetência administrativa, desperdício, corrupção, favorecimentos de classes, etc. - suas bases começam a degradarem-se de forma gradual ou violenta. Mas a sociedade que o forma começa a ser agente ativo e passivo desse processo de falência.

Estes acontecimentos históricos das Treze Colônias narraram exatamente essa relação de causa e consequência do tipo de sociedade que uma Nação forma.

2.2.3 O Processo de Formação do Estado Brasileiro: da Colônia à atualidade

O Brasil, após seu descobrimento em 1500, viveu trinta anos de um extrativismo (pau-brasil) selvagem e abandono por parte da Coroa Portuguesa (FERLINI, 1994).

A partir de então, Martin Afonso de Souza chefio a primeira expedição colonizadora, distribuiu sesmarias (lotes de terra), instalou o primeiro engenho de cana-de-açúcar e iniciou o seu cultivo (FERLINI, 1994).

Pelas características da formação da colônia, o modelo da economia era agroexportadora. O açúcar (cana-de-açúcar) foi o produto introduzido em monocultura com a finalidade de exportação para os países centrais da época (FERLINI, 1994).

Após quatro anos, Dom João III instituiu as capitanias hereditárias, em número de quinze, e as distribuiu, através da Carta de Doação, entre burocratas, comerciantes e membros da corte (PRADO JR, 2011).

Os capitães donatários deveriam tratar do povoamento de suas terras recebidas, administrar, defendê-las formando milícias, sendo a Carta Foral o documento que continha os seus direitos e deveres.

Diante de um quadro de ingerência administrativa, das ameaças externas e interna, Dom João III criou um Governo-Geral em 1549, tendo como capital a cidade de Salvador.

As capitanias hereditárias tornaram-se capitanias gerais. Dessa forma, a coroa Portuguesa teve como objetivo a criação de um poder centralizado dentro da colônia, que tivesse como objetivo, além de defendê-la, a sua rentabilização através do preenchimento demográfico e desenvolvimento da produção agrícola.

Estas foram as primeiras tentativas de organizar uma administração burocrática eficaz no país. E o fracasso do modelo demonstrou, mais uma vez na história, o quanto um governo ineficaz aumenta o risco de falência da governabilidade. A ineficiência, o descaso, o desperdício, em última estância, comprometem a própria existência do Estado.

Esse período inicial da história foi marcado também por uma série de invasões estrangeiras, no Nordeste, e conflitos internos. Entretanto já no século XIX as invasões estrangeiras cessaram, trazendo uma consolidação do território português (PRADO JR, 2011).

Em 1808, devido à invasão francesa na Península Ibérica, promovida por Napoleão Bonaparte, a corte portuguesa veio para a colônia e transferiu a capital portuguesa para o Rio de Janeiro (*“inversão brasileira”*). Com esta fixação da corte no Brasil, seguiu-se um período de centralização política-administrativa e, conseqüentemente, de um enfraquecimento das províncias.

Este fato colaborou para uma estruturação administrativa pública. A Colônia ganhou instituições que trouxeram uma maior organização burocrática ao país (PRIORE, 2010).

2.2.3.1 Império

Com a proclamação da independência pouca coisa mudou na hierarquia de poder da ex-colônia, tendo em vista que foi uma transformação sem radicalismos, pois o objetivo era a acomodação dos interesses portugueses. Este fato foi o motivo, basicamente, da mudança de Colônia para a condição de Império.

Neste novo país que surgiu, várias questões políticas tomaram conta da sociedade da época. Tínhamos uma série de setores privilegiados dispersos no que se refere à forma de organização política do Estado recém-criado. Diante desse contexto político-econômico, o imperador D. Pedro I, na busca para consolidar sua legitimidade e para manter-se à frente do poder e conduzir os destinos do país, promulgou em 1824 uma Constituição para o país (PRIORE, 2010).

O imperador criou o Poder Moderador, o qual se caracterizou por uma sobreposição da autoridade de D. Pedro I sobre os demais poderes (MORAIS, 2013).

A produção econômica do império, alicerçada no café (PRIORE, 2010, p.129), continuava vulnerável devido ao modelo de monocultura. A economia continuava com renda concentrada, a mercê das variações dos preços internacionais.¹

Gremaud, Vasconcellos e Toneto Júnior (2004, p. 347) conceituam: “Termos de troca: relação entre os preços das exportações e das importações de uma economia.”

Com a necessidade de D. Pedro retornar a Portugal, em 1831, para assegurar o reinado de sua filha, D. Maria II, seu filho D. Pedro II foi alçado à condição de Imperador, com a abdicação do pai, aos doze anos de idade.

2.2.3.2 Regência

Com o afastamento do Imperador, D. Pedro II somente poderia ser empossado quando atingisse a maioridade. Para preencher essa lacuna de poder foi

¹ A controversa “deterioração dos termos de troca” pode explicar o enfraquecimento do saldo da balança de pagamentos do país. Os preços das manufaturas importadas valorizavam-se mais frente aos preços dos produtos exportados, pois uma renda maior na economia mundial traria uma demanda por produtos mais elaborados do que para produtos primários. Ou ainda, reduções de custos de plantio não trariam ganho de lucro, pois impactariam o preço final para baixo. (GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETO JÚNIOR, 2004).

criada a Regência (1831), que era uma tentativa de acomodação dos interesses políticos da época, através da eleição pelo parlamento dos regentes (PRIORE, 2010).

Primeiramente, foi eleita uma regência trina provisória, que durou 4 meses. E, após, instituiu-se a regência trina permanente, com mandato até 1835.

O contexto social da época era de muita insatisfação popular. Como medida de defesa das elites agrárias e do Estado, foi criada em 1831 a Guarda Nacional, pelo então Ministro da Justiça padre D. Diogo de Feijó. Esta força de defesa marcou sua atuação pela violência contra os grupos contrários ao governo (MORAIS, 2013).

Com a morte de D. Pedro I, em 1834, e um cenário político agitado, o poder Legislativo, através dos liberais, promulgou uma emenda constitucional antecipando a maioridade de D. Pedro II, o qual assumiu o poder em 1840, aos quinze anos de idade, finalizando, dessa forma, o período da Regência no Império (PRIORE, 2010).

2.2.3.3 Segundo Império

Ao assumir o país, D. Pedro II encontrou um Legislativo formado por duas correntes predominantes, o partido Liberal e o partido Conservador.

Este período foi marcado por uma consolidação dos interesses das elites econômicas, representadas pelos grandes latifundiários rurais.

A Guerra do Paraguai, vencida em 1870, enfraqueceu o poder Moderador do Imperador D. Pedro II, na medida em que o sucesso da campanha militar fortaleceu a consolidação de uma elite provinda dos meios militares, que buscava uma participação nas decisões dos destinos do Império (PRIORE, 2010).

O modelo econômico do país ainda era o agroexportador, o que trazia uma elevada vulnerabilidade. O desenvolvimento foi prejudicado por este modelo, a indústria era muito pouco desenvolvida, pois os produtos exportados não agregavam desenvolvimento tecnológico ao país.

Gremaud, Vasconcellos e Toneto Júnior (2004, p. 342) citam Maria da Conceição Tavares (1975) para a qual o modelo agroexportador é: “um modelo de desenvolvimento voltado para fora”.

A economia do país começou a ter sua matriz econômica redirecionada para outros estados, pois a cultura do café, com produtividade baixa nos estados

produtores tradicionais, devido ao esgotamento das técnicas de plantio, desenvolvia-se em São Paulo, formando novos interesses das novas elites regionais (PRIORE, 2010)

O contexto político conspirou contra o poder Moderador, D. Pedro II tentou apresentar algumas reformas institucionais e sociais em junho de 1889, que reordenassem os interesses de grupos da elite dominante, contudo não obteve êxito em consolidar a Monarquia.

No mesmo ano, o Marechal Deodoro da Fonseca tomou o poder com apoio das tropas do exército, e instaurou a República no país, exilando D. Pedro II e sua família que rumaram para a Europa (PRIORE, 2010).

2.2.3.4 República

A sociedade civil da época não teve participação nesse processo de mudança, e tão pouco soube de imediato do que tratavam aqueles acontecimentos de 15 de novembro de 1889.

Esta nova fase política do país marcou um passo definitivo no processo de amadurecimento das instituições políticas do país. Iniciou sua primeira fase com a República Velha (militares), e em seguida a República Oligárquica (civil) (FAUSTO, 1995).

A economia nacional manteve seu modelo agroexportador até o momento em que a crise internacional de 1929 mudou a situação (PRIORE, 2010).

A República Velha compreende os anos de 1889 a 1894, e caracterizou-se por uma preocupação em consolidar o regime republicano no país. No campo econômico, o país vivenciou a necessidade de uma reestruturação econômica devido a fatores novos na sociedade. No campo social, também houve uma medida significativa na ordem institucional do país, com a separação entre Estado e Igreja (PRIORE, 2010).

A promulgação da nova constituição, em 1891, tinha um forte conteúdo federalista, organizando os estados institucionalmente, tornando-os autônomos economicamente, militarmente, inclusive. Deixava ao poder central a ressalva de intervir em caso de algum movimento separatista (FAUSTO, 1995).

Enfrentando revoltas locais e uma crise na economia nacional, o novo Presidente não conseguiu dar continuidade ao seu mandato, pois em 1894, o resultado das urnas trouxe um civil para a Presidência (Prudente de Moraes) e estabeleceu o fim da “república da espada”.

Com a promulgação da nova constituição, em 1891, iniciaram-se as bases de um processo de hegemonia política conhecido como a “política dos Governadores” que instituiu a política “café com leite” caracterizada pela consolidação das elites agrárias de São Paulo e Minas Gerais (FAUSTO, 1995).

Esta “política dos Governadores” consistiu em um pacto político entre o governo federal, que deu autonomia política e econômica aos estados (garantindo que as sucessões regionais se dessem de acordo com os critérios do Presidente do Estado), e os estados da federação, que garantiram que bases políticas fossem favoráveis ao governo federal no Congresso Nacional (PRIORE, 2010).

Também foi uma forma de trazer estabilidade política para uma nação que não tinha uma organização político-partidária desenvolvida.

Contudo um cenário manteve-se inalterado, ou até ficou pior: o quadro da desigualdade social no país só aumentou. Até porque o foco do país ainda era o agronegócio para exportação ao invés do enfrentamento das mazelas da população - as desigualdades regionais.

A falta de uma estruturação eficiente do Estado, que atendesse aos anseios da sociedade e que cumprisse com seu papel original de buscar o bem estar coletivo demonstrou, mais uma vez, o quanto a governabilidade de um país fica ameaçada quando o princípio da eficiência é negligenciado pelo poder político.

A industrialização do país era incipiente, voltada a suprir a economia interna quando ocorriam crises na balança de pagamentos do país em função das quedas nos preços agrícolas internacionais. E quando da recuperação dos preços esta mesma indústria sofreu fortemente o impacto das importações do país (FAUSTO, 1995).

Durante esse período da república oligárquica, além de vários conflitos internos, o país participou de um conflito em escala mundial (a 1ª Guerra Mundial) e suas consequências afetaram a economia do país, que levaram ao seu fim, em 1930.

O cenário econômico externo não poderia ter sido mais instável, pois a partir da crise das bolsas, iniciada em Nova York, em 1929, a economia agroexportadora do Brasil sentiu os reflexos causados pela baixa dos preços dos produtos agrícolas, o que despertou um sentimento de insatisfação social (PRIORE, 2010). O modelo econômico incentivava superproduções de café e as desvalorizações cambiais maquiaram a tendência de declínio dos preços.

A quebra do pacto com os mineiros, ao indicar um paulista (Júlio Prestes) para a Presidência da República, levou a uma série de descontentamentos entre vários grupos. O Presidente foi deposto com a união da elite mineira com a cúpula do exército, e formou-se uma Junta Militar Provisória que levou Getúlio Vargas ao poder.

2.2.3.5 A Era Vargas (1930-1945) e o início do Processo de Substituição das Importações (PSI)

Em 1930, inicia-se um período de transformações no Estado Brasileiro. Uma época que ficou marcada para história como a “Era Vargas”.

Concomitantemente, o país buscou uma alternativa para a crise de 29 que afetou profundamente os preços agrícolas internacionais. A solução foi voltar-se para o mercado consumidor interno (FURTADO, 2005).

A manutenção da renda e o deslocamento da demanda foram as políticas traçadas (GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETO JÚNIOR, 2004). O governo, com o papel de fomentador do desenvolvimento econômico, manteve os preços do café e toda a estrutura social vinculada a ela através de políticas de preços mínimos. Também uma política de desvalorização cambial e restrições a importações criaram condições para fomentar o desenvolvimento da indústria nacional através de um Processo de Substituição das Importações (PSI) (PRIORE, 2010).

Este fortalecimento da indústria, voltada para o mercado interno, deu-se de modo protecionista. A colocação de barreiras legais protegeram a indústria nacional da concorrência externa.

A falta de divisas, que o modelo gerou, para importações de insumos e bens de capital e a necessidade de investimentos condicionaram o ritmo do crescimento industrial (FURTADO, 2005).

A industrialização do país passou, na sequência, da produção de bens de consumo não duráveis, para a de bens de consumo duráveis, bens intermediários e, por fim, bens de capital.

Ao longo desse processo, desenvolveu-se todo o amadurecimento político e institucional do país, até a crise fiscal do Estado dos anos 80 e a abertura da economia nacional à concorrência dos mercados internacionais.

Ao assumir o poder, Vargas prometeu que seria provisoriamente. Mas tratou de desconstruir a estrutura institucional de poder montado pelas antigas oligarquias que dominavam a República. Sua característica de governar esteve ligada ao nacionalismo e ao populismo.

Este período de consolidação do seu governo foi marcado por atribuições internas, como a Revolução Constitucionalista de 1932. Em 1933, Vargas conciliou interesses e convocou uma Assembleia Constituinte, com a promulgação da constituição de 1934.

A constituição, além de questões trabalhistas, também avançou em outras questões sociais, como o voto feminino, a instituição da obrigatoriedade do ensino primário e o voto secreto.

A criação de estruturas institucionais e leis que regulavam as relações sociais e de trabalho, atenderam um anseio popular latente, que vinha sofrendo influências dos regimes comunistas/socialistas que emergiram desde 1917, na Rússia, foi uma ação muito perspicaz de Getúlio (FAUSTO, 1995).

O avanço social, promovido pelo governo, atendeu os interesses da população e centralizou na figura de Getúlio identificado como o responsável pelas conquistas. Ao mesmo tempo serviu para identificar esse processo de avanços como o “Getulismo”, enfraquecendo as ideologias das organizações que defendiam a radicalização das lutas de classes (ABREU; LATTMAN-WELTMAN, 1994).

O governo Vargas, habilmente, construiu a ideia do “perigo comunista” e assim contou com o apoio de setores da direita e da classe média da população, elites agrárias (tementes de reformas no campo), de militares e do próprio governo, que queriam um governo fortificado diante desse “perigo”.

Porém, em 10 de novembro de 1937, Getúlio Vargas deu um golpe de estado justificado pelo risco de subversão da ordem institucional, revogou a constituição de 1934, dissolveu o poder legislativo (acabou com os partidos e organizações civis) e

assumiu o comando de forma ditatorial no país. Estes acontecimentos marcaram o começo do Estado Novo no país.

Após o golpe, Getúlio Vargas proclamou uma nova constituição, fortemente influenciada pela constituição da Polônia, de viés ditatorial, e por isso mesmo apelidada de “A Polaca”.

O novo governo teve atuação marcada pelo nacionalismo patriótico, civismo e populismo, e provocou um forte processo de industrialização no país, incentivando a política de substituição de importações.

Com o Estado Novo, vieram uma série de medidas sociais, legais e administrativas, que, devido à centralização do poder, foram implementadas. Houve uma continuação de um processo de profissionalização das forças armadas, que visou obter uma disciplina militar da tropa. No campo jurídico, o Estado Novo não interviu no poder judiciário, atuou, de forma incisiva, somente nas questões políticas que fossem consideradas crimes. Como grandes marcos legais, foram criadas: a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT); o Código Penal; e o Código Processual Penal (PRIORE, 2010).

Esta mesma CLT que será instrumento legal para a comparação hipotética entre uma carreira de apoio celetista pública e a terceirização atual utilizada pelo Estado para suprir as necessidades de pessoal nessa área.

Na área administrativa, destacou-se a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 30 de julho de 1938, através do decreto-lei nº 579. Esta foi uma medida que marcou uma tentativa de aprimorar a administração pública.

Pois, ele teve como atribuição a atuação dentro dos processos de funcionamento da máquina pública, para a aplicação do princípio da eficiência (BRASIL, 1938).

Contudo, este período também foi marcado por uma forte repressão à imprensa, aos opositores e às organizações civis. A sociedade brasileira já ansiava por um regime de maior liberdade política e Getúlio, percebendo a necessidade de uma abertura, e em uma tentativa de compor um novo cenário, para continuar no poder, fez uma anistia na qual legalizou os partidos no país.

A vitória dos Aliados na Segunda Guerra Mundial e a subsequente vitória ideológica da democracia sobre as ditaduras do Eixo conduziram a sociedade a um

consenso de que a estrutura política do país estava em desacordo com a ordem mundial apoiada por Vargas.

Em virtude desse quadro, Getúlio marcou ainda no primeiro semestre de 1945 eleições para presidente no mês de dezembro do mesmo ano. Contudo, forças contrárias à possibilidade de continuidade do governo no poder, com legitimidade democrática, desconstituíram Getúlio Vargas do poder, através de um golpe militar, chefiado pelo general Goés Monteiro, em 29 de outubro de 1945.

A reação de Getúlio Vargas foi a de acatar o golpe militar, com o intuito de manter seu cacife político, agregando a imagem de um político favorável a um regime democrático para o país, selando dessa forma o período da história da formação do Brasil que ficou chamado como o Estado Novo (PRIORE, 2010).

2.2.3.6 Quarta República Brasileira

Este período da história republicana começou com a ascensão do general Eurico Gaspar Dutra e foi até o golpe militar de 1964, que depôs João Goulart.

Foi um período marcado por polaridades ideológicas, registrando-se o fato de que em todo o continente latino-americano governaram figuras populistas que marcaram os destinos dessas nações (PRIORE, 2010).

Como destaques da nova Constituição de 1946 se apresentaram o voto aos maiores de 18 anos, o mandato de cinco anos para Presidente, a consolidação do voto feminino e o estabelecimento da divisão dos poderes do Estado em Executivo, Legislativo e Judiciário. O governo Dutra (de viés mais liberal), promoveu um alinhamento político com os Estados Unidos, promovendo no cenário interno, a cassação do Partido Comunista (FAUSTO, 1995).

O período eleitoral de 1950 foi marcado pela ausência de lideranças expoentes em nível nacional. Diante desse contexto, Getúlio Vargas fez uma aliança estratégica com forças liberais e nacionalistas, com base na qual sagrou-se vencedor das eleições presidenciais com quase metade dos votos válidos.

Este segundo governo Vargas foi marcado por ações no fomento da indústria nacional mediante o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), que moldaram a estrutura produtiva do Estado Brasileiro como ele é hoje (FAUSTO, 1995).

Devido a uma série de denúncias de corrupção no governo e ações desastradas de retaliação aos opositores, feitas por agentes do governo, foi desencadeada uma situação insustentável para o Presidente, até que ocorreu o desfecho trágico do governo Vargas - o suicídio de Getúlio.

O país permaneceu em estado de sítio até a posse de Juscelino Kubitschek (JK), que teve como vice-presidente Jânio Goulart (Jango).

O novo governo alinhou-se com os interesses americanos, abriu a economia do país para companhias multinacionais (que ficaram com o controle da produção de setores estratégicos do país), como forma de viabilizar o plano de transformação da infraestrutura do Brasil - Plano de Metas ("cinquenta anos em cinco") - através do investimento estrangeiro (BENEVIDES, 1991).

