

Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas - FACE
Programa de Pós-Graduação em Economia
Mestrado em Gestão Econômica de Finanças Públicas

Jefferson Erecy Santos Caproni

TERCEIRIZAÇÃO E EFICIÊNCIA NO SERVIÇO PÚBLICO:
Um estudo do Conselho Regional de Enfermagem de São Paulo

Brasília-DF
2022

Jefferson Erecy Santos Caproni

**TERCEIRIZAÇÃO E EFICIÊNCIA NO SERVIÇO PÚBLICO:
Um estudo do Conselho Regional de Enfermagem de São Paulo**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia, Departamento de Economia, Administração, Contabilidade, Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia. Área de concentração: Finanças Públicas.
Orientador: Prof. Dr. Antônio Nascimento Júnior.

**Brasília-DF
2022**

Jefferson Erecy Santos Caproni

**TERCEIRIZAÇÃO E EFICIÊNCIA NO SERVIÇO PÚBLICO:
Um estudo do Conselho Regional de Enfermagem de São Paulo**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova a Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia. Área de concentração: Finanças Públicas.

Prof. Antônio Nascimento Júnior (Orientador)
UnB, Examinador Interno

Prof. Dr. ROBERTO DE GOES ELLERY
JUNIOR, UnB Examinador Interno

Prof. GEORGE HENRIQUE DE MOURA CUNHA,
UNIALFA Examinador Externo à Instituição

Brasília, 15 de Julho de 2022.

RESUMO

TERCEIRIZAÇÃO E EFICIÊNCIA NO SERVIÇO PÚBLICO: Um estudo do Conselho Regional de Enfermagem de São Paulo

O presente trabalho apresenta uma revisão da literatura sobre a utilização da Terceirização como ferramenta de Gestão, bem como contextualizar o tema a realidade atual do Conselho Regional de Enfermagem do Estado de São Paulo (Coren-SP) que tem as despesas com manutenção de contratos de terceirização como sua segunda maior despesa. O estudo trouxe alternativas que possibilitem por parte do Coren-SP, a racionalização do gasto com atividades meio sem afetar seu funcionamento e consequentemente a qualidade dos serviços prestados aos profissionais de Enfermagem. Neste sentido, o objetivo da pesquisa é analisar a eficiência da terceirização no Conselho Regional de Enfermagem de São Paulo (Coren-SP). Para a realização do trabalho, foi realizado estudo descritivo, qualitativo, do tipo documental, a ser realizado numa autarquia pública federal, conselho de profissão – Conselho Regional de Enfermagem de São Paulo (Coren-SP). Historicamente, desde sua existência, o grande desafio apresentado ao Coren-SP é o aprimoramento da relação com o seu principal público: o profissional de enfermagem. Como resultados, observou-se que houve um aumento expressivo nos gastos com terceirizados no período analisado, nos anos de 2018, 2019 e 2020. Boa parte desse aumento, deu-se pelo fato do enfrentamento da pandemia de Covid-19 e da contratação de mão de obra.

Palavras-Chave: Terceirização. Gestão. Coren-SP. Despesas. Enfermagem.

ABSTRACT

OUTSOURCING AND EFFICIENCY IN THE PUBLIC SERVICE: A study by the São Paulo Regional Nursing Council

The present work presents a literature review on the use of Outsourcing as a management tool, as well as contextualizing the theme in the current reality of the Regional Council of Nursing of the State of São Paulo (Coren-SP) that has the expenses with maintenance of contracts of outsourcing as your second biggest expense. The study brought alternatives that allow, on the part of Coren-SP, the rationalization of spending on activities without affecting its operation and consequently the quality of services provided to Nursing professionals. In this sense, the objective of the research is to analyze the efficiency of outsourcing in the Regional Council of Nursing of São Paulo (Coren-SP). For the accomplishment of the work, a descriptive, qualitative study was carried out, of the documentary type, to be carried out in a federal public autarchy, professional council - Regional Nursing Council of São Paulo (Coren-SP). Historically, since its existence, the great challenge presented to Coren-SP is the improvement of the relationship with its main public: the nursing professional. As a result, it was observed that there was a significant increase in outsourced spending in the analyzed period, in the years 2018, 2019 and 2020. Much of this increase was due to the fact that the Covid-19 pandemic and the hiring of labor.