Além de realizações desenvolvimentistas em vários setores e principalmente na indústria automobilística (um setor considerado prioritário por ele), JK realizou a construção de Brasília, um marco na modernização do Estado Brasileiro.

Contudo o endividamento do país, interna e externamente, elevou-se muito e trouxe consigo a política de emissão de moeda e, conseqüentemente, um processo inflacionário que perdurou nos governos civis seguintes.

O presidente Jânio Quadros foi o sucessor de JK, elegeu-se com a bandeira da austeridade e moralidade pública. Seu governo foi marcado por incongruências econômicas e políticas, com seu discurso eleitoral. Durou somente sete meses, conseguiu ficar em oposição às forças mais conservadoras e à esquerda do país.

Diante de um quadro generalizado de insatisfações, tentou uma manobra política com a renúncia, na expectativa (supõe-se) de receber o clamor público e político para sua permanência no governo, contudo o resultado não foi esse, pois o Congresso Nacional aceitou sua renúncia, enquanto o país enfrentava a campanha da Legalidade, comandada por Leonel Brizola, no Rio Grande do Sul, que defendeu a posse de Jango (a esta altura já havia retornado da viagem oficial à China, sem antes fazer uma escala estratégica nos EUA), tendo em vista que as forças conservadoras e os militares entendiam que o Vice-Presidente era simpatizante do comunismo (PRIORE, 2010).

As condições políticas para a posse de Jango foram acertadas entre os segmentos da elite da sociedade com o estabelecimento do sistema parlamentarista a partir de então.

Em 1963, Jango propôs um plebiscito sobre o sistema de governo para o país, e o presidencialismo saiu vencedor. A partir de então ele elaborou um programa de reformas de base na sociedade, o que radicalizava o debate político da época por ser acusado pelos setores descontentes da direita de querer levar o país para o socialismo (FAUSTO, 1995).

Após um comício no mês de março de 1964, no qual Jango reuniu 300 mil pessoas no Rio de Janeiro, o país viveu um clima de golpe, com reações contrárias de forças conservadoras.

O desfecho dessa situação se deu quando elites dos setores industriais e agrários e da classe média apoiam o levante militar em 31 de março daquele mesmo ano, no qual Jango foi deposto e exilado.

2.2.3.7 Regime Militar (1964 - 1985)

O país foi, inicialmente, governado, por uma junta militar constituída. O presidente eleito pelo congresso em 11 de abril de 1964, foi o Marechal Humberto de Alencar Castello Branco, que governou (até março de 1967) (PRIORE, 2010).

A partir de então o sistema legal do Brasil foi remodelado por Atos Institucionais e medidas que remodelaram a ordem jurídica e política nacional.

Os militares organizaram um plano econômico chamado Plano de Ação Econômica do Governo - PAEG, o qual visou atacar o processo inflacionário do país e criar bases para o crescimento econômico. Ele consistia nas reformas tributária, monetária (introdução da correção monetária) e na política externa (com o aumento de exportações e a atração de capitais externos) (FAUSTO, 1995).

Com as transformações do cenário internacional e o amadurecimento da sociedade, além de uma deterioração das condições econômicas, as bases para manutenção de um regime militar não existiam, o que fomentou o movimento de abertura política promovida nos anos finais do regime militar (REZENDE, 2013).

O Brasil chegou entre as dez maiores economias do mundo, agregando uma massa crítica industrial desenvolvida em comparação com as outras nações do continente sul-americano.

Os presidentes que sucederam, respectivamente, Castello Branco foram: Marechal Costa e Silva (1967-1969), quando se iniciou um processo de

radicalização política no governo e também nos grupos sociais opositores ao regime; o General Emílio Garrastazu Médici assumiu (1969-1974) e aprofundou-se o período de radicalização; após o General Ernesto Geisel governou (1974-1979) sofrendo as consequências do cenário econômico internacional (crise mundial do petróleo) e, a consequente crise cambial devido ao endividamento externo que a economia do país encontrava-se, pois esse foi o caminho para o desenvolvimento da infraestrutura nacional, e promoveu uma “distensão” do aperto da repressão aos movimentos oposicionistas; por fim o General João Batista Figueiredo (1979-1985) fez a transição para a abertura política no Brasil, convivendo com uma grave crise econômica.

O regime militar foi o responsável, no campo econômico, por várias realizações na infraestrutura e na indústria nacional. Pode-se citar a criação de programas de energias alternativas, assim como os investimentos na produção de petróleo foram medidas que moldaram a sociedade atual (FAUSTO, 1995).

Medidas no campo da estruturação do sistema financeiro, da produção agrícola, das vias rodoviárias e no campo habitacional construíram a estrutura econômica do país atual.

Na área administrativa, a reforma promovida pelo decreto-lei nº 200 de 1967, marcou um aprimoramento da administração pública. Neste decreto-lei se estabeleceu os princípios do planejamento, da coordenação, da descentralização, da delegação de competência e do controle. Além disso, também contemplou a divisão entre Administração pública direta e indireta.

A estruturação da administração pública, com princípios que além de organizar as demandas e a forma de atuação, trouxeram a proposta de mecanismos de controle da eficiência da atuação dos gestores na condução das atividades do Estado.

Contudo, a inexistência de mecanismos eficientes de controle nos contratos públicos com a iniciativa privada, em função das características que caracterizam um regime militar, deixou a sociedade desinformada do grau de eficiência da utilização de recursos públicos. E a mudança de paradigmas desta época para uma evolução nos controles, por parte da sociedade, de como o Estado administra os recursos públicos foi uma das várias conquistas do período democrático que veio a seguir (FAUSTO, 1995).

2.2.3.8 Nova República (1985 - dias atuais)

O Regime Militar e essa nova fase do país moldaram o Estado Brasileiro atual. Em ambos, houve fatores positivos e negativos nessa construção.

Com o início da deterioração do cenário econômico com a crise fiscal do Estado dos anos 80, durante o governo Figueiredo, o clamor popular por uma abertura política aumentou. O próprio governo já estava promovendo uma anistia ampla, geral e irrestrita como forma de responder a esse processo de transformação que a sociedade ansiava (FAUSTO, 1995).

O processo de início da Nova República ocorreu com a eleição indireta de Tancredo Neves/José Sarney (vice), para assumirem o país.

Uma sucessão de planos econômicos, todos mal sucedidos, mas que orquestraram a formação de uma base política (eleições 1986), que foi também responsável pela viabilização de um projeto político-jurídico que foi moldado para a nova organização do Estado Brasileiro, que foi a Constituição Federal de 1988 (PRIORE, 2010).

A sociedade ainda amadurecia neste caminho democrático, quando elegeu (1990) Fernando Collor de Melo/Itamar Franco (vice). Um governo eleito com muitas expectativas no campo econômico. Contudo foi um desastre no campo político (PRIORE, 2010).

O Congresso cassou o mandato de Collor, em 1992, devido a uma escalada de denúncias de corrupção institucionalizada, através de um processo de “impeachment”, assumindo Itamar Franco, seu vice.

Entretanto, apesar dos fracassos dos planos econômicos, o governo Collor além do confisco das aplicações financeiras, marcou pela abertura comercial do país à concorrência internacional e pela tentativa de reestruturar o quadro de pessoal da União (BORGES; CHADAREVIAN, 2010).

Desde então a Administração pública agregou os elementos da concorrência (nas licitações dos contratos de fornecimento de mão de obra) e da reestruturação do quadro de pessoal (com a gradual substituição do quadro de apoio estatutário pelos serviços terceirizados).

De forma que, decorridos mais de vinte anos, é possível analisar a situação estabelecida da terceirização no governo federal, sob a ótica estrutural, operacional

e financeira. E compará-la com a alternativa teórica de uma carreira celetista pública na busca da evolução contínua da eficiência da gestão pública.

Com o país diante de um novo ordenamento jurídico, desde 1988, o governo Itamar aproximou-se das forças nacionais de esquerda e lançou as bases para um novo e inédito projeto econômico (o plano Real), através do então ministro da economia, e futuro sucessor de Itamar, Fernando Henrique Cardoso.

Com o início de uma nova ordem mundial, no meio dos anos 80, como os líderes Ronald Reagan (EUA) e Margareth Thatcher (Inglaterra) viabilizaram essa proposta de hegemonia político-econômica, os ideais neoliberais foram aceitos como uma fórmula de modernidade e de combate à crise fiscal do Estado, na busca da prosperidade pelos Estados Nacionais.

O governo Fernando Henrique, eleito e reeleito, foi decisivo, no campo econômico, para o cumprimento de uma agenda de desestatização da economia nacional (BORGES; CHADAREVIAN, 2010).

Foram marcos, na transformação do Estado, os programas sociais de grande abrangência territorial, além da aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal e da quebra do monopólio estatal do petróleo.

A manutenção da estabilidade econômica deu-se através do aumento da dívida pública, arrocho salarial do funcionalismo, reformas previdenciárias e privatizações. Contudo, os cenários nacional e internacional não colaboraram com o governo e as crises dos Tigres Asiáticos no final dos anos 90, conduziram a economia para um cenário de estagnação econômica (gerando aumento nos índices de desemprego e crises sociais pontuais), enquanto ocorriam problemas de fornecimento de energia em todo o país (PRIORE, 2010).

A sociedade brasileira apostou em um caminho alternativo, dentro do mesmo projeto do Real, e elegeu Luís Inácio da Silva (Lula) para Presidente em 2002.

Vários setores da sociedade, ainda que antagônicos ideologicamente entre si, esperavam uma modificação substancial no modelo de gestão do Estado. Porém, o governo Lula deu seguimento aos fundamentos da gestão econômica do governo anterior, mantendo inclusive um programa de reformas previdenciárias (BORGES; CHADAREVIAN, 2010).

Além disso, o governo aumentou, substancialmente, a fatia destinada aos gastos com programas sociais (SADER, 2013).

Durante seu governo cogitou-se brevemente e de modo superficial a criação de um quadro celetista público, nos anos de 2006/2007, contudo a discussão não foi adiante.

O governo Lula, durante seu transcurso, teve uma situação favorável no cenário econômico externo, o que estimulou as exportações brasileiras de “commodities”. Seu modelo de gestão, alavancado no crescimento econômico através do consumo e crédito flexibilizado, aumentou consideravelmente o nível de endividamento no país (PRIORE, 2010).

Ao seu final, a partir de 2008, o país começou a sentir os efeitos de uma crise sistêmica nos mercados financeiros internacionais. Os problemas estruturais da economia brasileira, trazidos das administrações passadas, persistiram, com a falta de investimentos e/ou má gestão em setores energéticos, de comunicação, saneamento e de transporte.

Ao seu final, mesmo com denúncias de corrupção institucional como no caso que ficou conhecido como “mensalão”, o governo conseguiu fazer uma sucessora, a Presidenta Dilma Russel, que deu continuidade às políticas do governo anterior até os dias atuais (PRIORE, 2010).

Um dos marcos negativos em todas as administrações da Nova República foram os casos de corrupção e desperdício dos recursos públicos.

A cada governo, houve uma escalada ascendente nos níveis e volumes de recursos envolvidos nestes desvios. É claro que em um regime democrático existe uma facilidade maior da divulgação e investigação de tais casos (PRIORE, 2010).

De qualquer forma, o momento presente é marcado por uma saturação da sociedade para com atitudes irresponsáveis provenientes de administradores públicos.

Dessa forma, o Estado chega aos tempos atuais com seu papel amadurecido e consolidado, onde tem a obrigação (cobrado pela sociedade) e o poder de agir, dentro dos parâmetros da razoabilidade, proporcionalidade, moralidade e, principalmente, eficiência.

Portanto, dessa caracterização da atuação do Estado, surge, como área prioritária, sujeita a sua regulação, as relações de trabalho estabelecidas entre ele (Estado) e os trabalhadores (ou agentes) que operacionalizam o cumprimento das obrigações dele e que envolvem o cotidiano de toda a sociedade.

De modo que, a partir da compreensão de como são os instrumentos da Administração Pública que moldam as interações entre a prestação do serviço por parte do Estado e seus agentes; e como evoluiu essa relação no país nos últimos tempos, é que poderemos apreciar o contexto do objeto de estudo deste trabalho, que busca uma análise teórica, especificamente na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, sobre a melhor forma de contratação dos agentes executores das atividades de apoio à máquina do Estado (no caso deste estudo: vigilância e limpeza).

3 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Após descrita a linha de formação e evolução da ideia de Estado Nacional, segue-se a necessidade de organizar politicamente sua estruturação e as suas relações com os indivíduos que o formam, e também, burocraticamente os atos e fatos que são oriundos da natureza de seu poder.

A criação do aparelhamento burocrático do Estado, suas regras e áreas de atuação, estão expressas e hierarquizadas em sua Constituição Federal.

O funcionamento da sua “máquina administrativa”, estruturada para o cumprimento das obrigações deste Estado para com a sociedade está regrada e delimitada pela legislação, na sua forma de atuação, orientando os gestores públicos, consolidando a Administração Pública.

Contudo, primeiramente é preciso esclarecer o papel do Governo e o papel da Administração Pública.

Meirelles (2008, p. 65) conceitua:

Governo - Em sentido formal, é o conjunto de Poderes e órgãos constitucionais; em sentido material, é o complexo de funções estatais básicas; em sentido operacional, é a condução política dos negócios públicos. Na verdade, o Governo ora se identifica com os Poderes e órgãos supremos do Estado, ora se apresenta nas funções originárias desses Poderes e órgãos como manifestação de Soberania. [...] Administração Pública - [...] é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação de necessidades coletivas. A Administração não pratica atos de governo; pratica, tão-somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes.

O Governo de um país surge como força soberana, organizada em poderes distintos e complementares entre si, responsável pela condução prática das questões públicas e vivencia política com os setores da sociedade.

A Administração Pública seria o esqueleto da estrutura utilizada pelo Governo na execução de sua tarefa. Ela está compreendida pelos órgãos, funcionários e ordenamento necessário para execução de suas atividades. Seu papel é viabilizar as determinações e as intenções de um Governo, visando ao bem-estar coletivo (MOREIRA NETO, 2014).

A abrangência do conceito de Administração Pública está no conjunto de entes públicos ou privados - União, Estados, Municípios, Distrito Federal, Autarquias, Fundações e demais empresas, além de empresas paraestatais.

A União, os Estados federados, os Municípios e o Distrito Federal são pessoas jurídicas de Direito Público, onde a União é soberana. Assim como as Autarquias são pessoas jurídicas de Direito Público.

As fundações podem ser pessoas jurídicas de Direito Público ou Privado, conforme sua atuação e sua constituição normativa.

As entidades empresariais públicas, com área de atuação em setores estratégicos, são pessoas jurídicas de Direito Privado, constituídas na forma de economia mista ou empresa pública.

E por fim, as entidades paraestatais, que prestam serviços de caráter público, sem a exclusividade de atuação, também são pessoas jurídicas de Direito Privado.

A atuação da Administração Pública vai estar orientada por normas e orientações estabelecidas pelo Direito Administrativo, que é o ramo do direito que vai dedicar-se as suas questões pertinentes, e também por técnicas da administração, onde a atuação otimizada será um objetivo (RIANI, 2013).

Seus efeitos práticos estarão vinculados aos Atos Administrativos (de natureza executória) proferidos, e serão delimitados pelas competências dos agentes públicos encarregados de sua execução.

A Administração Pública deve pautar-se por uma atuação neutra, de conduta hierarquizada, com responsabilidade e normatização técnica e legal (MOREIRA NETO, 2014).

À natureza da atuação do gestor público é cobrada uma atitude de preservação e melhoramento dos bens, serviços e interesses da sociedade.

Com o amadurecimento das instituições políticas, da população e do próprio regime democrático, as obrigações dos agentes públicos à frente do comando da administração são ainda mais refinadas. Além da eficácia dos seus atos, é cobrada, também, a eficiência das suas práticas ao gerir os recursos públicos.

A confiança na correta e eficiente administração dos recursos é um princípio implícito na relação da sociedade com o Estado, e a quebra deste princípio subjetivo, por parte do gestor abala, em um grau proporcional ao desvio, o sentimento de representatividade, de unidade e obediência às regras dessa relação.

O gestor público deverá sempre ter por fim da sua atuação o bem público da sociedade que outorgou poderes de administração a ele.

Meirelles (2008, p. 87) citando Ruy Cirne Lima (2007), em *Princípios de Direito Administrativo* ensina:

O fim, e não a vontade do administrador, domina todas as formas de administração. Supõe, destarte, a atividade administrativa a preexistência de uma regra jurídica, reconhecendo-lhe uma finalidade própria. Jaz, conseqüentemente, a administração pública debaixo da legislação, que deve enunciar e determinar a regra de Direito.

Neste campo de atuação do administrador público não deve haver espaços para desvios ou variações que o desviem de seu único objetivo que é o bem comum.

Ele, ao ser investido da função ou cargo público, tem o dever de buscar de todos os seus meios legais para atingir o cumprimento dos seus deveres.

Assumindo-se esse postulado, do dever do gestor público com o objetivo fim da Administração Pública, pode-se afirmar que todo o ato ou contrato administrativo que não esteja em consonância com ele é desvirtuado de seu objetivo.

A Administração Pública, conforme dito anteriormente é regulamentada pelo ramo do direito administrativo. E, por seguinte, é regida por princípios básicos jurídicos.

Os princípios constitucionais estão descritos na Constituição Federal de 1988, no art. 37. São eles a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência.

Estes princípios são condições básicas para o bom funcionamento da máquina pública. O Direito contemporâneo incluiu os princípios da segurança jurídica, da motivação dos atos públicos e da finalidade pública ou interesse público.

O princípio da legalidade é o pilar de funcionamento de um Estado democrático. Onde o Estado e a sociedade devem ser regidos pela lei constituída.

Na Administração Pública, esse princípio reflete a necessidade de que a atuação dos agentes públicos esteja embasada no cumprimento da lei.

O não cumprimento deste princípio traz a nulidade do ato praticado pela Administração, assim como a responsabilização civil e criminal do gestor público.

A aquele investido da função ou cargo público cabe o dever de agir conforme o regramento legal do Estado determina. Sem espaços para vontades ou inclinações

particulares. Sua investidura pressupõe que seus atos serão condicionados à lei, e dessa forma, condicionantes à finalidade do bem coletivo.

O princípio da impessoalidade (ou finalidade) traz a noção de equidade de tratamento dos cidadãos por parte do Estado. Revela a obrigação ao Estado de atuar de forma neutra, com o peso adequado na regulação da vida em sociedade.

É um dever de o administrador público agir de forma isenta aos seus interesses particulares, no seu exercício profissional. Sua atuação deve ser de forma a atingir unicamente o bem comum (MOREIRA NETO, 2014).

Uma ação que não tenha como objetivo o bem coletivo está com um vício de origem, e é passível de ser invalidado.

Nas relações do Estado com a sociedade, pode haver negociações em áreas nas quais a iniciativa privada participe ou auxilie a Administração Pública no exercício de suas funções. E nestes casos é lógico que haverá um retorno, um benefício para esse ente privado. Em nada haverá, neste caso, o ferimento do princípio da impessoalidade ou finalidade, pois o gestor público estará assegurando os interesses da sociedade de forma prioritária. Assegurando dessa forma a licitude e validade do ato.

De uma forma correlata a esse princípio, o Estado deve observar o princípio da igualdade, pois uma sociedade é múltipla de indivíduos, instituições e interesses, e sua atuação isenta deve levar em consideração uma proporcionalidade dos seus atos, conforme a natureza das partes envolvidas.

O discernimento na atuação do gestor público impõe a este que utilize um terceiro princípio, atrelado aos outros dois acima descritos, que é o da razoabilidade de seus atos.

Ao ter como objetivo exclusivo o bem coletivo, o administrador público deve observar a adequação dos meios para atingir tal fim.

Pois mesmo estando adequado no resultado almejado, sua execução, durante o processo, não pode ferir direitos fundamentais dos outros indivíduos.

Esta regulação primária tem o mérito de nortear a atuação, geralmente discricionária do Estado, evitando a legitimação de uma prática abusiva de poder contra a própria sociedade que o legitima.

Este senso de ponderação da atuação do Estado é exercido pelas instituições legais julgadoras da atuação dele, as instituídas no poder Judiciário e órgãos de controle do próprio Estado.

O princípio da moralidade traz a ideia de um poder Judiciário fiscalizador das ações do Estado, com a natureza de estabelecer o que é correto e primar pelo cumprimento da lei.

Ao administrador ou agente público cabe observar este princípio para todos os seus atos, pois dele é cobrado o discernimento primário e básico do que é correto (honesto) e o que não o é (RAMIRES, 2013).

Independentemente de que tenha uma via legal, ou uma questão ao qual não existe ordenamento jurídico, sua conduta tem o dever de observar a moralidade dos seus atos e as consequências possíveis que ocorrerão deles.

Além do ordenamento legal da Administração, a ética, a finalidade e a natureza da instituição ao qual o agente público serve, deverão pautar, também, suas decisões à frente das suas ações.

Como diriam os romanos: *“non omne quod licet honestum est”* - nem tudo que é legal, é honesto.

O princípio da publicidade evidencia a necessidade de que todos os atos da Administração devem ser do conhecimento da sociedade, de forma clara e transparente.

Somente a partir da publicidade dos atos é que eles poderão ser acatado por todos. E dessa forma demonstra-se a correção das regras, uma vez que o seu conhecimento está ao alcance da coletividade.

E, todavia, no caso de houver alguma irregularidade no ato, é a partir da publicação que se inicia a contagem de prazos para sua contestação (da forma legal que for) ou sua prescrição.

Contudo é importante diferenciar a publicidade do ato em si, da promoção pessoal do gestor/administrador público. Esta última, de um comportamento considerado execrável pela sociedade e a própria Constituição Federal.

Toda a norma jurídica traz um reflexo ativo ou passivo na sociedade. De forma que esse princípio está inerente ao início da vigência da lei, norma ou ato decretado pelo Estado.

Esta sua natureza lógica, vinculada a qualquer regramento legal, inclusive nas atualizações da lei, tem uma função ainda mais refinada no contexto social.

A publicidade de todo e qualquer norma ou código legal, é de extremo interesse daqueles que serão afetados particularmente. E propicia a estes, e ao conjunto da sociedade, se assim quiser, o controle sobre a atuação do Estado na elaboração e resultados das leis por ele decretadas.

Assim como o acesso às informações em poder da Administração nas questões que envolvam o cidadão. Excetuando-se situações de interesse estratégico da Nação ou da intimidade das pessoas.

Uma sociedade desenvolvida deve caracterizar-se, também, pelo seu livre acesso aos documentos burocráticos originados da atuação dos agentes do Estado. Inclusive, documentos de práticas e negociações comerciais que façam parte da administração estatal (SALLES, 2013). Pois somente assim será possível pautar a moralidade e razoabilidade da gestão pública. Ressalvando-se, novamente, as particularidades em casos nas quais o sigilo sejam vitais aos interesses do Estado.

Nesse sentido a lei complementar 131, de 27 de maio de 2009, chamada de a lei da transparência, foi um marco e uma evolução na consolidação deste princípio. Pois ela traz a publicidade dos atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, utilizando-se da tecnologia da internet para isso.

Um dos fundamentos básicos da interação do Estado com a sociedade, que lhe dá razão de existir, é o conceito do princípio da Segurança Jurídica.

A sociedade necessita ter a confiança no ordenamento determinado pelo Estado no passado, presente e futuro. Ainda que fatos, acontecimentos ou situações passadas estivessem não regidos por regramento, mas que, no presente estejam consolidadas, caberá ao Estado estabelecer seu regramento a partir da situação posta.

Meirelles (2008, p. 100) citando Almiro do Couto e Silva, em *Os princípios da legalidade e da segurança jurídica no Estado de Direito contemporâneo* (RDP 84/46) ensina:

No Direito Público, não constitui uma excrescência ou uma aberração admitir-se a sanatória ou o convalhecimento do nulo. Ao contrário, em muitas hipóteses o interesse público prevalecente estará precisamente na conservação do ato que nasceu viciado mas que, após, pela omissão do Poder Público em invalidá-lo, por prolongado período de tempo, consolidou nos destinatários a crença firme na legitimidade do ato. Alterar esse estado das coisas, sob o pretexto de restabelecer a legalidade, causará mal maior

do que preservar o *status quo*. Ou seja, em tais circunstâncias, no cotejo dos dois subprincípios do Estado de Direito, o da legalidade e o da segurança jurídica, este último prevalece sobre o outro, como imposição da justiça material. Pode-se dizer que é esta a solução que tem sido dada em todo o mundo, com pequenas modificações de país para país.

A Carta Magna de 1988 trouxe para o ordenamento jurídico o princípio da Motivação dos atos administrativos.

Este princípio traz a noção de que toda a ação da Administração Pública, do Governo deve estar pautada pelo ordenamento jurídico, pela esfera de atuação e jamais da vontade do gestor público. A hipótese da não observação deste princípio pode trazer a nulidade do ato administrativo.

Desta forma o indivíduo fica protegido de uma eventual atuação prepotente dos agentes da lei, uma vez que estes devem estar atuando dentro dos parâmetros legais, fundamentando seus atos nos casos de interesse individual do cidadão de modo que fique claro a legalidade, finalidade e moralidade do ato.

O princípio da Finalidade Pública ou Interesse Público aborda a supremacia obrigatória do público sobre o privado. A Administração Pública terá sempre como prioridade discricionária o que é público. Ainda que, esteja atuando através de entes privados, o caráter público sempre deverá estar em primeiro plano. É uma consequência da própria função e definição do estado, e que estará presente em todo seu ordenamento jurídico de maneira implícita.

E por fim, o princípio constitucional da eficiência traz para a Administração Pública a necessidade de uma atuação satisfatória de forma contínua, onde a boa qualidade dos serviços prestados deve estar em consonância com uma racionalidade nos custos de sua atuação.

Trata-se de uma evolução na forma de pensar a atuação e a responsabilidade do poder público, pois seus atos não devem somente ser legais, mas devem trazer a preocupação em melhor atuar, melhor utilizar seus recursos e melhor satisfazer aos ensejos da comunidade.

Este princípio teve destaque, principalmente a partir da crise fiscal do Estado na década de 80. Pois conforme Bresser-Pereira (1997), o cidadão exige do governo uma atuação competente na gestão dos recursos para que possa atender às suas demandas.

Bresser-Pereira (1997, p. 12) ressalta: “[...] as demandas dos cidadãos-clientes no grande Estado Social do século vinte, tornando necessária sua substituição por uma administração pública gerencial”.

O processo de evolução deste princípio, além do cidadão, envolve os entes políticos, administrativo públicos. O que demonstra que a sociedade como um todo se envolve com a construção de um Estado cada vez mais eficiente.

E na busca de atingir a eficiência na gestão dos recursos públicos, deve-se manter aberta, no governo e na sociedade, a discussão, ainda que de forma teórica dos modelos de estruturação das carreiras típicas do Estado, das pertencentes às atividades secundárias, de apoio.

De forma que finalizamos essa estruturação da formação básica de princípios que regem (ou orientam) a atuação da Administração Pública no exercício incessante de gerenciamento do Estado, assim como a própria atuação legal do Estado na busca da sua atividade precípua, que é o regramento e o bem da coletividade, onde os seus atos estarão sob a tutela da sociedade.

3.1 ATOS ADMINISTRATIVOS

A Administração Pública exerce sua atuação na forma jurídica através de Atos Administrativos.

Os atos administrativos estão inseridos em uma subdivisão dos atos do Estado, onde os atos legislativos e os atos judiciários também estão elencados.

Contudo eles não são exclusivos do poder Executivo, pois podem ser emanados dos outros poderes no exercício das suas atividades de funcionamento ou prestação de serviços.

Esses atos podem ser caracterizados por serem unilaterais ou bilaterais.

Os atos unilaterais são aqueles originados da atuação exclusiva da Administração Pública.

Meirelles (2008, p. 152) define atos unilaterais:

Ato administrativo é toda a manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria.

Existem três condições para sua existência:

- a) verticalidade de hierarquia do Poder Público sobre os demais entes;
- b) possua elementos efetivos e claros que tragam efeitos legais sobre aqueles que serão afetados por ele;
- c) que seja originado de uma autoridade ou agente público, com investidura legal;

Os atos bilaterais, pela sua natureza intrínseca, referem-se aos contratos administrativos firmados pela Administração Pública.

Os atos administrativos (de uma forma geral) devem ser estruturados pelos seguintes princípios e elementos: competência, finalidade, forma, motivo e objeto.

Ao agente público, que exerce suas funções através dos seus atos emanados, é necessário que ele possua a designação legal para desempenhar este papel. Esse princípio de competência é delimitado pela norma legal.

E neste momento, pode-se caracterizar-se uma separação entre os agentes com carreiras próprias de estado, com suas atividades vinculadas às funções do Estado para com a sociedade e as atividades que prestam apoio operacional para o funcionamento da máquina pública.

Além disso, é necessário observar-se os riscos envolvidos em envolver os interesses públicos com a operacionalização privada do Estado. Pois enquanto existem carreiras de caráter mais explícito, como sendo de Estado, outras de caráter administrativo-gerencial também devem ser vistas como de interesse do Estado, pois são os seus agentes defensores da boa gestão estatal.

Todo o ato administrativo deve estar vinculado a um objetivo, uma finalidade pública para o bem comum. A inobservância dessa direção configura desvio de poder do agente público.

A devida e correta formalização do ato é uma condição imprescindível para sua validade. Pois todo o ato administrativo deve obedecer a este princípio (RIANI, 2013).

A única exceção ocorre em situações de urgência, transitoriedade da manifestação da vontade administrativa ou irrelevância da matéria para o Ente Público.

A causa que motiva o fato deve estar prevista em lei, e nesse caso é um elemento vinculado do ato; ou pode ser originária da vontade do agente público, e neste caso é um elemento discricionário do ato.

O objeto do ato administrativo é, em última análise, a razão de ser dele. Ele explicita, delimita, orienta a matéria que o Estado está normatizando ou atestando.

A observância destes princípios tornam os atos administrativos, emanados pelo Poder Público, inequívocos na sua legalidade. Dirimindo eventuais dúvidas sobre sua aplicação ou abrangência, evitando a contestação nas esferas administrativas ou judiciárias.

3.2 CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Um contrato pode ser entendido como um acordo bilateral, consensual, que traz obrigações e vantagens, feito por pelo menos duas partes juridicamente aptas e capazes, com objeto lícito e regado pela lei.

A Administração Pública utiliza-se desse instrumento (contratos administrativos) para relacionar-se com outros agentes, de modo que possa atingir seus fins. Contudo, diferentemente dos contratos privados que são regidos pelas normas do Direito Privado, os contratos administrativos são regidos pelo Direito Público. Ficando o Direito Privado com um papel secundário as questões tratadas pelos contratos administrativos, pois a Administração possui caráter privativo em seu papel (SILVEIRA, 2013).

Meirelles (2008, p. 214) define:

Contrato administrativo é o ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com particular ou outra entidade administrativa para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração.

É o instrumento que vai disciplinar e regular as ações efetivas para o cumprimento dos objetivos da Administração Pública, onde os agentes executores serão outros entes públicos ou entes privados.

Esta é a característica principal do Contrato Administrativo, a utilização de um instrumento de natureza privada para o serviço do cumprimento do seu objetivo do bem comum da sociedade. Com o Poder Público delegando normas e

regulamentações da sua interação com as outras partes envolvidas ou contratadas para agir pelo Estado.

O interesse público é a razão de existir do contrato administrativo, pois de outra forma inexistiria sentido na existência de uma relação jurídica de compra ou prestação de serviço do Estado com outros agentes da sociedade. Pela ausência dessa razão, o Estado pode inclusive dissolver, alterar ou rescindir uma relação existente.

Uma peculiaridade nas relações do Estado com os agentes privados contratados é a necessidade de haver um equilíbrio econômico-financeiro entre eles durante o transcorrer do contrato.

Esta característica das relações contratuais da Administração Pública com o mercado está presente de modo efetivo nos contratos terceirizados que servem de base deste trabalho. E serão analisados no impacto financeiro gerando quando este estudo for comparar os valores pagos, por parte da UFRGS, aos agentes privados imbuídos da prestação de serviço terceirizado.

4 A REGULAMENTAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL

A palavra trabalho é de significado abrangente ao longo da história recente da civilização. Seu significado pode ser tanto degradante, qualitativo ou benemerente, conforme o tempo e a sociedade analisada. Na sociedade ocidental atual é sinônimo de atividade física ou mental, individual ou coletiva (DALARI, 1998).

O Estado Brasileiro vive uma evolução contínua da regulamentação do trabalho que vem desde os tempos monárquicos.

A primeira fase é o liberalismo (que vai da Independência do Brasil até a Abolição da Escravatura), seguida do liberalismo republicano (que vai da Proclamação da República até a Revolução de 1930) e por fim a fase intervencionista (que vai de 1930 até os dias atuais).

A divisão desta evolução foi caracterizada por Magano (1980) em Lineamentos do Direito do Trabalho e é citada por Manus (2001) em Direito do Trabalho.

As duas primeiras fases são caracterizadas pela ideia, citada acima, de que o trabalho é de natureza servil, onde o regramento institucional exíguo (não intervencionismo do Estado nas relações de trabalho), influenciado pelo liberalismo, corroborava esse pensamento.

Essa situação viria a mudar na terceira fase, onde entram em cena as ideias associativas trazidas dos imigrantes europeus em um cenário pré-industrial, principalmente no estado de São Paulo. De modo que os conflitos gerados pelo choque com o pensamento liberal acabaram por criar o ambiente para a Revolução de 30, que levou Getúlio Vargas ao poder.

A partir de então, o país experimentou uma série de regulações nas questões trabalhistas. Desde a criação de sindicatos, regramentos quanto ao repouso remunerado, criação da Gratificação Natalina, etc.

Em 1943, é criada a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), um marco na história das relações trabalhistas no país, que regulamenta de modo abrangente a legislação trabalhista.

A característica principal, desde então, é a vinculação ao poder estatal das associações de trabalhadores. Mesmo com períodos variados de alternância dos regimes políticos, essa característica se mantém até os dias atuais. Apesar de que,

hoje em dia, o papel dos sindicatos esteja muito mais atuante nas relações de empregador-empregado (MOREIRA NETO, 2014; PRIORE, 2010).

A Constituição de 1988 trouxe um avanço, pois impede intervenções do Estado nos sindicatos, apesar de ainda trazer o princípio de unidade sindical.

4.1 TERCEIRIZAÇÃO

Este novo processo de gestão da produção começou sua estruturação e disseminação nos anos 90. O mundo e, principalmente, o ambiente empresarial passavam por transformações profundas em virtude das novas concepções de Estado, incremento das tecnologias de informações e de transporte.

As empresas tinham o desafio de manter e incrementar sua produtividade, qualidade e competitividade diante de um ambiente de transformações da sociedade como um todo. E, diante deste quadro, foi estimulada a mudança organizacional com o surgimento de parcerias entre empresas, onde a transferência de parte das atividades de uma empresa para outra empresa parceira tornava a primeira empresa mais competitiva e eficiente.

Girard (2006, p. 9) conceitua Terceirização:

[...] uma maneira de transferir atividades para outros de forma que a empresa consiga se concentrar no seu foco. As atividades a serem terceirizadas são importantes, porém passíveis de serem delegadas e, com isso, possibilitar à organização ganho na gestão empresarial, desde que não se abandone a concepção estratégica de sua implementação.

Um aspecto muito importante neste processo é o controle ou fiscalização por parte da empresa contratante do produto ou serviço final da empresa terceirizada. A qualidade e a adequação dos produtos ou serviços terceirizados entregues devem estar de acordo com as promessas contratuais.

Por isso, é muito importante a clareza das obrigações do contratado. Assim como a contratação de empresas que atendam a todos os preceitos legais exigidos na sua forma de atuação interna e externa, incluindo a verificação da idoneidade dos proprietários da empresa contratada.

Para a empresa que busca terceirizar (GIRARD, 2006), uma forma preventiva de evitar erros ou contendas, é a análise do fornecedor mais apto para prestar o

serviço. As variáveis de preço, logística, conhecimentos específicos do setor de atuação, quadro de pessoal habilitado e flexibilidade diante de novos cenários devem ser analisados de forma abrangente e objetiva.

Durante a fase decisória e de implementação da terceirização na empresa, em alguma das suas atividades, é importante envolver o seu quadro de pessoal ligado ao processo ou ao setor, pois a visão do negócio em si deve ser compreendida por todos, de modo a fomentar o surgimento de novas capacidades empresariais e perspectivas profissionais.

Neste processo de terceirização, para que uma parceria comercial obtenha continuidade, fundamentalmente, deve haver uma relação de ganha-ganha entre as partes envolvidas. De forma que somente uma relação comercial de confiança mútua, saudável e harmoniosa conseguirá atingir longevidade.

As vantagens para a empresa que terceiriza processos podem ser: otimização do uso de insumos, de pessoal e das rotinas da empresa. Além de melhoria na qualidade do produto final e aumento da agilidade nas tomadas de decisões (GIOSA, 2003).

Porém, toda a mudança enfrenta desafios. Para a empresa existem fatores que prejudicam o processo de terceirização dentro ela, tais como: a assimetria de conhecimento dos administradores das etapas do processo, resistências internas à mudança e ausência de fornecedores à altura das exigências (GIOSA, 2003).

4.1.1 Terceirização no Brasil

O Brasil passava por um quadro recessivo com a economia enfraquecida, com políticas cambiais voláteis, inflação e turbulências no cenário econômico internacional, no início da década de 90. Em virtude dessa situação, a terceirização no país foi vista como uma chance para absorção da mão de obra desempregada e a diminuição do impacto social provocado por essa situação.

Conforme Giosa (2003, p.13), esta situação recessiva do cenário interno, levou as empresas a refletirem sobre sua forma de atuação. Devido aos fatores culturais do país, onde ser proprietário do seu negócio era um sonho comum do trabalhador (MARTINS, 2005), o processo da terceirização foi assimilado e fomentado.

Em virtude da legislação trabalhista, inicialmente, o foco das empresas que buscavam esta ferramenta de gestão era a diminuição dos custos trabalhistas. Outros aspectos ligados à qualidade ou à eficiência ficaram em segundo plano.

A empresa contratante deve ter em mente que a empresa contratada não possui subordinação organizacional. O vínculo contratual é o instrumento que contém as obrigações e deveres de ambos. Em função disso, a rotatividade dos fornecedores de produtos ou serviços terceirizados, quando possível, deve ser utilizada.

4.1.2 Terceirização na Administração Pública

Com o amadurecimento da sociedade nas últimas décadas, onde o entendimento de que o Estado tem por fim o bem comum foi disseminado entre os indivíduos, a cobrança de que a administração pública atuasse de forma eficiente e ágil (GIRARD, 2006) foi uma exigência primordial. E os poderes públicos sentiram a necessidade de buscarem novas formas de gestão.

A terceirização surgiu como uma opção para a União, os Estados e os Municípios, buscarem a otimização dos seus recursos. Devido aos históricos positivos consagrados em outros países e na economia nacional, que adotaram essa ferramenta administrativa, os entes públicos começaram a adotar essa ferramenta com a expectativa de ganhar eficiência nas prestações de serviço à sociedade. Esta adesão ocorreu de forma dispersa e particularizada dentre as esferas públicas.

Alguns serviços, como por exemplo, recolhimento de lixo, construção de estradas, transportes públicos já foram delegados, em vários níveis da administração pública, para empresas privadas, com o objetivo de alcançar maior eficiência e menor burocracia (MARTINS, 2005) na prestação de serviços públicos.