Keywords: Outsourcing. Management. Coren-SP. Expenses. Nursing.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2. REVISÃO DA LITERATURA	9
2.1 Eficiência e Custos: Uma Abordagem Teórica	9
2.2 Custos	11
2.3 Terceirização: Conceitos e Evolução	12
2.4 Terceirização como Ferramenta de Gestão	15
2.5 Terceirização no Contexto Brasileiro	17
2.6 Aspectos Sociais da Terceirização	18
2.7 A Terceirização no Serviço Público	20
2.8 Terceirizações dos Serviços	21
2.9 Formalização de Contratos	22
2.10 Da Terceirização no Serviço Público	23
2.11 O Sistema COFEN / COREN	28
2.11.1 O COFEN	28
2.11.2 O COREN-SP	32
3. O COREN-SP E OS GASTOS COM TERCEIRIZADOS	35
4 MÉTODOS E PROCEDIMENTOS	41
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	44
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	46

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa apresentar uma revisão da literatura sobre a utilização da Terceirização como ferramenta de Gestão, bem como contextualizar o tema a realidade atual do Conselho Regional de Enfermagem do Estado de São Paulo (Coren-SP) que tem as despesas com manutenção de contratos de terceirização como sua segunda maior despesa, perdendo apenas para as despesas com pagamento de salários de seus empregados públicos que em 2018 chegou a monta de R\$ 43.978.519,11. O estudo pretende apresentar alternativas que possibilitem por parte do Coren-SP, a racionalização do gasto com atividades meio sem afetar seu funcionamento e consequentemente a qualidade dos serviços prestados aos profissionais de Enfermagem.

A constante evolução nas despesas com a manutenção de contratos de terceirização de mão de obra representa uma tendência geral que se observa no Setor Público como um todo.

Neste sentido, o objetivo da pesquisa visa analisar a eficiência da terceirização no Conselho Regional de Enfermagem de São Paulo (Coren-SP). Os objetivos específicos são realizados pela perspectiva teórica sob a ótica de diversos autores, outro fator são uma análise dos dados da terceirização do Coren-SP.

Historicamente, desde sua existência, o grande desafio apresentado ao Coren-SP é o aprimoramento da relação com o seu principal público: o profissional de enfermagem. Contudo, os inscritos têm uma visão de que o Conselho é um órgão punitivo, que apenas cobra a anuidade sem que haja qualquer retorno ou benefício ao “contribuinte”, mas apenas as ações fiscalizatórias, que podem lhe acarretar algum tipo de sanção.

Esse sentimento de suposto abandono e prejuízo da categoria em relação ao Conselho se agrava com a ausência de marcos legais que garantam a valorização e reconhecimento dos profissionais, como a regulamentação de uma jornada de trabalho que garanta a segurança e respaldo necessário para a prática profissional (30 horas semanais, cujo Projeto de Lei – PL 2295/2000 - tramita no Congresso há quase 20 anos); e a implantação de um piso salarial. Mesmo que a luta pela viabilização dessas pautas não seja atribuição Coren-SP, esse cenário contribui para a desmotivação da categoria e frustração em relação aos órgãos que a representam.

A situação de desvalorização, somada às expectativas – muitas vezes frustradas – dos profissionais em relação a supostos “benefícios” que acreditam que o Conselho deveria favorecer, são alguns fatores que corroboram para o alto índice de inadimplência referente às anuidades, que, atualmente, ultrapassa os 40%, o que tem impactado diretamente na execução fiscal, e, principalmente na garantia de um planejamento anual que possa contemplar a manutenção de serviços terceirizados visando a racionalização das despesas fixas.

Nos últimos anos, o Coren-SP, em seu planejamento estratégico, definiu como visão de futuro “ser uma autarquia de destaque na fiscalização profissional, reconhecida pela celeridade e modernidade e comprometida com a valorização do profissional de enfermagem”. Também estabeleceu como atributos de valor para a sociedade: Ética, Eficiência, Transparência, Acessibilidade, Modernidade, Comprometimento, Responsabilidade, Profissionalismo, Credibilidade, Inovação, Celeridade.