A ideia central da introdução da terceirização no setor público foi a de possibilitar ao Estado focar nas suas atividades essenciais (GIRARD, 2006), deixando a execução das atividades entendidas como acessórias para as empresas privadas, com o intuito de aumentar sua eficiência na prestação de serviço.

No Brasil, devido ao princípio da legalidade, discricionário na execução dos atos administrativos, a lei 8.666/93 regulamentou a aquisição de produtos e serviços

por parte dos entes públicos. Teoricamente (MARTINS, 2005), a exigência legal de certames públicos para essas aquisições inibiriam práticas corruptas na contratação ou aquisição de produtos ou serviços.

4.1.3 Normas Legais e a Terceirização

A principal norma sobre a Terceirização no Brasil é a súmula 331, de 1993, editada pelo Tribunal Superior do Trabalho. Nesta súmula, diante dos vários aspectos envolvidos em uma parceria comercial, foram elencados os fatores que tornam legal ou ilegal uma relação terceirizada.

Conforme a súmula, uma empresa não pode terceirizar sua atividade-fim, salvo excepcionalidade para trabalho temporário, serviços de limpeza, vigilância e serviços especializados de atividade-meio do contratante do serviço. Nestes casos, a empresa contratada deve ser especializada como atividade-fim nestes serviços. E nem ela ou os seus empregados devem subordinação à empresa contratante.

Depois desta súmula, foi editada a Instrução Normativa (IN) nº 3, em 1997, pelo Ministério do Trabalho e Emprego, com o intuito de padronizar os procedimentos de fiscalização do trabalho. Esta IN teve o objetivo de combater fraudes nas relações de terceirização.

4.1.3.1 A Terceirização e a Lei de Responsabilidade Fiscal

Nos final dos anos 90, o país vivia uma realidade econômica instável, com flutuações cambiais, taxas inflacionárias altas e déficits públicos. O governo, com o intuito de sanar as finanças públicas, aprovou a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar 101/00.

Os quatro pontos conceituais chaves da LRF são o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilização. Dessa forma, o instrumento do orçamento público assumiu um papel mais verossímil da realidade administrativa.

Esta lei veio trazer regramentos e limites para os gastos com despesas de pessoal por parte dos administradores públicos. Sob o aspecto social, esta lei alcançou a aprovação, pois a sociedade aspirava uma medida contundente da

administração pública que resultasse em uma atuação mais eficiente com gastos racionalizados.

Conforme Ferraz (2006, p.3), a LRF estabelece os seguintes aspectos: introduz o conceito de gestão fiscal responsável; valoriza a técnica do orçamento-programa; determina a instituição, arrecadação e cobrança de todos os tributos de competência dos entes federativos, especialmente a dos impostos, e estabelece parâmetros para a concessão de benefícios fiscais; fixa regras rígidas para o endividamento público; disciplina as operações de crédito; valoriza os princípios da continuidade e da economicidade; preconiza a saúde financeira dos regimes de previdência; valoriza o sistema de controle da execução orçamentária e estabelece disposições concernentes às despesas públicas correntes e de capital.

Um questionamento proposto quando da implementação da LRF, foi se os gastos da administração pública com os contratos de serviços terceirizados impactariam os gastos com despesas de pessoal.

Segundo o artigo 18 § 1º, da LRF (BRASIL, 2000):

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2001 (BRASIL, 2000) normatizou de forma interpretativa essa questão. Os valores gastos com atividade-meio da administração pública não entram no cálculo do montante com despesas com pessoal.

5 A CRISE FISCAL DO ESTADO E SUA REFORMA NOS ANOS 90

Diferentemente da crise de mercado dos anos 30, onde havia uma insuficiência crônica de demanda, conforme afirma Keynes, a crise do Estado nos anos 90 foi de caráter fiscal.

A crise dos anos 30 demonstrou o esgotamento do modelo de estado liberal e iniciou o processo de direcionamento para um estado social-burocrático. A simples proteção dos contratos e da propriedade privada não bastava para o Estado promover o bem social e o desenvolvimento econômico. A forma de financiamento para atingir estes fins foi através da elevação da carga tributária.

Deste processo foram gerados três modelos para o Estado: - Bem Estar Social (característico para países desenvolvidos); - Desenvolvimentista (aplicado em economias em desenvolvimento); - Comunista (bloco soviético, China, Cuba e mais alguns países).

Entretanto, ao durante a década de 80, estes modelos entram em crise. O Estado fica incapaz de fornecer o capital para fomentar o desenvolvimento e de manter sua capacidade de poupança.

Com a falta de capacidade de crédito público e a capacidade de poupança diminuindo o poder do Estado de intervir na economia, a promoção do bem estar social entra em crise. O modelo do Estado fomentador do desenvolvimento econômico e social ficou obsoleto na sua forma e estrutura administrativa levando à ineficiência estatal.

A incapacidade de atender aos cidadãos-clientes nas suas demandas sociais devido ao aumento da dívida externa, hiperinflação, ingerência e imobilização administrativa leva o Estado a uma crise de governança.

A partir do início do processo de globalização, houve, conseqüentemente, uma diminuição dos custos de transportes e telecomunicações (VICENTE, 2009). Este processo de crise evidencia ainda mais a decadência do estado desenvolvimentista (intervencionista), pois o Estado vira obstáculo ao desenvolvimento.

Os mecanismos propostos para sua recuperação foram o aumento da participação do mercado, rompendo barreiras legais de protecionismo, promovendo aumento da concorrência e aumentando a concentração da renda.

Desta forma, ocorreu de modo conseqüente a diminuição do Estado na sua capacidade de proteção e intervenção. O processo envolveu, primeiramente, uma orientação para um ajuste fiscal e liberalização de preços (parte do Estado), para depois uma desregulação legal que viabilizou as privatizações (parte do mercado) (VICENTE, 2009).

A Centro-Esquerda entendeu que a crise era do estado. Propôs tanto medidas macroeconômicas (ajuste fiscal, políticas monetárias apertadas, preços de mercado, taxas de juros positivas mas moderadas e taxas de câmbio realistas) mas também previu a necessidade de reconstruir o modelo de Estado, pois somente soluções para o mercado não surtiriam os efeitos esperados. E esta visão do processo adquiriu forma com a adesão da Centro-direita, fazendo com que as medidas fossem propostas e disseminadas (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Este novo modelo de Estado regulador, e não intervencionista, propunha capacidade de poupança e equilíbrio fiscal. Com instituições públicas não-estatais para atuar nas demandas sociais. E também propunha uma nova administração pública gerencial.

Bresser-Pereira (1997, p.18) apresenta os quatro elementos básicos desse Estado “do século vinte e um”:

(a) a delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal através de programas de privatização, terceirização e publicização. (este último processo implicando na transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta); (b) a redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário através de programas de desregulação que aumentem o recurso aos mecanismos de controle via mercado, transformando o Estado em um promotor da capacidade de competição do país a nível internacional ao invés de protetor da economia nacional contra a competição internacional; (c) o aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal, que devolve autonomia financeira ao Estado, da reforma administrativa rumo a uma administração pública gerencial (ao invés de burocrática), e a separação, dentro do Estado, ao nível das atividades exclusivas de Estado, entre a formulação de políticas públicas e a sua execução; e, finalmente, (d) o aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo, graças à existência de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta.

Com a evolução deste modelo, a ideia de que o mercado e o Estado são complementares e não antagônicos formando um Estado Social-Liberal consolidou-

se. O capitalismo moderno agregou a junção dos possuidores de capital com a classe média burocrática.

5.1 O NOVO ESTADO IDEALIZADO (DÉCADA DE 90)

Este novo conceito entendia em privatizar as atividades estatais econômicas que não eram inerentes às funções do Estado, apesar do modelo do século vinte conter essas atividades pela necessidade, à época, de investimento público. Mas devido à crise fiscal os papéis se inverteram, pois o setor privado era quem detinha o capital.

Além disso, surge a figura da publicização para as instituições públicas não estatais, com atividades de externalidades positivas para a sociedade e que não seriam de retorno interessante para o mercado.

Bresser-Pereira (1997, p.19) conceitua publicização como: “[...] transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não estatal”. A ideia de que o público pode ser estatal e não estatal, traz implícito o critério da atividade-fim do Estado.

Na figura 1 abaixo, Bresser-Pereira (1997, p.22), esquematiza este processo:

Figura 1 - 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 | | → tercerização | → |

Fonte: Bresser-Pereira (1997).

De modo que, as atividades exclusivas de Estado deveriam ficar sistematizadas em carreiras próprias. As atividades de produção de bens e serviços para o mercado exercidas por entidades públicas deveriam ser seccionadas da administração pública, através de processos de privatizações. E por fim, as

entidades com atividades de serviços sociais e científicos, sofreriam o processo de publicização, onde o estado participaria do processo com recursos, mas a força de trabalho teria uma carreira pública não estatal.

As atividades auxiliares ficariam direcionadas para empresas terceirizadas, aptas e dispostas a trabalharem para o Estado.

Bresser-Pereira (1997, p. 29) comenta:

Sempre poderá haver exceções nesse processo de terceirização. As áreas cinzentas não faltarão. É conveniente terceirizar os trabalhos das secretárias? Embora seu papel tenha diminuído consideravelmente na administração moderna, provavelmente não é. Haverá outros serviços dessa natureza, em que a proximidade da atividade exclusiva não recomenda a terceirização. Por isso e porque também haverá áreas cinzentas entre o que deve ser publicizado e o que não, é adequado, haver dois regimes jurídicos dentro do Estado: o dos funcionários estatutários e o dos empregados. Essa é uma prática, de fato, comum nos países desenvolvidos, dotados de burocracias. A condição de servidores estatutários fica limitada às carreiras de Estado, sendo considerados empregados - numa situação intermediária entre o servidor estatutário e o trabalhador privado - os demais servidores que exerçam atividades auxiliares que se decidiu não terceirizar ou que não foi possível publicizar.

Dentro dos propósitos da reforma do Estado, conforme o diagrama acima, as atividades auxiliares poderiam ser terceirizadas, através de licitação, gerando economia para a Administração Pública.

De forma muito perspicaz Bresser-Pereira (1997) cita a existência de áreas cinzentas dentro dos cargos da Administração, passíveis de uma análise mais detalhada para qual rumo direcionar. E menciona burocracias mais refinadas, onde há uma diferenciação entre funcionários estatutários e funcionários empregados no Estado.

Na figura 2 abaixo, Bresser-Pereira (1997, p. 30) resume a proposta que essa reforma se propôs:

Figura 2 - Instituições resultantes da reforma do Estado

| | Atividades Exclusivas de Estado | Serviços Sociais e Científicos | Produção de Bens e Serviços p/ Mercado |
|------------------------------|---------------------------------|-----------------------------------|--|
| Atividades Principais (Core) | ESTADO Enquanto Pessoal | Entidades Públicas Não-Estatutais | Empresas Privatizadas |
| Atividades Auxiliares | Empresas Terceirizadas | Empresas Terceirizadas | Empresas Terceirizadas |

Fonte: Bresser-Pereira (1997).

A reforma do Estado dos anos 90 também discutiu a extensão do papel regulador do Estado.

Sua atividade regulatória apresentava custos ao mercado, porém existia a necessidade da atuação do Estado, pois ainda que o melhor regulador seja o próprio mercado. A dinâmica (e os conflitos de interesses) do próprio mercado pede a atuação de um poder regulador. Inclusive para propor os critérios de privatização.

Dessa forma a busca de uma reforma administrativa que recuperasse a governança do Estado poderia ser alcançada.

Bresser-Pereira (1997, p. 42) estabelece os princípios desta “nova administração pública”:

- a) orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente;
- b) ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão (ao invés de controle dos procedimentos);
- c) fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras ou corpos de Estado, e valorização do seu trabalho técnico e político de participar, juntamente com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão das políticas públicas;
- d) separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas, executoras dessas mesmas políticas;
- e) distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: as agências executivas, que realizam atividades exclusivas de Estado, por definição monopolistas, e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder de Estado não está envolvido;
- f) transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos;
- g) adoção cumulativa, para controlar as unidades descentralizadas, dos mecanismos (1) de controle social direto, (2) do contrato de gestão em que os indicadores de desempenho sejam claramente definidos e os resultados

medidos, e (3) da formação de quase mercados em que ocorre a competição administrada;
h) terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas competitivamente no mercado.

Este processo de busca de governança, que aumenta a governabilidade e legitimidade do governo foi uma resposta à crise do Estado.

Passados mais de vinte anos destes acontecimentos, os efeitos das ações orientadas para remodelar a administração pública podem ser analisadas nos seus efeitos.

A análise prática da forma como o Estado utilizou este conceito de substituição de funcionários públicos por mão de obra terceirizada na prestação de serviços à sociedade, os custos envolvidos, os riscos e o gerenciamento serão alvos de atenção no decorrer deste trabalho.

5.2 CENÁRIO RECENTE

O Brasil lutou durante as últimas décadas contra um processo inflacionário crônico que marcou gerações, e, em muito, atrasou o seu desenvolvimento. Neste período a nação tinha taxas de desemprego significativas e contínuas.

Após duas décadas (70 e 80) de choques e planos econômicos paliativos, em um período caracterizado por crescimento econômico reduzido, o Brasil iniciou os anos 90 com a perspectiva de uma estabilização econômica com o advento do Plano Real.

No campo ideológico, muito se falou sobre as ideias neoliberais, que marcavam as discussões e os pensamentos das pessoas na época. O planeta experimentava o início de um processo de globalização dos mercados, das telecomunicações, etc.

Em virtude de o Estado estar tendo um papel negativo no fomento do crescimento econômico na época, em função do seu inchaço desordenado de décadas passadas, tornou-se necessária a busca de um realinhamento na sua estrutura. Esta reestruturação foi marcada pelo pensamento neoliberal.

O Estado encontrava-se impossibilitado de atuar, de forma eficiente, na sua função original (do bem comum da sociedade que o constitui) em razão de sua falta

de gerência sobre si e choques de competências, que geravam inconsistências administrativas e conflitos políticos.

Desse modo, as propostas de redução do tamanho do Estado foram úteis, não para provar a supremacia dos ideais liberais na constituição e atuação do Estado, mas para corrigir desajustes que haviam surgido (BIANCARELLI; ROSSI 2013).

Pois cabe ao Poder Constituído sempre o papel de regulação do mercado, de modo que áreas em que o mercado não tenha o interesse em atuar estejam atendidas pelo progresso em geral. Assim como no seu papel de Agente que usa do seu poder discricionário para garantir uma redistribuição da riqueza na sua esfera de atuação. Além da sua tarefa básica de garantidor dos direitos sociais e de fomentador de políticas que levem ao pleno emprego.

No passado recente, durante os anos de crescimento econômico no período do pós-guerra, o Estado, sob a influência do pensamento do “bem-estar social”, inchou sua máquina administrativa de forma descompassada. Além de um exagero nas suas áreas de atuação, houve o surgimento de um quadro excessivo de funcionários em áreas diversas, sem o caráter exclusivamente público.

Esse quadro estabelecido, quando das reformas nos anos 90, foi confrontado com medidas que estancassem o problema e/ou corrigissem-no, sempre de acordo com o princípio da legalidade.

Bresser-Pereira (1997, p. 29) define:

[...] Segundo a lógica da reforma do Estado dos anos 90, estes serviços devem em princípio ser terceirizados, ou seja, devem ser submetidos a licitação pública e contratados com terceiros. Dessa forma, esses serviços, que são serviços de mercado, passam a ser realizados competitivamente, com substancial economia para o Tesouro.

A máquina pública teve uma reformulação gerencial, administrativa e política na sua atuação e nas suas carreiras públicas. Com extinções de cargos e readequação de sua força de trabalho.

Em virtude da legislação trabalhista pública contemplar de modo abrangente cargos que não eram precípuos de caráter público, o funcionamento de áreas operacionais da própria “máquina pública” causaram um peso excessivo para as finanças públicas.

De maneira que a contratação de mão de obra terceirizada, através de processo licitatório, de empresas prestadoras desses serviços, foi a solução aparente e prática para a desoneração dos custos de manutenção de áreas operacionais do serviço público.

Bresser-Pereira (1997, p. 19) define: “Terceirização é o processo de transferir para o setor privado serviços auxiliares ou de apoio”.

Contudo, o tempo criou uma série de vícios e desequilíbrios. Sob o princípio do equilíbrio econômico-financeiro, a Administração Pública, apesar de ter estagnado um processo de “bomba-relógio” orçamentária e previdenciária com o custo de funcionários estatutários em cargos diversos, não caracterizados por uma atividade em carreiras vinculadas aos objetivos institucionais do Estado, agregou um custo operacional mais elevado devido a esses agentes prestadores de serviços serem terceirizados, no caso de estar tendo um gasto maior com esta situação. Pois além da remuneração da mão de obra, o Governo tem que remunerar o lucro da empresa prestadora de serviços terceirizados.

Bresser-Pereira (1997, p. 29-30) pondera:

A condição de servidores estatutários fica limitada às carreiras de Estado, sendo considerados empregados - numa situação intermediária entre o servidor estatutário e o trabalhador privado - os demais servidores que exerçam atividades auxiliares que se decidiu não terceirizar ou que não foi possível publicizar.

Esse é o quadro da terceirização. Como ele se refletiu na UFRGS?

6 CENÁRIO ECONÔMICO-SOCIAL ATUAL DO PROCESSO DE TERCEIRIZAÇÃO NA UFRGS

A UFRGS inseriu-se no processo de terceirização, assim como toda a Administração Federal, de modo gradual e contínuo ao longo dos últimos anos.

Uma análise quantitativa dos contratos, conforme constatação através das informações disponíveis no site da Universidade demonstra o incremento gradual dos últimos anos.

Atualmente a Universidade tem contratado mais de 50 cargos diferentes de serviços terceirizados, conforme dados da própria universidade.

Diante deste processo, a Universidade tentou adaptar-se na sua estrutura administrativa para a gestão e controles destes contratos.

As considerações abaixo trazem a experiência prática das vivências dos agentes públicos da Universidade, vinculadas à análise dos possíveis custos, tangíveis ou intangíveis, que pertencem ao processo terceirizado da mão de obra dos serviços de apoio. No caso das análises elaboradas pelo autor, estas foram embasadas por uma experiência de dez anos de atuação do Departamento de Contabilidade da Pró-reitoria de Administração. Neste fato, consolidou-se a percepção da necessidade de estudar a relação do custo contratado da mão de obra terceirizada versus o custo de uma carreira celetista hipotética para os quadros de serviços de apoio da Universidade.

6.1 VISÃO GERAL DOS CUSTOS ENVOLVIDOS E FATORES DE INEFICIÊNCIA DO PROCESSO

Antes de analisar os dados relativos aos contratos em si, cabe referir que o processo de terceirização da mão de obra no serviço público, além do custo que será analisado abaixo, apresenta fatores extras que se agregam neste custo de forma intangível.

Estes fatores estão elencados e caracterizados abaixo, de forma que se buscou enriquecer a compreensão do processo com esta análise dos fatores não financeiros envolvidos.

Ressalta-se que alguns dos fatores listados não são mensuráveis economicamente, mas contribuem de forma significativa para a ineficiência da administração.

6.1.1 Custos com gerenciamento

Podem-se identificar estes fatores adicionais como sendo, por exemplo, o gerenciamento do processo de contratação, fiscalização e aferição dos serviços prestados.

Este processo está caracterizado pelo aumento do número de contratos, ano a ano, devido ao incremento de área física da Universidade. Ou ainda pelas ocorrências de distratos decorrentes de punições, desistências ou insolvências relacionadas ao prestador contratado.

E a fiscalização destes contratos se dá, na maioria das vezes, de forma sem planejamento, através da atribuição discricionária destas responsabilidades aos funcionários da administração, já sobrecarregados em seus locais de trabalho, principalmente pela falta de efetivos, para ratificarem ou gerirem, de forma incipiente, uma qualidade aceitável da prestação dos serviços.

Pode ocorrer, ainda, que a fiscalização operacional do serviço prestado se dê pela própria empresa terceirizada, através de supervisores pagos dentro do próprio contrato de prestação do serviço. E esta empresa pode até estar predisposta a medir a qualidade do serviço prestado, mas inverte-se a lógica do bom gerenciamento, pois quem presta o serviço acaba medindo a sua qualidade.

Este quadro apresentado acima expõe uma prática incongruente, do ponto de vista gerencial, contudo necessária, devido à falta de estrutura da máquina pública. Todavia inviabiliza a aferição do custo, para o tomador do serviço, da medição e avaliação do serviço terceirizado, onde o custo da alocação dos funcionários do quadro da Universidade para a fiscalização eficiente dos serviços prestados é ignorado.

E esta realidade está em um processo onde os custos, ainda que não mensuráveis, são crescentes ao longo do tempo, com a manutenção e aprofundamento desta situação.

Independentemente da análise do grau de controle da Universidade Federal sobre as rotinas inerentes da contratação de serviços terceirizados, o fato é que esta natureza de contratação de mão de obra agrega ainda mais custos, além dos explícitos nos contratos celebrados, que não estão disponíveis para observação e incorporação ao valor do serviço prestado.

Uma situação estabelecida, e inerente ao volume crescente da participação da mão de obra terceirizada no total de trabalhadores dentro da Universidade, são os processos de pagamento com centenas e centenas de folhas, atingindo as cifras dos milhares, com documentações diversas para fins de controle que exigem uma carga pesada de trabalho, sob a pressão do tempo, para todos os setores envolvidos em análise e pagamentos dos serviços prestados.

Este contexto, dentro de uma realidade de ausência de funcionários aptos para essas atividades, devido aos problemas consagrados de falta de pessoal e remuneração desalinhada com o mercado de trabalho, não contribui para a análise detalhada do serviço prestado e agilidade de pagamento ao fornecedor terceirizado.

Nos contratos celebrados com as empresas terceirizadas estão previstas cláusulas com sanções ou multas em caso de atrasos no pagamento, com prazos a partir da certificação das notas fiscais. Uma situação que pode concretizar-se em função do acúmulo de trabalho para os setores da administração, já sobrecarregados, ou até mesmo pelo atraso no pagamento por falta de recursos por parte da Administração.

Portanto, fica evidente, na visão do autor, a existência da possibilidade que o custo dos serviços contratados ultrapasse, mais uma vez, o custo explícito nos contratos.

Estas colocações palpáveis e plausíveis colocam o ente público em uma situação estreita (pois somente tem o caminho da contratação de terceirizados para atuar nas suas atividades de apoio, com custos intangíveis, sem o aparato burocrático para gerir esses contratos) e vão de encontro à meta de alcançar a governança na Administração Pública (BRESSER-PEREIRA, 1997).

6.1.2 Controles Trabalhistas e Judiciais

Outro custo invisível, quando da celebração dos contratos e de difícil mensuração, são os custos com ações judiciais e a utilização de mão de obra dos departamentos jurídico-administrativos na preparação de material para defesa da Universidade, pois a mesma é solidária na responsabilidade trabalhista.

Como a gestão das rotinas de pessoal estão ao encargo da empresa terceirizada, a Universidade fica à mercê de situações imprevistas e alheias ao seu conhecimento.

Esta é uma realidade que vem se consolidando, ao longo dos últimos anos, de forma gradual e efetiva.

6.1.3 Perda da Governabilidade

Dentre os “leques de mecanismos de controle” o mercado é o preferencial por ser mais difuso conforme Bresser-Pereira (1997, p.36). Contudo, esta aproximação do mercado com a área pública, de modo genérico, no contexto do tamanho da administração federal, pode trazer o risco da formação de oligopólios na oferta de prestação de serviços terceirizados para o governo.

Devido à escala econômica e quantitativa das necessidades de contratação de pessoal de apoio dos órgãos federais, as pequenas empresas ficam alijadas do processo terceirizado.

Estas empresas, além de terem dificuldades em oferecer as garantias solicitadas nos editais, poderiam gerar mais problemas para si e para o contratante ao serem contratadas, pois os atrasos nos pagamentos dos serviços prestados, devido ao não envio de cota financeira por parte do órgão financeiro do Ministério da Educação (ocorrências que têm se verificado nestes dois últimos anos), exige que a terceirizada possa arcar, com recursos próprios ou de terceiros, com a folha de pagamento e obrigações tributárias de pelo menos um mês.

Nesse contexto, criam-se condições para que o processo todo esteja sujeito à possibilidade de concorrências viciadas na origem com a formação de cartéis em nível nacional.

Esta possibilidade real gera um fator que prejudica a governança de uma administração, trazendo um problema que tende a cristalizar-se na estrutura administrativa pública para as futuras gerações.

6.1.4 Extrapolação da Terceirização do Nível de Apoio à Área Administrativa

O grau de distorção, além do aspecto financeiro, tratado nesse trabalho, desenrola-se também na abrangência dos cargos terceirizados contratados pela Administração Pública.

Outras funções, que não de apoio, já são alvo de contratos terceirizados, como, por exemplo, a função de digitador. Esta função por si só já abrange um espectro muito amplo dentro da área administrativa pública. E, dentro da realidade do serviço público, é claro que possibilita a ocorrência de desvios de função, dos mais variados tipos. Além do risco de ultrapassar a barreira dos serviços de apoio para a fronteira da área administrativa.

A preocupação do incremento dessa tendência consolidar-se é de que, cada vez mais, as competências públicas serão tratadas por pessoas sujeitas aos interesses privados.

O Gestor Público vai sempre buscar mecanismos legais para atender às demandas atuais que os cidadãos manifestam. E diante de um contexto financeiro e político que engessa a contratação de pessoal para atividades de suporte às carreiras vinculadas às atividades administrativa, fiscal e gestoras do Estado, o Gestor naturalmente busca na terceirização as soluções para os problemas gerados pela falta de pessoal.

6.2 ANÁLISE DE CASOS

Além dos fatores de caráter subjetivo ou intangíveis apresentados acima, a análise dos contratos de prestação de mão de obra terceirizada na UFRGS, apresentou valores que comprometem a eficiência da utilização do recurso público.

Os dados abaixo foram obtidos de fontes oficiais e públicas, e serão comparados com os custos de uma carreira pública de apoio celetista teórica, e

evidenciarão as diferenças entre a realidade do processo terceirizado e a outra opção.

6.2.1 Análise Econômica - contratos de vigilância

Para esta análise foram utilizados os dados do contrato número 043/2008, com a empresa Rudder Segurança Ltda., CNPJ 87.060331/0001-03.

A abrangência financeira do cargo utilizado como objeto de estudo é significativa tanto qualitativamente quanto quantitativamente.

O número de cargos para vigilante 12hx36h, foi de 150 (70 diurnos/80 noturnos), inicialmente em 2008, e ao final de 2011, já estava no patamar de 178 cargos, distribuídos entre as unidades da UFRGS. O que justifica a escolha deste segmento do contrato, para este estudo.

O valor total de gastos, somente destes cargos analisados (maioria do contrato), iniciou em R\$ 615.134,50 em 2008, e ao final de 2010 já era da ordem de R\$ 822.966,84. O reajuste referente a 2011 seria definido somente no ano posterior.

Ressalta-se que não estão em análise a validade gerencial do volume dos gastos financeiros em vigilância pela UFRGS, e nem a possível assimetria dos valores contratados com outras possíveis empresas privadas.

É importante, ainda, frisar que não estão em análise os critérios de formação dos custos da empresa nos anexos do contrato. Apenas estarão discriminados os itens que compõem as respectivas planilhas.

Este estudo volta-se diretamente para a organização, apresentação, ponderação e análise dos custos totais com serviços terceirizados de vigilância das áreas e prédios da UFRGS, comparados com os custos, em uma hipótese teórica, da estruturação de uma carreira pública de pessoal celetista para funções de apoio das necessidades operacionais da Universidade.

Assim, os itens que apresentarem uma possível discrepância do princípio de economicidade administrativa, serão consequência, inerente, da natureza da forma de contratação terceirizada dos serviços.

Contudo, independente da viabilidade, ainda que futura, da constituição de um quadro celetista, por parte da União, para funções de apoio, a sistematização, a estruturação e a análise dos gastos incorridos no período estudado enriquece a

visualização do comprometimento financeiro da UFRGS com os serviços terceirizados contratados.

A seguir são apresentadas as planilhas iniciais de formação dos custos da empresa, em 2008, para a vigilância diurna (Quadro 1) e para a vigilância noturna (Quadro 2).

Quadro 1 - Elementos formadores do preço do serviço prestado para vigilância diurna

| PLANILHA DE CUSTOS UTILIZADA PARA FORMAÇÃO DO CUSTO/FUNCIÓNARIO/MÊS | | | |
|---|---|---------|---------------------|
| I - Discriminação | | | |
| 70 | POSTOS DE VIGILANCIA - 12 h diurnas - diariamente | | |
| R\$ 689,09 | Salário normativo categoria Vigilante - homologado em Convenção de Dissídio Coletivo em 01.05.2007 | | |
| II - Mão de Obra | | | |
| | Remuneração | | |
| 1 | Salário dos Vigilantes Cfe contrato 43/2008 | 83,75% | R\$ 1.374,18 |
| 2 | Hora Extra | 0,00% | R\$ 0,00 |
| 3 | Adicional Noturno | 0,00% | R\$ 0,00 |
| 4 | Reduzida Noturna | 0,00% | R\$ 0,00 |
| 5 | Integração RSR/F | 0,00% | R\$ 0,00 |
| 6 | Risco de Vida | 13,40% | R\$ 219,86 |
| 7 | Intra Jornada | 2,85% | R\$ 46,80 |
| | Valor total da remuneração | 100,00% | R\$ 1.640,84 |
| | Reserva Técnica | | R\$ 82,04 |
| | Valor da Mão de Obra | | R\$ 1.722,88 |
| III - Encargos Sociais (incidentes sobre o valor da Remuneração + Reserva Técnica) | | | |
| Grupo "A" (básicos) | | | |
| 1 | INSS | 20,00% | R\$ 344,58 |
| 2 | INCRA | 0,20% | R\$ 3,45 |
| 3 | Salário Educação | 2,50% | R\$ 43,07 |
| 4 | FGTS | 8,00% | R\$ 137,83 |
| 5 | Seguro de acidente de trabalho/ SAT/ INSS (médio) | 3,00% | R\$ 51,69 |
| 6 | SEBRAE | 0,60% | R\$ 10,34 |
| 7 | SESI ou SESC | 1,50% | R\$ 25,84 |
| 8 | SENAI ou SENAC | 1,00% | R\$ 17,23 |
| | Total Grupo A | | R\$ 634,03 |
| Grupo "B" | | | |
| 9 | Férias | 11,11% | R\$ 191,41 |
| 10 | 13º Salário | 8,33% | R\$ 143,52 |
| 11 | Auxílio Doença | 0,47% | R\$ 8,10 |
| 12 | Licença Paternidade/Maternidade | 0,11% | R\$ 1,90 |
| 13 | Faltas legais | 0,25% | R\$ 4,31 |
| 14 | Acidente do Trabalho | 0,07% | R\$ 1,21 |
| 15 | Aviso prévio | 0,02% | R\$ 0,34 |
| | Total Grupo B | | R\$ 350,79 |

| PLANILHA DE CUSTOS UTILIZADA PARA FORMAÇÃO DO CUSTO/FUNCIONÁRIO/MÊS | | | |
|--|---|---------------|---------------------|
| Grupo "C" | | | |
| 16 | Aviso Prévio ind. + 13º e férias | 0,82% | R\$ 14,13 |
| 17 | FGTS s/Aviso Prévio + 13º indenizado | 0,06% | R\$ 1,03 |
| 18 | Indeniz. Compens. Demissão s/j. causa | 0,84% | R\$ 14,47 |
| 19 | C. Social - art. 1º - Lei Compl 110/2001 | 0,20% | R\$ 3,45 |
| Total Grupo C | | | R\$ 33,08 |
| Grupo "D" | | | |
| 20 | Incidência dos encargos do grupo A x B | 7,49% | R\$ 129,04 |
| Total Grupo D | | | R\$ 129,04 |
| Grupo "E" | | | |
| 21 | Incidência dos encargos do grupo A, exceto o item 4, sobre os itens 16 e 17 | 0,25% | R\$ 4,31 |
| Total Grupo E | | | R\$ 4,31 |
| Valor Total dos Encargos Sociais | | 66,82% | R\$ 1.151,25 |
| VALOR TOTAL DA MÃO DE OBRA (Remuneração + Reserva Técnica + Encargos Sociais) | | | R\$ 2.874,13 |
| IV - INSUMOS | | | |
| 1 | Uniforme | | R\$ 15,00 |
| | Treinamento/Reciclagem | | R\$ 7,50 |
| | Seguro de Vida em Grupo | | R\$ 10,30 |
| | Vale Transporte | | R\$ 37,54 |
| | Equipamentos (Colete à prova de balas/Armamento+Munição) | | R\$ 10,00 |
| | Manutenção e Depreciação de equipamentos | | R\$ 1,00 |
| | Alimentação | | R\$ 132,00 |
| | Reserva Técnica/Insumos | | R\$ 10,67 |
| VALOR DOS INSUMOS | | | R\$ 224,01 |
| V - DEMAIS COMPONENTES | | | |
| 1 | Despesas Administrativas/Operacionais | 3,00% | 92,94 |
| 2 | Lucro | 6,08% | 188,27 |
| VALOR DOS DEMAIS COMPONENTES | | | 281,21 |
| VI - TRIBUTOS (ISSQN + COFINS + PIS + CSSL + IRPJ)(11,95%) | | | |
| a) TRIBUTOS (%) / 100 = To | | | |
| b) (Mão de obra + Insumos + Demais Componentes) = Po | | | |
| c) Po / (1-To) = P1 | | | |
| VALOR DOS TRIBUTOS (P1-Po) | | | R\$ 458,64 |
| PREÇO MENSAL DO POSTO | | | |
| (MO+Insumos+Demais Comp.+Tributos) | | | R\$ 3.837,99 |

Fonte: Dados brutos: Anexo do contrato 043/2008

Quadro 2 - Elementos formadores do preço do serviço prestado para vigilância noturna

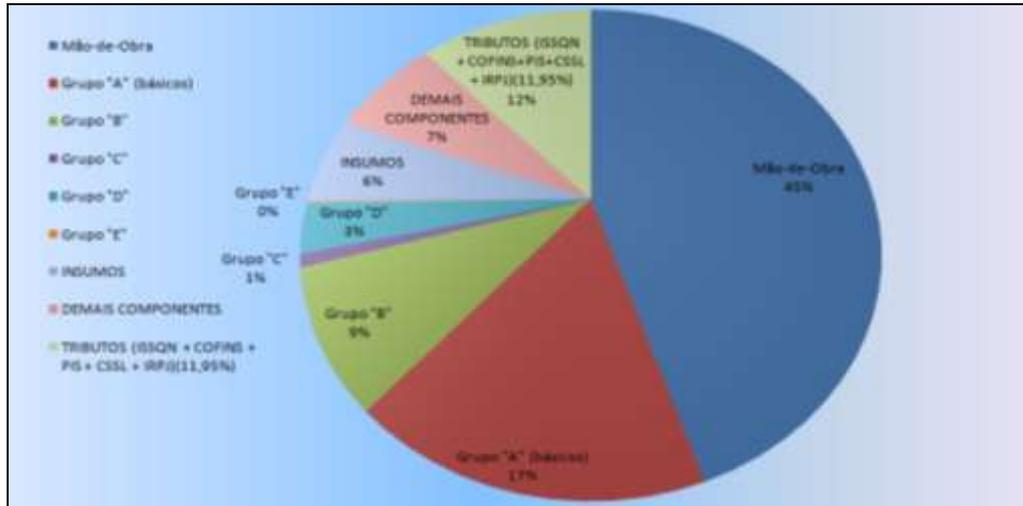
| I - Discriminação | | |
|---|---|----------------------|
| 80 | POSTOS DE VIGILANCIA - 12 h diurnas - noturnamente | |
| R\$ 689,09 | Salário normativo categoria Vigilante - homologado em Convenção de Dissídio Coletivo em 01.05.2007 | |
| II - Mão de Obra | | |
| | Remuneração | |
| 1 | Salário dos Vigilantes | 73,56% R\$ 1.374,18 |
| 2 | Hora Extra | 0,00% R\$ 0,00 |
| 3 | Adicional Noturno | 7,97% R\$ 148,80 |
| 4 | Reduzida Noturna | 2,17% R\$ 40,52 |
| 5 | Integração RSR/F | 2,03% R\$ 37,86 |
| 6 | Risco de Vida | 11,77% R\$ 219,86 |
| 7 | Intra Jornada | 2,51% R\$ 46,80 |
| | Valor total da remuneração | 100,01% R\$ 1.868,02 |
| | Reserva Técnica | R\$ 93,40 |
| | Valor da mão de obra | R\$ 1.961,42 |
| III - Encargos Sociais (incidentes sobre o valor da Remuneração + Reserva Técnica) | | |
| Grupo "A" (básicos) | | |
| 1 | INSS | 20,00% R\$ 392,28 |
| 2 | INCRA | 0,20% R\$ 3,92 |
| 3 | Salário Educação | 2,50% R\$ 49,04 |
| 4 | FGTS | 8,00% R\$ 156,91 |
| 5 | Seguro de acidente de trabalho/ SAT/ INSS (médio) | 3,00% R\$ 58,84 |
| 6 | SEBRAE | 0,60% R\$ 11,77 |
| 7 | SESI ou SESC | 1,50% R\$ 29,42 |
| 8 | SENAI ou SENAC | 1,00% R\$ 19,61 |
| | Total Grupo A | R\$ 721,79 |
| Grupo "B" | | |
| 9 | Férias | 11,11% R\$ 217,91 |
| 10 | 13º Salário | 8,33% R\$ 163,39 |
| 11 | Auxílio Doença | 0,47% R\$ 9,22 |
| 12 | Licença Paternidade/Maternidade | 0,11% R\$ 2,16 |
| 13 | Faltas legais | 0,25% R\$ 4,90 |
| 14 | Acidente do Trabalho | 0,07% R\$ 1,37 |
| 15 | Aviso prévio | 0,02% R\$ 0,39 |
| | Total Grupo B | R\$ 399,34 |
| Grupo "C" | | |
| 16 | Aviso Prévio ind. + 13º e férias | 0,82% R\$ 16,08 |
| 17 | FGTS s/Aviso Prévio + 13º indenizado | 0,06% R\$ 1,18 |
| 18 | Indeniz. Compens. Demissão s/j. causa | 0,84% R\$ 16,48 |
| 19 | C. Social - art. 1º - Lei Compl 110/2001 | 0,20% R\$ 3,92 |
| | Total Grupo C | R\$ 37,66 |
| Grupo "D" | | |
| 20 | Incidência dos encargos do grupo A x B | 7,49% R\$ 146,91 |
| | Total Grupo D | R\$ 146,91 |

| | | | |
|--|---|---------------|---------------------|
| Grupo "E" | | | |
| 21 | Incidência dos encargos do grupo A, exceto o item 4, sobre os itens 16 e 17 | 0,25% | R\$ 4,90 |
| Total Grupo E | | | R\$ 4,90 |
| Valor Total dos Encargos Sociais | | 66,82% | R\$ 1.310,60 |
| VALOR TOTAL DA MÃO DE OBRA (Remuneração + Reserva Técnica + Encargos Sociais) | | | R\$ 3.272,02 |
| IV - INSUMOS | | | |
| 1 | Uniforme | | R\$ 15,00 |
| | Treinamento/Reciclagem | | R\$ 7,50 |
| | Seguro de Vida em Grupo | | R\$ 10,30 |
| | Vale Transporte | | R\$ 37,54 |
| | Equipamentos (Colete à prova de balas/Armamento+Munição) | | R\$ 10,00 |
| | Manutenção e Depreciação de Equip. | | R\$ 1,00 |
| | Alimentação | | R\$ 132,00 |
| | Reserva Técnica/Insumos | | R\$ 10,67 |
| VALOR DOS INSUMOS | | | R\$ 224,01 |
| V - DEMAIS COMPONENTES | | | |
| 1 | Despesas Administrativas/Operacionais | 3,00% | 104,88 |
| 2 | Lucro | 6,08% | 212,48 |
| VALOR DOS DEMAIS COMPONENTES | | | 317,36 |
| VI - TRIBUTOS (ISSQN + COFINS + PIS + CSSL + IRPJ)(11,95%) | | | |
| a) $TRIBUTOS (\%)/100 = T_0$ | | | |
| b) $(Mão\ de\ obra + Insumos + Demais\ Componentes) = P_0$ | | | |
| c) $P_0 / (1-T_0) = P_1$ | | | |
| VALOR DOS TRIBUTOS (P1-P0) | | | R\$ 517,55 |
| PREÇO MENSAL DO POSTO (MO+Insumos+Demais Comp.+Tributos) | | | R\$ 4.330,94 |

Fonte dos dados brutos: Anexo do contrato 043/2008

Uma análise mais minuciosa destas planilhas de formação de custos evidencia uma antecipação de ocorrências hipotéticas, baseadas no histórico particular da empresa terceirizada que foram efetivamente cobradas, mas para as quais não existe um acompanhamento da sua efetivação.