2. REVISÃO DA LITERATURA

2.1 Eficiência e Custos: Uma Abordagem Teórica

O conceito de eficiência apresenta uma grande diversidade conceitual, sendo utilizada em várias áreas do conhecimento, como economia, direito e administração. No campo da administração eficiência significa, conforme Drucker (1993), fazer as coisas certas de maneira correta, ou seja, trabalhar corretamente, evitando cometer erros. No direito público, eficiência está relacionada diretamente ao princípio da eficiência, que foi estabelecido com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, e pode ser entendido, de acordo com Moraes (1999, p. 30), como:

“o que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social.”

Já no âmbito da economia, eficiência está relacionada com a maximização dos resultados para um determinado conjunto de recursos e o aumento do bem-estar social. Dessa forma, eficiência pode ser definida, conforme Sander apud Belloni (2000) como um critério econômico utilitário que revela a capacidade administrativa de produzir o máximo de resultados com o mínimo de recursos, energia e tempo. Ou seja, eficiência pode ser entendida como a relação entre os resultados e os custos para obtê-los.

Nesse sentido, convêm a compreensão de dois conceitos de eficiência que estão presentes na literatura econômica, que são, Eficiência de Pareto e Eficiência de Kaldor-Hickis.

A Eficiência de Pareto, também conhecida como Ótimo de Pareto, foi desenvolvida pelo francês Vilfredo Pareto em 1897 e enuncia que o bem-estar de uma sociedade é máximo se não existe outro estado tal que seja possível aumentar o bem-

estar de um indivíduo sem diminuir o bem-estar dos demais, ou seja, ninguém pode melhorar de situação, sem prejudicar a situação de outro indivíduo¹.

Dessa forma, surgiu a Eficiência de Kaldor-Hickis, também conhecida como Eficiência Potencial de Pareto. De acordo com esse critério se o aumento do bem-estar de um dos indivíduos for maior que a perda de bem-estar do outro, a decisão foi eficiente. Em outras palavras, para que ocorra o benefício da decisão tem que ser maior que o custo, ou seja, os benefícios de uma das partes têm que compensar a perda do bem-estar da outra parte. Já nas organizações, eficiência é estudada sob a ótica econômica, ou sob a ótica das possibilidades físicas de produção, ou seja, eficiência alocativa ou eficiência produtiva/técnica, respectivamente.

Eficiência alocativa é a capacidade das organizações de combinar recursos e resultados em proporções ótimas, dados os preços vigentes dos insumos, dos fatores de produção e dos produtos finais. Já eficiência produtiva segundo Mankiw (2009), é a capacidade de se obter tudo o que se pode dos recursos escassos que se tem a disposição, sendo demonstrada pelos economistas por meio da fronteira de possibilidades de produção.

No entendimento de Mankiw (2009), a fronteira de possibilidade de produção mostra as diversas combinações de produção, que podem ser produzidas dados os fatores de produção e a tecnologia produtiva disponíveis para transformar esses fatores em produtos. Ela também pode mostrar se a sociedade está usando toda a sua capacidade produtiva e demonstra o princípio econômico do trade-off, ou seja, ao direcionar mais recursos para a produção de um determinado bem implica em produzir menos de outro bem, tendo em vista a escassez dos recursos.

Os pontos sobre a fronteira de possibilidade de produção representam os níveis eficientes de produção, ou seja, são os pontos eficientes, onde a economia está obtendo tudo o que pode dos recursos escassos que tem à disposição e da tecnologia disponível. Pontos abaixo da fronteira são ineficientes, e os acima da fronteira são impossíveis de serem atingidos tendo em vista os recursos e a tecnologia disponíveis.

No entendimento de Sullivan, et all, (2012), um ponto que merece atenção é a confusão que frequentemente ocorre entre os conceitos de eficiência produtiva e

¹ Definição retirada da apresentação do Livro Os economistas – Vilfredo Pareto – Manual de Economia Política, São Paulo, SP, 1996.

produtividade. Nesse sentido, é importante entender que produtividade é definida como a quantidade de saídas entregues por unidade de insumo utilizado (mão de obra, serviços de capital e insumos comprados). Já eficiência produtiva conota a capacidade de maximização dos resultados utilizando o mínimo de recursos possíveis na produtos.