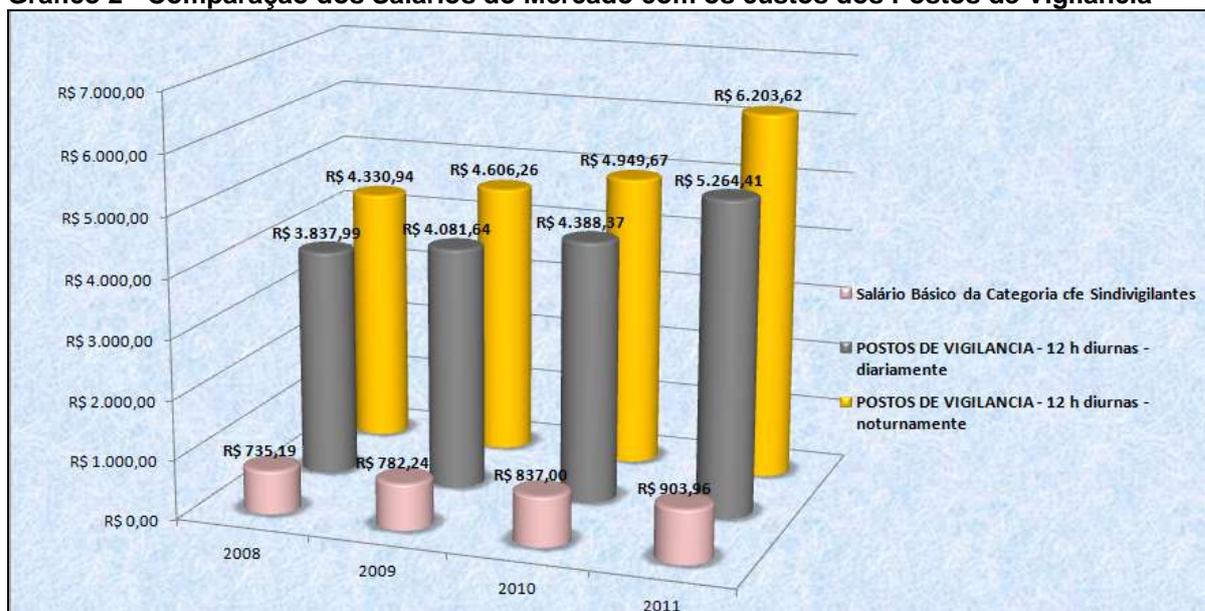
No gráfico 1, pode-se observar a distribuição dos elementos formadores da Planilha de Custos apresentada pela empresa terceirizada. Desta forma observa-se que no grupo "A" e no grupo "tributos" estão embutidos os tributos, de responsabilidade da terceirizada, no custo final. E estes somados, representam 29% do total.

Gráfico 1 - Elementos do Custo Mensal do Funcionário Terceirizado

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos Dados brutos: Planilha anexa ao contrato 43/2008

Logo abaixo, observa-se pelos gráficos (gráficos 2 e 3), que os valores dos custos com vigilância estavam em R\$ 3.837,99/vigilante Diurno/mês e R\$ 4.330,94/vigilante Noturno/mês em 2008. E durante o período até 2011 houve um incremento da ordem de 37,17% e 43,24%, respectivamente.

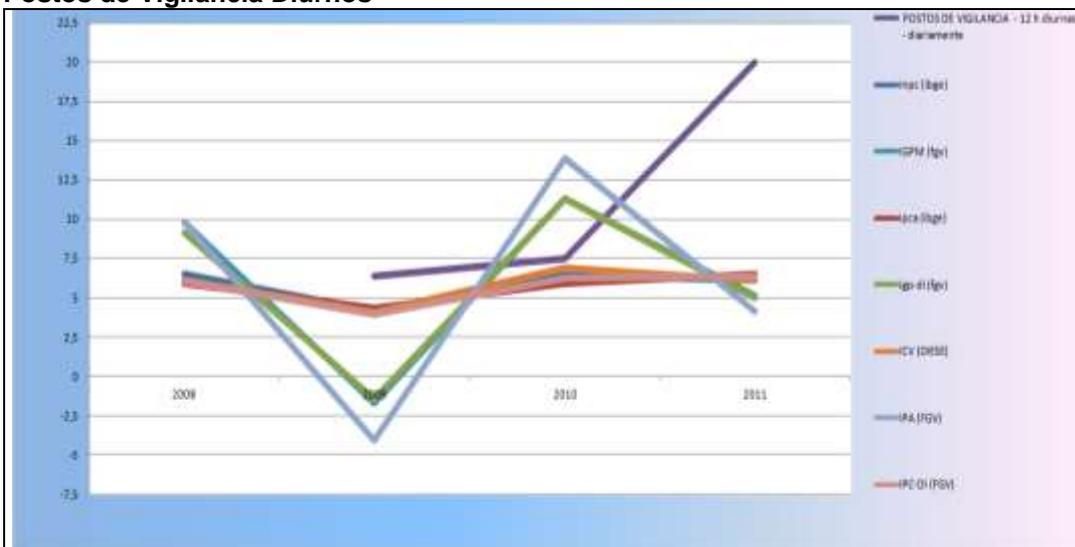
Estes valores podem até corresponder às variações nos insumos da empresa terceirizada, mas excedem de modo significativo o comportamento dos índices do país que medem as variações de preços da economia no mesmo período.

Gráfico 2 - Comparação dos Salários do Mercado com os custos dos Postos de Vigilância

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos anexos do contrato 43/2008, Termos aditivos ao contrato e Convenções Coletivas de Trabalho de 2008 a 2011 do Sindicato das Empresas de Vigilância e Segurança do Estado do RS.

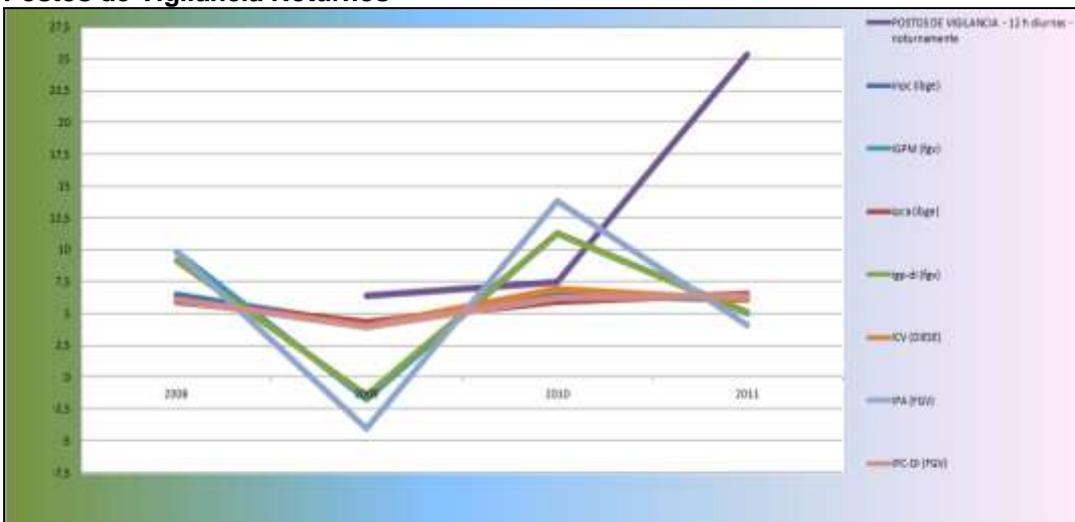
Os índices da economia variaram em percentuais de um dígito (IPCA, INPC, IGP-M, ICV, IPA, IPC-DI) ao longo do período, conforme pode ser visto no gráfico 3, apesar de serem índices muito abrangentes, que poderiam estar desconexos dos custos de setores específicos como têxteis ou de serviços (que influenciariam a atividade de empresas de segurança), esses possuem seus critérios para definirem uma realidade média da evolução dos preços no país.

Gráfico 3 - Índices Econômicos Nacionais comparados com % de Aumento dos Custos dos Postos de Vigilância Diurnos



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos anexos do contrato 43/2008, Termos aditivos ao contrato e site do IBGE.

Gráfico 4 - Índices Econômicos Nacionais comparados com % de Aumento dos Custos dos Postos de Vigilância Noturnos



Fonte: Elaborado pelo autor, 2015.

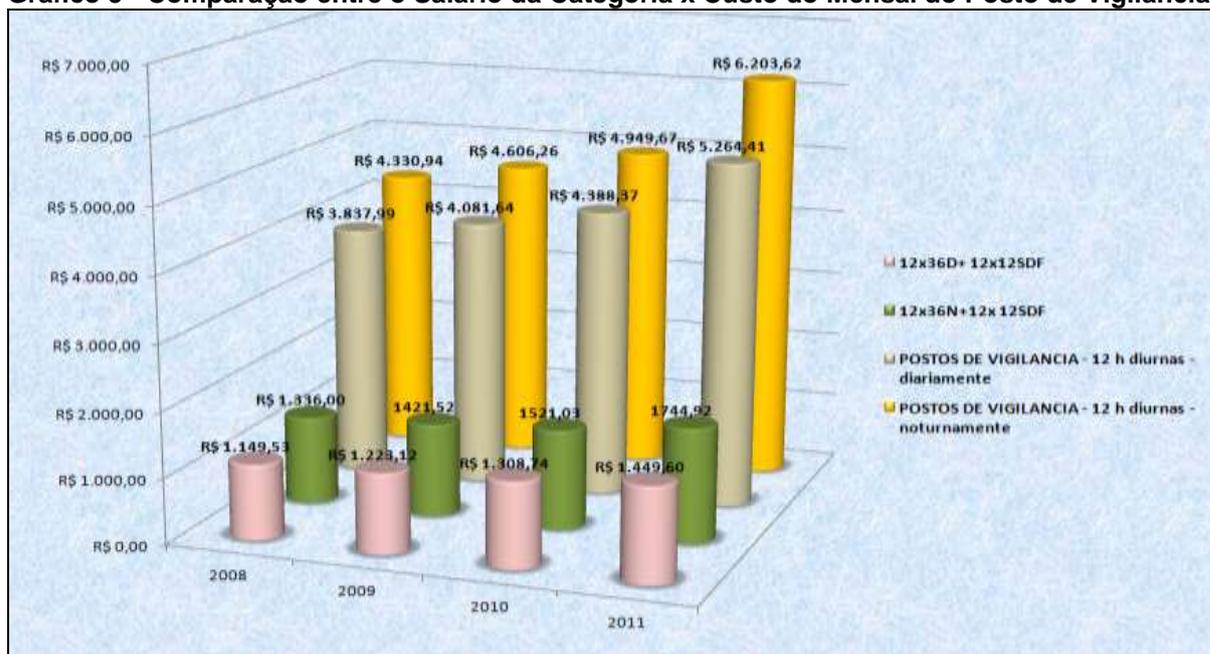
Na análise dos valores dos pisos da categoria de vigilante, é observado um grande distanciamento entre esses e os valores desembolsados pela Universidade.

Este distanciamento já poderia ser previsto, pela própria natureza terceirizada para obtenção dos serviços, contudo observa-se que a amplitude da comparação dos valores é consideravelmente alta.

Os valores da remuneração dos vigilantes, conforme dados das Convenções Coletivas de Trabalho, da Federação Profissional Dos Trabalhadores Em Segurança Privada do Estado do Rio Grande Do Sul, CNPJ n. 93.316.867/0001-31, de 2008 a 2011 obedeceram, para as escalas 12h diurnas e 12h noturnas, aos patamares de R\$ 1.149,53 e R\$ 1.336,00; R\$ 1.223,12 e 1.421,52; R\$ 1.308,74 e R\$ 1.521,03; R\$ 1449,60 e R\$ 1744,92; com aumentos (2008-2011) respectivos de 6,40%, 7,00% e 10,76%(Diurno) - 14,72% (Noturno).

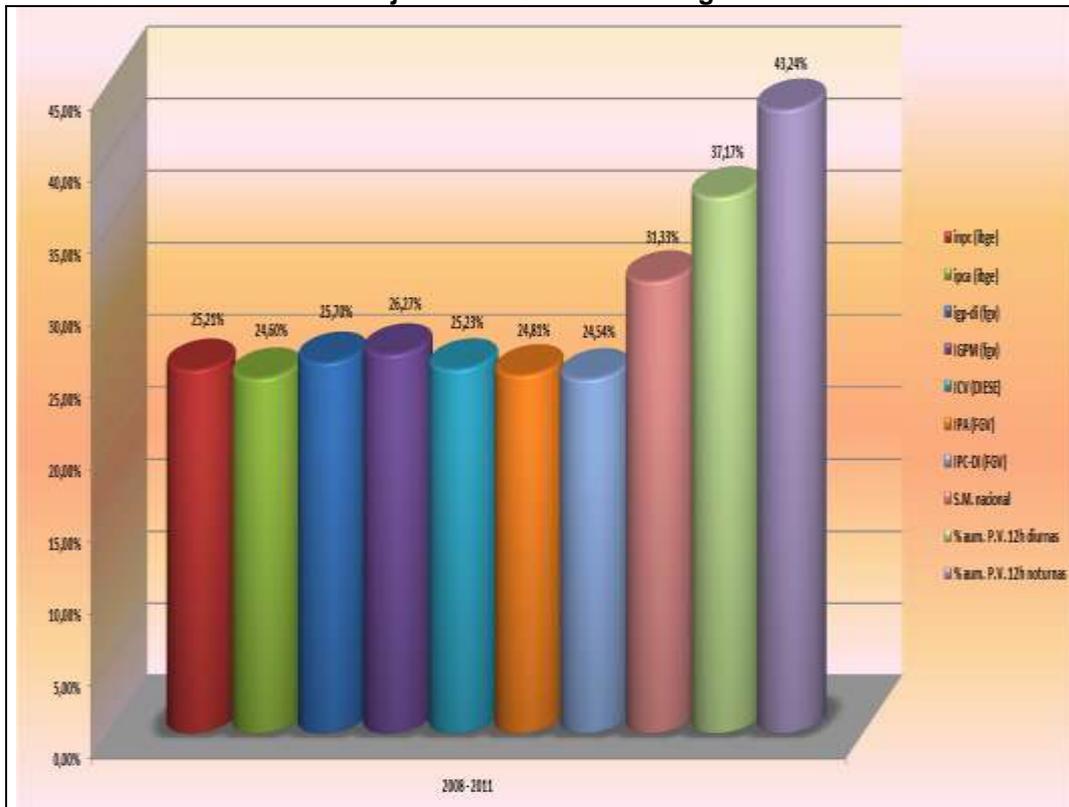
Os valores desembolsados pela UFRGS, com os postos de vigilância 12h diurnas e 12h noturnas, durante o mesmo período (2008-2011) por sua vez foram de, respectivamente, R\$ 3.837,99 - R 4.330,94; R\$ 4.081,64 - R\$ 4.606,26; R\$ 4.388,37 - R\$ 4.949,67; R\$ 5.264,41 - R\$ 6.203,62; com aumentos respectivos de 6,35% - 6,36%, 7,51% - 7,46%, 19,96 - 25,33%.

Gráfico 5 - Comparação entre o Salário da Categoria x Custo do Mensal do Posto de Vigilância



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos anexos do contrato 43/2008, Termos aditivos ao contrato e Convenções Coletivas de Trabalho de 2008 a 2011 do Sindicato das Empresas de Vigilância e Segurança do Estado do RGS.

Gráfico 6 - Comparação Entre o Acumulado dos Principais Índices da Economia Brasileira x o Percentual Acumulado de Reajustes do Contrato de Vigilância



Fonte: Elaborado pelo autor, 2015.

Corroborando a observação da assimetria entre valores que efetivamente chegam para o indivíduo trabalhador que exerce a atividade de vigilância e o valor contratado é o fato que esta relação é da ordem de 179,30% a mais do salário bruto da planilha de custos apresentada, já em 2008.

Um custo oculto neste processo de terceirização, de caráter subjetivo e de difícil mensuração, como já destacado em outro item, é o fato que a Universidade é corresponsável perante a justiça trabalhista de eventuais responsabilidades em relação as quais a empresa contratada venha a ser questionada.

Este fato gera a necessidade de um fluxo paralelo de controles administrativos por parte da Universidade. E no caso de efetivar-se uma disputa jurídica, o processo agrega custos ao exigir um controle dos eventuais créditos dessa empresa junto à Universidade que possam garantir aos requerentes o ressarcimento dos seus direitos trabalhistas.

6.2.2 Análise Econômica - Contrato de Auxiliar de Serviços Gerais

Para a análise relativa ao cargo de auxiliar de serviços gerais utilizaram-se as informações do contrato número 181/2009, com a empresa Multiágil Limpeza, Portaria e Serviços Associados Ltda., CNPJ 03.149.832/0001-62.

Mais uma vez o critério para a escolha do cargo, objeto de estudo, foi a significância econômica, tanto qualitativa quanto quantitativa em relação ao todo contratado.

O número de cargos para auxiliar de serviços gerais foi de 395 (5 dias semanais), inicialmente em 2009, e ao final de 2011 era de 472 cargos, distribuídos entre as unidades da UFRGS.

O valor total anual do gasto com este cargo, em 2009, alcançou R\$ 7.998.784,47. Para o ano de 2011 o montante anual projetado era da ordem de R\$ 10.340.368,32.

Os critérios utilizados pela empresa para formação dos custos apresentados em planilha, anexa ao contrato e abaixo discriminados, não são objetos de análise ou julgamento.