Belloni (2000), destaca que os estudos realizados na área educacional, a eficiência é calculada pela ótica das possibilidades físicas de produção, uma vez que essa ótica utiliza exclusivamente as quantidades dos recursos e dos resultados e não exigem o conhecimento dos respectivos preços. Isso ocorre, pois, as Organizações de Ensino Públicas são organizações que operam com múltiplos insumos e produtos, com recursos públicos e não tem como objetivo a lucratividade, não sendo possível calcular a eficiência alocativa, uma vez que sob essa ótica as avaliações são baseadas no preço de mercado, custos e investimentos. A educação pode gerar, ainda as externalidades de proximidade, que normalmente são conhecidas como “spillovers” de conhecimento. Spillovers de conhecimento pode ser entendido, c como a disseminação do conhecimento em função da interação entre as pessoas, o que pode resultar no desenvolvimento regional.

2.2 Custos

Custo pode ser definido como o sacrifício financeiro que as organizações assumem no momento da utilização dos fatores de produção para a realização de um bem ou serviço. Para Alonso (1999), a apuração desses custos é importante para que as organizações possam medir o consumo de recursos na produção de um bem ou serviço (custo do produto) ou o consumo de recursos das suas atividades (custo da atividade ou de processo)

Dessa forma, conforme Martins (2001), a apuração dos custos pode apresentar duas funções relevantes sendo elas, o auxílio no controle e à ajuda na tomada de decisões. Percebe-se com isso que as informações referentes aos custos podem servir como base para o estabelecimento de padrões, orçamentos e formas de previsão para os gastos das instituições, bem como, podem servir para acompanhar se o realizado está de acordo com os valores preestabelecidos.

Nesse sentido, a apuração dos custos de uma organização auxilia também no alcance de um dos principais objetivos da economia, que é a alocação eficiente dos recursos escassos entre as necessidades que são ilimitadas.

Na administração pública federal, a apuração dos custos, colabora para a transparência dos gastos públicos e para uma alocação de recursos mais eficiente proporcionando com isso uma melhor gestão do dinheiro público. É importante ressaltar que a apuração dos custos também contribui, de acordo com Monteiro et al (sem data), com o avanço na melhoria da qualidade dos gastos, uma vez que propicia a efetiva mensuração do desempenho governamental.

Além disso, a apuração dos custos é importante para uma administração pública mais eficiente, já que essas medidas estão diretamente relacionadas. Conforme visto anteriormente, eficiência é a relação entre os resultados e os custos para obtê-los. Portanto, sem um sistema de custos a administração pública abre margem para encobrir a ineficiência dos seus serviços (ALONSO, 1999).

2.3 Terceirização: Conceitos e Evolução

A terceirização está ligada à proibição expressa da existência de pessoalidade, subordinação, controle de jornada de trabalho com o tomador de serviços, sendo que, constatada a presença de tais requisitos, a relação de emprego também passa a existir com este tomador.

Nesse contexto observa-se que a terceirização se expandiu, sobretudo, pela via do trabalho sem registro em carteira e do trabalho clandestino, pela via da pura intermediação de mão de obra, e também pela via de uma modalidade nova, legalizada, ainda que descaracterizando a sua natureza, que foi a da constituição das cooperativas de trabalho.

Segundo Teixeira (2019), terceirização é a contratação de serviços por meio de empresa, intermediária (interposta) entre o tomador de serviços e a mão-de-obra, mediante contrato de prestação de serviços. A relação de emprego se faz entre o trabalhador e a empresa prestadora de serviços, e não diretamente com o contratante.

Ainda segundo o autor, trata-se de um procedimento administrativo que possibilita estabelecer um processo gerenciado de transferência, a terceiros, da atividade-meio da empresa, permitindo a esta se concentrar na sua atividade principal.

Acerca do conceito de terceirização, Di Pietro (2012) esclarece que existe certo consenso entre os doutrinadores do direito do trabalho em definir a terceirização como a contratação, por determinada empresa, de serviços de terceiro para o desempenho de atividades-meio.

A Administração Pública se utiliza do instrumento de terceirização de serviços públicos, especialmente para atividades secundárias, como funções de apoio, no caso dos serviços de limpeza, vigilância e atendimento, embora por meio de outros instrumentos, vem delegando a particulares a prestação de serviços que a princípio seriam de suas atividades-fim, fato bastante discutido na doutrina.

Para Harada (2004), a ideia de dar maior agilidade a execução de serviços os quais não estejam diretamente ligados atividade fim da administração e nem possuíssem em seu quadro servidores com funções análogas aos serviços a serem executados.

Todavia, face a legislação que rege a administração pública ser diferente daquela da iniciativa privada, os envolvidos na maioria das vezes veem seus direitos serem aviltados por empresas de terceirização que não honram seus compromissos trabalhistas, transferindo de forma subsidiária o ônus de tais obrigações para o ente público.

Gomes (2013) enfatiza que na tentativa de redução das atividades realizadas pelo Estado, surgiram num primeiro momento a privatização, a delegação de serviços públicos por meio das concessões, permissões e autorizações e a delegação de atividade meio, ora a outra pessoa jurídica da própria administração, ora, em escala crescente a outra pessoa jurídica não integrante da Administração Pública, por meio da terceirização de serviços públicos.

Já Correia (2008), antes de usar a ferramenta administrativa de terceirização, é necessário identificar o custo da mudança para implementação da terceirização, assim como avaliar outras possibilidades alternativas existentes e delimitar os objetivos a serem alcançados com a terceirização. Ainda segundo o autor a cultura da privatização, que tomou conta do País sob a enganosa bandeira da agilidade e da eficiência, vem impulsionando a terceirização de serviços públicos.

Os administradores públicos, por incompetência ou má vontade na condução correta e eficiente do serviço público, ou por qualquer outra razão vêm promovendo a terceirização das atividades administrativas ao arrepio das normas legais e constitucionais vigentes, havendo um verdadeiro sucateamento Harada (2004) alerta que:

Ao invés de valorizar o quadro efetivo de servidores e melhorar as condições de trabalho, vêm permitindo o sucateamento de órgãos públicos essenciais à vida administrativa do ente político, para buscar na terceirização uma forma de agilizar a execução do serviço público.

Dessa maneira é que se vê a frequente confusão entre o interesse público e o interesse privado, a refletir-se na ação estatal, insubmissa ao império da legalidade, prevalecendo-se o princípio do *pacta sunt servanda*. Obviamente os princípios de direito privado são tão importantes quanto os de direito público. O que não se pode jamais é confundir uns com os outros. O que não é admissível é essa miscelânea de princípios de um e de outro ramo do Direito, gerando uma situação perigosa, que pode redundar em confusão entre o dinheiro público e o dinheiro do administrador público, que são duas coisas bem distintas.

As consequências, segundo Feliciano (2015), são treinamento ineficiente; gestão menos rigorosa dos funcionários; piores condições de trabalho e maior instabilidade no cargo. O autor destaca que as duas últimas levam ao absenteísmo e adoecimento dos trabalhadores.

Levando em consideração que a principal fonte de recursos dos Conselhos é a arrecadação das anuidades e taxas dos Profissionais da Enfermagem. Adicionalmente, o Conselho Regional de Enfermagem de São Paulo goza de imunidade tributária em relação aos seus bens, rendas e serviços, nos termos do artigo nº 150 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

O ingresso de receitas do Coren/SP ocorre de forma sazonal. Durante o período de janeiro a maio de cada ano, o fluxo de ingresso de receitas é maior e, conseqüentemente, superior ao dispêndio. Nos períodos seguintes há uma inversão, isto é, o dispêndio é superior ao ingresso de recursos.

Neste sentido, esta pesquisa se mostra relevante, pois trata de assunto voltado para a percepção dos gastos públicos e a qualidade de sua aplicação, além de levantar as vantagens e desvantagens, impactos fiscais e qualidade da terceirização na administração pública.

Vários estudiosos do Direito discutem a conceituação de terceirização. Dentre esses autores, a especialização dos serviços terceirizados ligados à atividade-meio é a que se dá mais ênfase.

Acerca do conceito de terceirização, Di Pietro (2012) esclarece que existe certo consenso entre os doutrinadores do direito do trabalho em definir a terceirização como a contratação, por determinada empresa, de serviços de terceiro para o desempenho de atividades-meio. “Atualmente, emprega-se este vocábulo para designar a prática adotada por muitas empresas, de contratar serviços de terceiros para suas atividades-meio. Da noção de contratar terceiros, surge a palavra terceirização”.