Abaixo, apresenta-se a planilha de formação dos custos da empresa, em 2009:

Quadro 3 - Elementos formadores do preço do serviço prestado de auxiliar de serviços gerais

| PLANILHA DE CUSTOS UTILIZADA PARA FORMAÇÃO DO CUSTO/FUNCIÓNÁRIO/MÊS | | | |
|---|-------------------------------------|--------|-------------------|
| I - Discriminação | | | |
| 14/10/2009 | | | |
| 395 POSTOS DE AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS 220H | | | |
| data base: 01/02/2009 | | | |
| S.M. vigente: R\$ 465,00 | | | |
| Remuneração | | | |
| A | Salário Auxiliar de Serviços Gerais | | R\$ 480,80 |
| B | Adicional de Insalubridade | 20,00% | R\$ 96,16 |
| C | Reserva Técnica | 2,00% | R\$ 11,54 |
| Total da Remuneração | | | R\$ 588,50 |
| ANEXO II - B – MÃO DE OBRA | | | |
| Quadro com detalhamento de Encargos Sociais e Trabalhistas | | | |
| Encargos Sociais: | | | |
| Grupo A | | | |
| 1 | INSS | 20,00% | R\$ 117,70 |
| 2 | SESC/SESI | 1,50% | R\$ 8,83 |

| PLANILHA DE CUSTOS UTILIZADA PARA FORMAÇÃO DO CUSTO/FUNCIONÁRIO/MÊS | | | |
|--|--|---------------|---------------------|
| 3 | SENAC/SENAI | 1,00% | R\$ 5,88 |
| 4 | INCRA | 0,20% | R\$ 1,18 |
| 5 | SALARIO EDUCAÇÃO | 2,50% | R\$ 14,71 |
| 6 | FGTS | 8,00% | R\$ 47,08 |
| 7 | SEGURO ACIDENTE DO TRABALHO/INSS | 3,00% | R\$ 17,65 |
| 8 | SEBRAE | 0,60% | R\$ 3,53 |
| TOTAL GRUPO A | | 36,80% | R\$ 216,56 |
| Grupo "B" | | | |
| 9 | Férias | 11,11% | R\$ 65,38 |
| 10 | Auxílio Doença | 2,17% | R\$ 12,77 |
| 11 | Licença Paternidade/Maternidade | 0,08% | R\$ 0,47 |
| 12 | Faltas legais | 0,33% | R\$ 1,94 |
| 13 | Acidente do Trabalho/SAT/INSS | 3,00% | R\$ 17,65 |
| 14 | Aviso prévio | 0,19% | R\$ 1,12 |
| 15 | 13º Salário | 8,33% | R\$ 49,02 |
| Total Grupo B | | 25,21% | R\$ 148,35 |
| Grupo "C" | | | |
| 16 | Aviso Prévio indenizado | 0,80% | R\$ 4,71 |
| 17 | Indenização Adicional | 0,16% | R\$ 0,94 |
| 18 | Indenizações Rescisões sem Justa Causa | 3,20% | R\$ 18,83 |
| 19 | Indeniz. (s/justa causa) contrib. 10% do FGTS - 100% empreg contratado | 0,80% | R\$ 4,71 |
| 20 | Indenização (s/justa causa) contrib. 10% do FGTS - 5% empreg contratado q serão substituídos | 0,04% | R\$ 0,24 |
| Total Grupo C | | 5,00% | R\$ 29,43 |
| Grupo "D" | | | |
| 20 | Incidência dos encargos do grupo A x s/ o grupo B | 9,28% | R\$ 54,60 |
| Total Grupo D | | 9,28% | R\$ 54,60 |
| Grupo "E" | | | |
| 1 | Incidência do FGTS (item A.02) exclusivamente sob aviso prévio indenizado (item C.01) | 0,06% | R\$ 0,38 |
| 2 | Incidência do FGTS (item A.02) exclusivamente sob período médio de afastamento superior a 15 dias p/acidente de trabalho (item B.05) | 0,24% | R\$ 1,41 |
| Total Grupo E | | 0,30% | R\$ 1,79 |
| Grupo F | | | |
| Incidência dos encargos do grupo A sobre os valores constantes da base de cálculo referente ao salário maternidade | | 0,06% | R\$ 0,33 |
| Total Grupo F | | 0,06% | R\$ 0,33 |
| Valor Total dos Encargos Sociais | | 76,65% | R\$ 451,06 |
| VALOR TOTAL DA MÃO-DE-OBRA (Remuneração + reserva) | | | R\$ 1.039,57 |
| III INSUMOS | | | |

| PLANILHA DE CUSTOS UTILIZADA PARA FORMAÇÃO DO CUSTO/FUNCIONÁRIO/MÊS | | | |
|--|--|----------------|-------------------------|
| A | Transportes | 33,04% | R\$ 80,04 |
| B | Auxilio Alimentação | 39,96% | R\$ 96,80 |
| C | Uniforme | 6,19% | R\$ 15,00 |
| D | Equipamentos | 8,26% | R\$ 20,00 |
| E | Manutenção e depreciação de equipamentos | 0,17% | R\$ 0,40 |
| F | Seguro de Vida | 6,19% | R\$ 15,00 |
| G | Treinamento e capacitação inicial | 6,19% | R\$ 15,00 |
| H | Total de Insumos de Mão de Obra | 100,00% | R\$ 242,24 |
| I | Total de remuneração + encargos sociais + insumos | | R\$ 1.281,81 |
| IV DEMAIS COMPONENTES | | | |
| 1 | Despesas Administrativas/Operacionais | 10,00% | 128,18 |
| 2 | Lucro | 9,00% | 126,9 |
| 3 | Total dos Demais Componentes | 19,00% | 255,08 |
| V - TRIBUTAÇÃO SOBRE O FATURAMENTO | | | |
| Tributos | | | |
| 1 | Tributos Municipais (ISSQN) | 2,50% | R\$ 32,05 |
| 2 | Cofins | 7,60% | R\$ 97,42 |
| 3 | PIS | 1,65% | R\$ 21,15 |
| Total de Tributos SOBRE O FATURAMENTO | | 11,75% | R\$ 150,62 |
| Quadro Resumo do Valor Mensal do Serviço | | | |
| Unidade/Elementos | | | |
| A | Mão de Obra | | R\$ 1.281,81 |
| C | Demais Componentes | | R\$ 255,08 |
| D | Tributos | | R\$ 150,61 |
| E | Valor Mensal do Serviço | | R\$ 1.687,51 |
| G | Valor Por Unidade De Medida | | R\$ 1.687,51 |
| | Valor Mensal do Serviço x 395 funcionários | | R\$ 666.565,37 |
| H | Valor Global da Proposta x 12 meses | | R\$ 7.998.784,47 |

Fonte: Dados brutos: Anexo do contrato 181/2009.

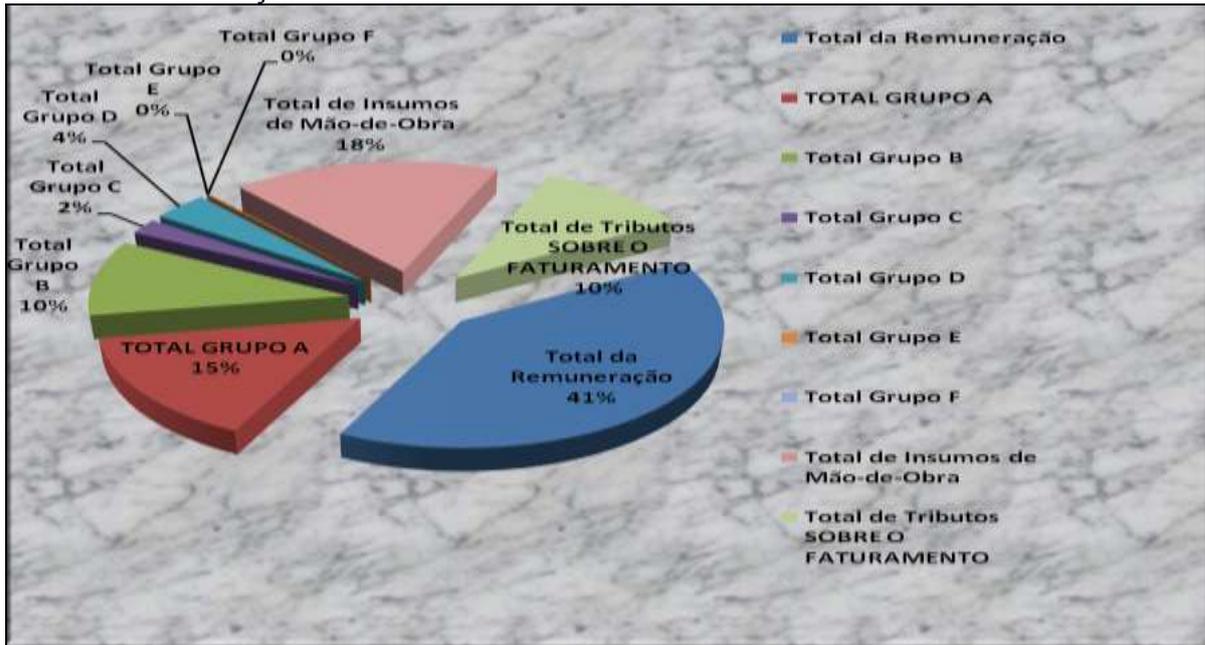
Mais uma vez observa-se uma antecipação de ocorrências hipotéticas futuras, com eventuais ocorrências de demissões, onde torna-se impossível para a Administração Pública mensurar a correção dos percentuais propostos, pois somente a empresa terceirizada vivencia a administração de pessoal, além de custos “fechados” sob o título de despesas administrativas.

Como a proposta do estudo visa ponderar a validade de um quadro de apoio celetista dentro da Administração Pública, é plausível considerar que nesta segunda hipótese, as ocorrências demissionárias sofreriam uma redução drástica pois vincularia a pessoa física do empregado com a empresa na qual presta o serviço.

Da mesma forma que analisado no gráfico 1, o gráfico 6 demonstra a distribuição dos elementos formadores da Planilha de Custos apresentada pela

empresa terceirizada. Novamente é possível observar-se que no grupo “A” e no grupo “tributação sobre o faturamento” está embutida os tributos de responsabilidade da terceirizada, no custo final. E estes somados, representam 25% do total.

Gráfico 7 - Distribuição Percentual dos Elementos Formadores do Custo Funcionário/Mês

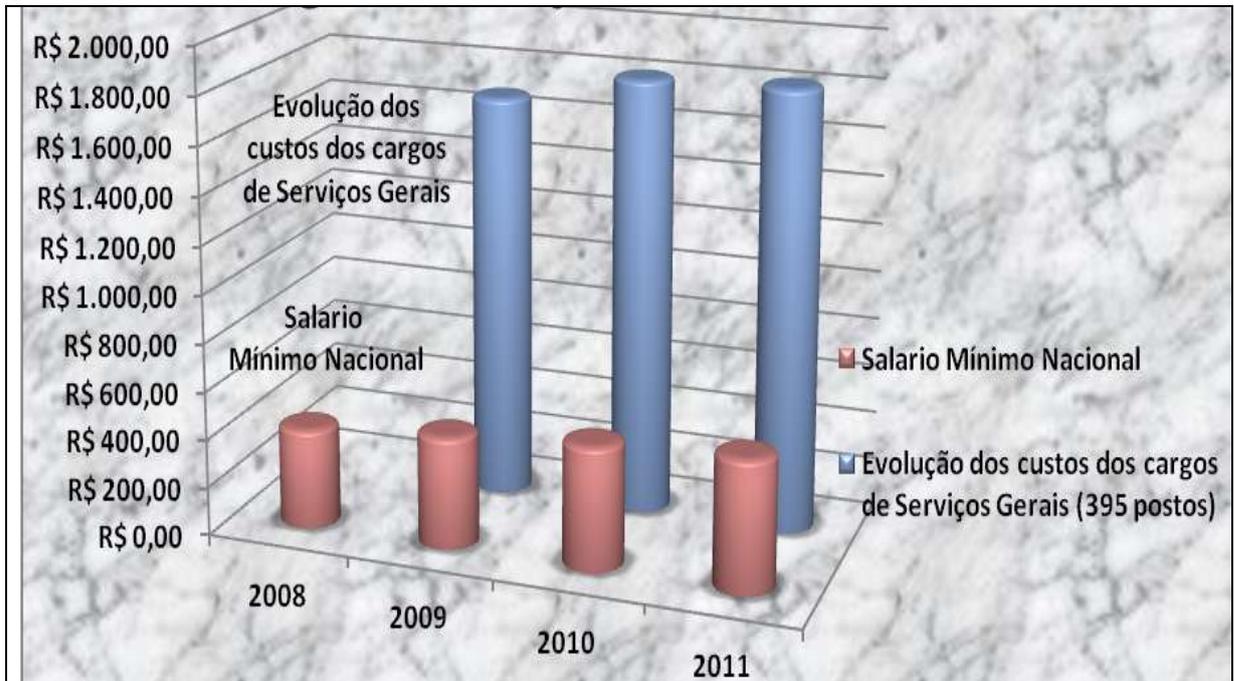


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos Anexos do contrato 181/2009.

Apresenta-se, abaixo no gráfico 7, os valores dos custos com o cargo de auxiliar de serviços gerais. Em 2009 era de R\$1.687,51/mês, passando para R\$1.825,63 no final de 2011, um aumento de 8,18% no período.

Entretanto a análise gerencial do valor despendido pela Universidade, pela mão de obra em um serviço de apoio versus o valor do salário mínimo nacional durante o período, apresenta um quadro com uma amplitude considerável.

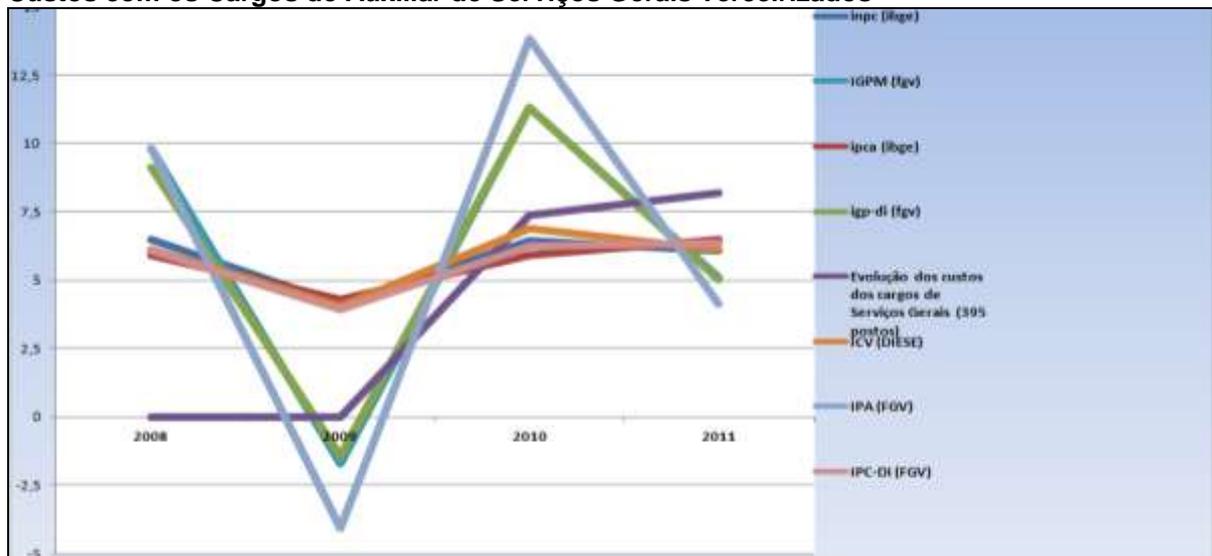
Gráfico 8 - Comparação entre o Salário Mínimo e os Custos Mensais dos Cargos de Serviços Gerais Terceirizados



Fonte: Elaborado pelo autor com base no Contrato 181/2009 e Termos aditivos subsequentes, IBGE.

Novamente, a situação verificada no gráfico 3, ocorre no gráfico 8. Demonstrando que evolução dos aumentos dos custos com os serviços terceirizados de auxiliar de serviços gerais ocorreram de forma ascendente, superando os principais índices da economia nacional.

Gráfico 9 - Comparação Entre os Principais Índices da Economia Nacional e a Evolução dos Custos com os Cargos de Auxiliar de Serviços Gerais Terceirizados



Fonte: Elaborado pelo autor com base no Contrato 181/2009 e Termos aditivos subsequentes, IBGE.

Na comparação dos pisos da categoria de auxiliar de serviços gerais e os valores desembolsados pela Universidade, conforme dados do Sindicato das Empresas de Asseio e Conservação do Estado do RGS (SINDASSEIO), CNPJ 87.078.325/0001-75, de 2008 a 2011, percebeu-se que existe, novamente, uma grande amplitude nos valores.

O gráfico 10 abaixo evidenciou este argumento, pois demonstra um acréscimo de 350,97%, no ano de 2009, na relação dos custos totais mensais pagos pela Universidade (R\$1.687,51) em comparação com o piso da categoria (R\$480,80), definido em convenção coletiva. Nos anos subsequentes de 2010 e 2011 esta relação foi de 343,56% e 319,16% respectivamente.

Gráfico 10 - Comparação entre o Piso Salarial da Categoria e o Custo Mensal dos Cargos de Serviços Gerais Terceirizados



Fonte: Elaborado pelo autor com base no Contrato 181/2009 e Termos aditivos subsequentes, Sindicato dos Empregados de Empresas de Asseio e Conservação do Estado do Rio Grande do Sul (SINDASSEIO).

Mais uma vez, este dado busca evidenciar a amplitude entre o valor efetivamente recebido pelo indivíduo prestador do serviço e o desembolso da Administração Pública.

Outro dado adicional que evidencia a distorção do processo é a diferença entre o valor total mensal desembolsado com o cargo e o valor do salário bruto recebido pelo trabalhador, que inicia no percentual de 286,74% em 2009.

Comentários sobre a comparação CLT.

A proposta apresentada de uma carreira celetista para as atividades de apoio do Estado estará descrita abaixo com informações e análises financeiras comparativas entre esta opção e custos com pessoal terceirizado.

O objetivo consiste em, dentro de um critério geral do tipo de empresa, em conformidade com a capacidade econômica das entidades públicas, utilizar-se das alíquotas sociais padrões para pagamentos da folha de funcionários de nível de apoio.

Na busca de parâmetros justos, para fins de comparações, devemos apurar os custos do empregador (no caso o Ente Público) com uma folha de pagamento vinculada à CLT.

O valor dos custos da mão de obra determina-se através das incidências dos tributos sociais - FGTS e INSS - e trabalhistas - provisão de férias, 13º salário e descanso semanal remunerado - incidentes sobre o valor da remuneração do trabalhador.

Existem fatores específicos da atividade da empresa (índice de rotatividade, dias/ano/empregado pagos em auxílio doença, etc) para apuração do custo da folha de pagamento tais como: incidências de avisos prévios, auxílios de afastamento por doença ou acidente e indenizações de avisos prévios.

Contudo o quadro abaixo apresenta uma composição básica abrangente hipotética para a identificação do peso dos encargos no total desembolsado.