Nesse sentido, Robortella (apud MAUAD, 2001, p. 208) salienta que “a palavra terceirização incrustou-se definitivamente ao processo econômico, indicando a existência de um terceiro que, com competência, especialidade e qualidade, em condição de parceria, presta serviços ou produz bens para a empresa contratante”.

Segundo Nascimento:

[a prestação de serviços] caracteriza-se pelo fato de o contrato ter como objeto o intercâmbio entre empregados. Enquanto na terceirização de fornecimento se tinha a circulação de bens, nesse tipo se tem a circulação de pessoas que prestam serviços a várias empresas, não possuindo vínculo empregatício com nenhuma delas, tendo o registro consignado si perante a prestadora de serviços”. Acrescenta: “enquadra-se também neste processo de locação de mão-de-obra. Porém aqui não há a figura de empresas interpostas, pois a administração da cooperativa se efetua através dos próprios empregados (NASCIMENTO, 1993, p. 417).

É relativamente considerável, no entanto, a produção empírica, especialmente no campo da sociologia e da economia do trabalho, focada em setores ou segmentos nos quais a terceirização de atividades consideradas como sendo nucleares vem avançando significativamente. Estudos específicos em segmentos da indústria como a petroquímica (DRUCK, 1999).

2.4 Terceirização como Ferramenta de Gestão

A terceirização de mão de obra e serviços é uma ferramenta gerencial direcionada tanto para a redução de custos quanto para a eficiência operacional nas organizações, sejam elas públicas ou privadas. Carvalho (2002) destaca que a terceirização é um processo antigo, que remonta a Roma Antiga, onde os senhores

nobres e grandes latifundiários montavam seus próprios exércitos para protegerem os seus patrimônios.

Também os reis, príncipes e imperadores se utilizavam dessa ferramenta para a proteção das polis, as cidades-Estado do período. Cada cidade, portanto, mantinha um exército para garantia da segurança do governante e da soberania do território.

Durante a Segunda Guerra mundial quando as indústrias norte-americanas estavam com sua produção direcionada para o fornecimento de armamentos, houve a necessidade de transferir para outras indústrias a fabricação de peças e componentes, em virtude de estarem com sua capacidade de produção saturada. Consolida-se assim uma nova prática de prestação de serviços, pela qual as empresas delegavam a outras organizações parte das suas atividades, a fim de atenderem as demandas existentes.

A prática da terceirização é bastante difundida no mundo corporativo e está relacionada com a qualidade, a competitividade e a produtividade. A terceirização permite que a organização concentra-se no seu produto estratégico, naquilo que é capaz de fazer melhor, com competitividade e maior produtividade. As tarefas secundárias e auxiliares são realizadas por empresas que se especializaram de maneira mais racional e com menor custo. (BARBOSA; VALENÇA, 2002):

Há três propósitos básicos na mente de quem decide terceirizar: a diluição dos custos diretos e indiretos; a elevação do nível de eficiência dessa atividade, pela sua execução terceirizada; e a manutenção de um nível mínimo aceitável de lealdade à empresa, por parte dos novos executores das atividades terceirizadas.

Dentro desse contexto o que se propõe é apresentar uma definição formal do ponto de vista analítico e político do tema: “Terceirização é todo processo de contratação de trabalhadores por empresa interposta, cujo objetivo último é a redução de custos com a força de trabalho e/ou a externalização dos conflitos trabalhistas.”

O termo terceirização é um neologismo; sua origem é o latim *terciarius*, derivada do ordinal *tertiarius*. Provavelmente, esse neologismo é uma exclusividade brasileira; pois em todos os outros países, o termo usado refere-se à relação entre as duas organizações, ou seja, é sempre a tradução da palavra subcontratação: em francês, *soustraitance*, em italiano, *sobcontrattazione*, em espanhol *subcontratación*, no inglês, *outsourcing*, em Portugal, subcontratação.

O início dos anos noventa a globalização da economia, o aumento da competitividade e o avanço tecnológico influenciaram a criação de novos desenhos

organizacionais, flexibilização e mudanças nas relações de trabalho instituídas dentro das novas práticas de gestão. A nova estrutura produtiva das organizações tornou-se flexível, o que possibilitou a elas recorrer à diminuição de seu tamanho (downsizing), à terceirização de atividades (outsourcing) e à adoção de novas formas de organização dos processos internos.