Quadro 4 - Empresa não optante pelo simples - Percentuais sobre uma remuneração de mensalista

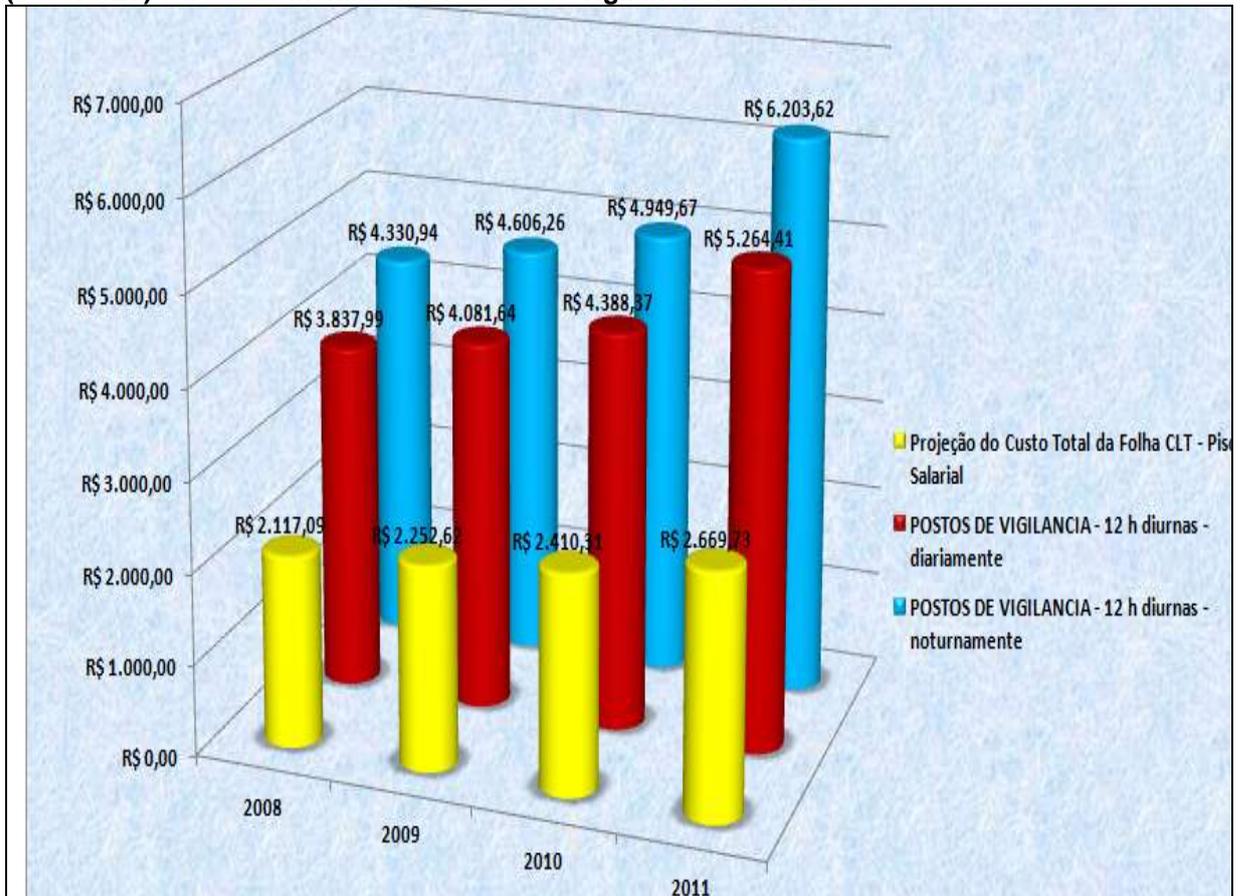
| Encargos Sociais e Trabalhistas | (%) | (%) |
|--|------------|--------------|
| Encargos Trabalhistas | | |
| 13º Salário | | 8,33 |
| Férias | | 11,11 |
| Encargos Sociais | | |
| INSS | 20,00 | |
| SAT/RAT até | 3,00 | |
| Salário Educação | 2,50 | |
| INCRA/SEST/SEBRAE/SENAT | 3,30 | |
| FGTS | 8,00 | |
| FGTS/Provisão de Multa para Rescisão | 4,00 | |
| Total Previdenciário | | 40,80 |
| Previdenciário s/13º e Férias | | 7,93 |
| Somatório Total | | 68,17 |

Fonte: Elaborado pelo autor com base na Consolidação das Leis do Trabalho

Os gráficos 11 e 12 abaixo evidenciam as amplitudes da diferença entre o custo efetivamente pago pela UFRGS pelos serviços de vigilância e auxiliar de serviços gerais e o custo mensal da utilização de uma carreira de apoio celetista.

Os custos do cargo de vigilante, trazem uma diferença, entre 2008 a 2011, significativa da opção celetista e do desembolso efetivo da Universidade durante o período. Os custos iniciaram em R\$4.330,94 até o patamar de R\$6.203,62 (noturno) ou R\$3.837,99 até o patamar de R\$5.264,41 (diurno), entretanto a opção hipotética celetista traria custos bem menores, aplicando-se os percentuais do quadro 1, de R\$2.117,09 até 2.669,73 em 2011, conforme demonstrado no gráfico 10.

Gráfico 11 - Comparação dos Custos Mensais Hipotéticos de Uma Carreira Celetista Pública (base: CLT) e o Custo Mensal dos Postos de Vigilância Terceirizados

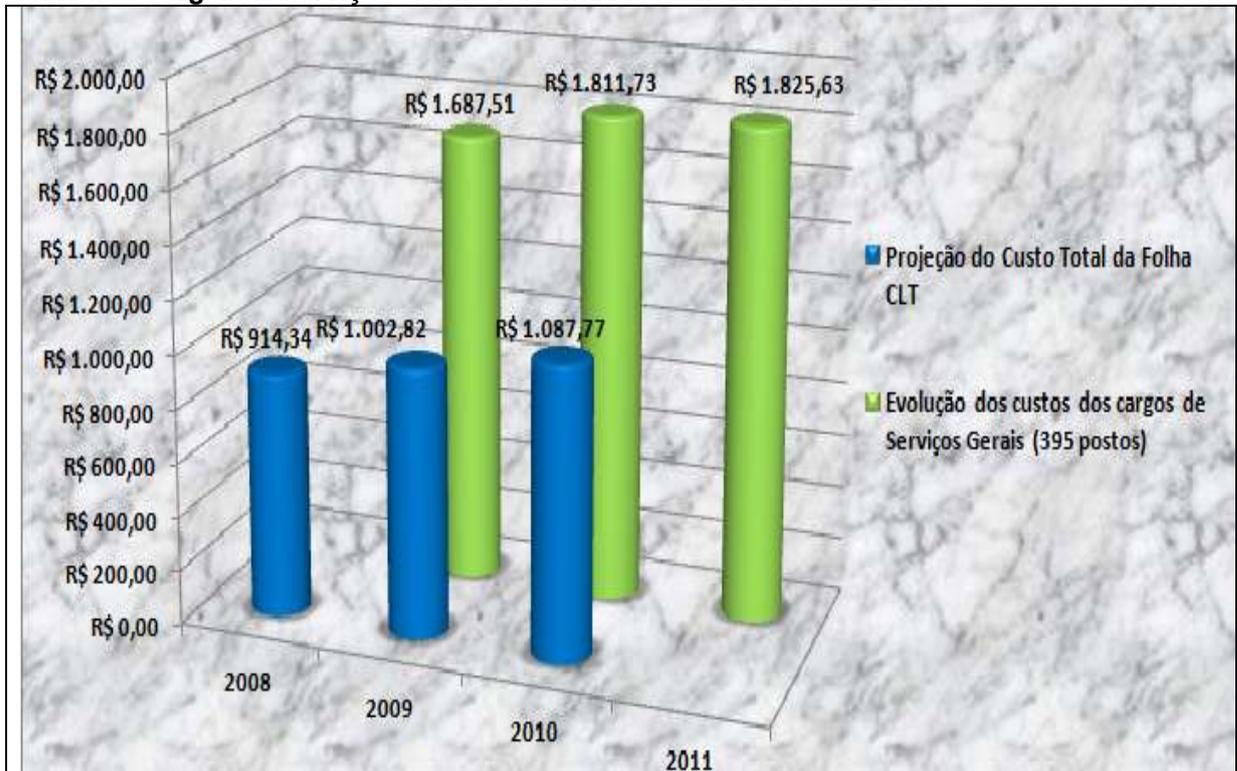


Fonte: Elaborado pelo autor com base no Contrato 043/2008 e Termos Aditivos Subsequentes, e Quadro 4

Da mesma forma como na comparação anterior, os custos do cargo de auxiliar de serviços gerais, durante o período de 2009 a 2011, foram de R\$1.687,51

a R\$1.825,63; o desembolso com estes cargos, durante o mesmo período, na opção celetista seria de R\$914,34 a R\$1.087,77, conforme demonstrado no gráfico 11.

Gráfico 12 - Comparação dos Valores Hipotéticos de Uma Carreira Celetista (base: CLT) e o Custo dos Cargos de Serviços Gerais Terceirizados durante 2009 a 2011.



Fonte: Elaborado pelo autor com base no Contrato 181/2009 e Termos Aditivos subsequentes, Quadro 4 CLT

Ainda que se argumente que poderia haver variações no percentual de encargos sobre a folha, os números apresentam um evidente desnível entre uma opção e outra.

Este é um argumento forte para a discussão de um modelo de gestão diferente para a contratação de pessoal de apoio para as necessidades operacionais do setor público.

A questão previdenciária envolvida no processo também é um fator que foi analisado.

Conforme as tabelas apresentadas por ambas as empresas terceirizadas referidas neste estudo, a cota paga pelo empregador (20% sobre a remuneração bruta) é um dos fatores de formação do preço a ser pago pelo contratante (UFRGS). De forma que fica claro que a União pagou a cota patronal do imposto.

As terceirizações da mão de obra dos serviços de apoio, nestes casos apresentados, trouxe uma série de fatores estruturais, operacionais e financeiros que aumentam o custo das despesas com pessoal da Administração Pública Federal.

7 CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objetivo avaliar, sob o ponto de vista econômico, a criação de uma carreira pública celetista, para as funções de apoio à Administração, partindo da hipótese de que essa opção seria menos dispendiosa para o erário do que o processo terceirizado. Para atingir este fim, buscou-se levantar os dados de dois contratos de segurança e de limpeza, selecionando os cargos com valores totais significativos, de empresas fornecedoras de mão de obra terceirizada para a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, formatando e comparando os dados obtidos com índices e critérios de mercado com fins de trazer a realidade dos custos envolvidos com a contratação celetista para a Universidade.

Esta concepção alternativa de uma carreira pública celetista não propõe um “*crescimento explosivo*” conforme aventa Bresser-Pereira (1997), do quadro de pessoal, pois não é postulado um aumento do número de funcionários para as funções de apoio, mas sim a aproximação de um critério de economicidade para a Administração como um todo, através da viabilização desta alternativa de contratação.

Nesse cenário hipotético, o Estado ao invés de se deixar envolver por uma forma passível de várias distorções (a terceirização) para atender suas necessidades, passa a gerenciar seu pessoal de apoio de uma forma mais racional (através da CLT), visando à economia do recurso público.

A realidade dos problemas operacionais e administrativos, do processo dentro da UFRGS também foi exposta, de maneira direta e clara, apresentando os indícios dos vários custos, invisíveis ou intangíveis, presentes na gestão dos contratos.

Os riscos do sequestro da operacionalização do Estado pela iniciativa privada também foram mencionados, trazendo o questionamento teórico dessa possibilidade em nível nacional.

Este ponto, muito mais do que uma distorção apontada, apresenta uma questão primordial da Administração Pública, pois não contribui para a formação de um Estado forte e transparente.

Esta evidenciação do processo real de terceirização dos serviços de apoio valida-se não só para a discussão do modelo de administração dessa questão pelo Estado, mas também, para a busca de soluções práticas atuais.

Dentro de uma visão moderna de Estado, esta proposta de análise da possibilidade teórica de utilização de mão de obra celetista em atividades de apoio ao Estado, em nada se opõe à visão de Estado Social-Liberal (BRESSER-PEREIRA, 1997).

A sugestão de uma carreira de apoio, vinculada à Administração Pública, sem os pilares da estabilidade na função pública (pilares estes que são mais do que lógicos, necessários e até inerentes aos cargos administrativos que muitas vezes enfrentam os interesses privados em favor do interesse público) vinculada à Consolidação das Leis do Trabalho vem ao encontro da busca por uma evolução no gerenciamento das necessidades de pessoal auxiliar, necessários que são para as demais carreiras ligadas diretamente às funções de Estado.

Tendo em vista que os setores ligados ao conhecimento de ponta, como a UFRGS, tem caráter estratégico dentro da ordem nacional e, dentro da realidade do nosso país, uma entidade detentora e formadora desse capital intelectual deve estar caracterizada como um ente público, ficando à parte do conceito de publicização (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Este estudo insere uma proposta que põe sob análise o paradigma atual e sugere uma evolução na natureza das relações trabalhistas, dentro da forma jurídico-organizacional estabelecida, aprimorando a gestão dos recursos gastos com o custeio da máquina pública.

A racionalização dos recursos é um ponto vital das administrações públicas, em todas as esferas, devido ao momento econômico sensível pelo qual o país e o mundo passam.

As exigências de controle, regramento e eficiência da administração, por parte dos cidadãos, dos impostos pagos estão presentes, cada vez mais, no mundo atual.

O caminho a seguir não está claro. Porém há a necessidade de discussão dos caminhos seguidos desde a crise fiscal do Estado, de quebrar paradigmas, se necessário, que impedem o Estado de maximizar sua eficiência administrativa e buscar o entendimento político do conjunto da sociedade para implementar tentativas de aprimorar a gestão de pessoal de apoio no setor público.

Este trabalho procurou contribuir, com dados financeiros e operacionais para dar argumentos ao gestor público, que busque dar o melhor retorno à sociedade (razão do Estado de Direito), e a todos que se interessem em discutir formas de aprimorar os gastos públicos.

REFERÊNCIAS

ABREU, Alzira Alves de; LATTMAN-WELTMAN. Fechando o cerco: a imprensa e a crise de 1954*. In: GOMES, Angela de Castro (Org.). **Vargas e a crise dos anos 50**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.p. 23-61.

ARMITAGE, David. **Declaração de independência**: Uma História Global. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

BENEVIDES, Maria Victória. O Governo Kubitschek: a esperança como fator de desenvolvimento. In: GOMES, Angela de Castro Gomes (Org.). **O Brasil de JK**. Rio de Janeiro: FGV/CPDOC, 1991. p. 9-22.

BIANCARELLI, André; ROSSI, Pedro. Economia e Política Social. In: FONSECA, Ana; Fagnani, Eduardo (Org.). **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 147-224.

BLOCH, Marc. **Apologia da história ou ofício de historiador**: Apresentação à edição brasileira. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BLUCHE, Frédéric; RIALS, Stéphane; TULARD, Jean. **Revolução francesa**. Porto Alegre: L&PM, 2009.

BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BORGES, Fernando Tadeu de Miranda; CHADAREVIAN, Pedro Caldas. **Economia brasileira**. Florianópolis: SC. CAPES: UAB, 2010.

BORJAS, George. **Economia do trabalho**. 5. ed. Porto Alegre: AMGH, 2012.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei Nº 579 de 30 de julho de 1938**. Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências. 1938. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-579-30-julho-1938-350919-publicacaooriginal-126972-pe.html>>. Acesso em: 05 mar. 2014.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego – SRT. **Instrução Normativa Nº 3 de 21 de junho de 2002**. Estabelece procedimentos para assistência ao empregado na rescisão de contrato de trabalho, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego. 2002. Disponível em:

<http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BD96D6A012BDA9B17273A79/in_20020621_3.pdf>. Acesso em: 18 de ago 2015.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Nº 9.995 de 25 de Julho de 2000**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2001 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9995.htm>. Acesso em: 23 de ago 2015.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Complementar Nº 101 de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm > . Acesso em: 25 ago. 2015.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula Nº 331**. Disponível em: <http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html>. Acesso em 18 de ago de 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Cadernos Maré da reforma do estado, 1997.

CARDOSO, Ciro Flamarion S. **O Egito Antigo**. 4. ed. São Paulo: Ed Brasiliense. 1985. 113 p.

CARLEIAL, Liana et al. **Economia, desenvolvimento regional e mercado de trabalho do brasil**. Fortaleza: Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho, 2010.

CARMO, Paulo Sérgio do. **O trabalho na economia global**. 2. ed. São Paulo: Moderna, 1998.

COTANDA, Fernando Coutinho. Trabalho, Sociedade e Sociologia. In: HORN, C. H (Org.). **Relações de trabalho no mundo contemporâneo ensaios multidisciplinares**. Porto Alegre: UFRGS, 2011. p. 41-57

DALARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do estado**. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Ed. da USP, 1995.

FERLINI, Vera Lúcia Amaral. **A civilização do açúcar**. 11. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

FERRAZ, Luciano. Lei de responsabilidade fiscal e terceirização de mão de obra no serviço público. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, n. 8, p. 1-18, nov.2006 / jan. 2007. Disponível em:

<<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-8-NOVEMBRO-2006-LUCIANO%20FERRAZ.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

FERREIRA, Marieta de Moraes (Coord.). **A República na velha província**. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1989.

FO, Jacopo; TOMAT, Sergio; MALUCELLI, Laura. **O livro negro do cristianismo: Dois Mil Anos de Crimes em Nome de Deus**. Rio de Janeiro: Ediouro. 2007.

FUNARI, Pedro Paulo A. **Grécia e Roma**. São Paulo: Contexto. 2002.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

GALVÃO, Olímpio J. de Arrouxelas. Ensaio de Mercado de Trabalho e Políticas de Emprego. In: ARAÚJO, (org.) Tarcísio P de; LIMA, Roberto Alves de. **Globalização, mudanças e emprego: Um Estudo de Caso para a Indústria de Calçados no Brasil e no Nordeste**. Recife, PE: UFPE, 2001.p.78-100.

GIOSA, L. A. **Terceirização: uma abordagem estratégica**. São Paulo: Pioneira, 2003.

GIRARDI, Dante. **A terceirização como estratégia competitiva nas organizações**. São Paulo: Gelre, 2006. (Série Estudos do Trabalho).

GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de; TONETO JR, Rudinei. **Economia brasileira contemporânea**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

HOBBSAWM, Eric J. **A era das revoluções: 1789 – 1848**. São Paulo: Paz e Terra, 2009. 34 p.

KARNAL, Leandro et al. **História dos Estados Unidos: Das Origens ao Século XXI**. São Paulo: Contexto, 2007.

MANUS, Pedro Paulo Teixeira. **Direito do trabalho**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2001. 352 p.

MARTINS, S. P. **A terceirização e o direito do trabalho**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MAURER, Hartmut. **Direito administrativo geral**. 14. ed. Barueri: Manole, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MINHOTO, Antônio Celso Baeta. **Teoria geral de direito público**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

MORAIS, Alexandre José de Melo. **A Independência e o império do Brasil**. Brasília: Edições do Senado Federal, 2013. V. 18. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/1089/693415.pdf?sequence=4>>. Acesso em 20 fev 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

PALUDO, Augustinho. **Orçamento público, AFO e LRF: teoria e questões**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PEIXOTO, Afrânio. **História do Brasil**. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/peixoto.html>>. Acesso em 20 abr. 2014.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cia das Letras, 2011.

PRIORE, Mary Del. **Uma breve história do Brasil**. São Paulo: Planeta do Brasil, 2010.

RAMIRES, Elida Maia. Governança, Governabilidade e Accountability. In: SANABIO, Marcos Tanure; SANTOS, Gilmar José dos; DAVID, Marcus Vinicius (Org.). **Administração pública contemporânea: Política, Democracia e Gestão**. Juiz de Fora: UFJF, 2013. p. 57-84.

REZENDE, Maria José de. **A ditadura militar no Brasil: Repressão e Pretensão de Legitimidade: 1964 – 1984**. Londrina: Universidade Estadual de Londrina, 2013.

RIANI, Frederico Augusto D'Avila. Direito e Gestão Pública. In: SANABIO, Marcos Tanure; SANTOS, Gilmar José dos; DAVID, Marcus Vinicius (Org.). **Administração pública contemporânea: política, democracia e gestão**. Juiz de Fora: UFJF, 2013. p. 115-150.

RIBEIRO, Eduardo Pontual; CORSEUIL, Carlos H.; SERVO, Luciana M S. **Criação, destruição e realocação de empregos no Brasil**. Brasília: IPEA, 2006.

SADER, Emir (Org.). **10 Anos de Governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo, 2013.

SALLES, Helena da Motta. Município e Democracia Participativa. In: SANABIO, Marcos Tanure; SANTOS, Gilmar José dos; DAVID, Marcus Vinicius (Org.). **Administração pública contemporânea: política, democracia e gestão**. Juiz de Fora: UFJF, 2013. p. 151-174.

SILVEIRA, Alexandre Magno Mendes da. Da Licitação Pública. In: SANABIO, Marcos Tanure; SANTOS, Gilmar José dos; DAVID, Marcus Vinicius (Org.). **Administração pública contemporânea: política, democracia e gestão**. Juiz de Fora: UFJF, 2013. P. 175-210.

SWEEZY, Paul et al. **A transição do feudalismo para o capitalismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. (Pensamento crítico, v. 18)

VICENTE, Maximiliano Martim. **História e comunicação na ordem internacional**. São Paulo: Ed. UNESP, 2009.