2.5 Terceirização no Contexto Brasileiro

A terceirização ganhou impulso na década de 1990, durante o governo do ex-presidente Fernando Collor de Mello, com a adoção de uma política econômica neoliberal que possibilitou a abertura comercial ao mercado externo. Durante esse período também ocorreu o processo de privatizações de empresas públicas e de minimização do papel do Estado.

Nesse contexto, segundo Aquino (2014), a flexibilização na administração pública iniciou-se como parte desse cenário, principalmente diante da crise econômica vivenciada, cuja proposta neoliberal de solução passava por reduzir a atuação do Estado na economia, reduzindo seu papel social, concedendo ao mercado o papel de instituição determinante ao acesso de grande parte dos bens e serviços sociais. Buscou-se, dessa forma, a introdução de mecanismos de mercado na gestão pública, voltados para a administração ágil, menos burocrática, com foco na sociedade como cliente.

O autor destaca que um dos fatores de destaque na terceirização é o processo de vulnerabilização no qual parte significativa dos trabalhadores está submetida. Os trabalhadores terceirizados não encontram um caminho de inserção plena no mercado de trabalho, o que acarreta de forma concomitante com a uma ausência de acesso a diversos benefícios sociais e bens materiais que a condição de trabalho formal poderia permitir. Dessa forma os trabalhadores também se tornam vulneráveis em diversos outros aspectos, como no acesso à informação, à educação e a possibilidade de inserção social.

O tema da terceirização voltou a ganhar evidência na mídia com o processo de votação, na Câmara dos Deputados, do Projeto de Lei 4330/2004, proposto pelo Deputado Federal Sandro Mabel (PMDB-GO). O referido projeto propõe autorizar, praticamente sem restrições, a terceirização em todos os setores da economia. O fato provocou uma forte onda de protestos nas redes sociais e nas ruas, especialmente a partir da reação das entidades sindicais, suscitando amplo debate público, mobilizando

parlamentares, lideranças partidárias, sindicalistas, empresários, juízes, advogados, pesquisadores sociais, jornalistas e outros.

Já Silva (2016), a aprovação do referido Projeto de Lei pode permitir e legitimar também todos os elementos constitutivos do processo de terceirização como a precariedade no trabalho, a informalidade, a instabilidade, a insegurança, a competitividade e a falta de união entre trabalhadores, os prejuízos nos direitos trabalhistas e a impunidade de empresas que exploram e ou não proporcionam condições dignas de trabalho aos seus trabalhadores. Os impactos sociais e trabalhistas oriundos da aprovação da lei podem ocasionar sérias repercussões para a vida e para a saúde da classe trabalhadora e da sociedade de modo geral.

O controverso Projeto de lei antagoniza o ponto de vista econômico que basicamente consta na busca da maximização dos lucros por parte das empresas e, de outro, a perspectiva social que defende o lucro como um efeito direto nas condições de trabalho dos empregados, em especial os terceirizados, pois têm seus direitos desrespeitados e são vistos pelo mercado como trabalhadores de segunda categoria. Este Projeto de Lei, em caso de promulgação, alteraria diretamente a súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST) que resguarda e protege os principais elementos normativos do instituto da terceirização trabalhista no Brasil.

Dentro desse contexto a terceirização produz efeitos negativos para o trabalhador, pois gera insegurança nas relações trabalhistas, prejudica a construção da coletividade e da cidadania, bem como conduz os trabalhadores à impossibilidade de planejar e ter um modo de vida mais equilibrado e estável. A pressão por produtividade, o ritmo acelerado, a ausência de autonomia no trabalho, a competitividade e a ameaça constante de desemprego são aspectos que influem o sofrimento psíquico.

2.6 Aspectos Sociais da Terceirização

A terceirização ou subcontratação surgiu com o intuito de permitir que as organizações pudessem concentrar os esforços em suas respectivas razões de ser, ou seja, na atividade fim. Diante disso, as organizações repassavam parte das Atividades necessárias ao processo produtivo transferindo-as para outras empresas ou para trabalhadores autônomos por meio da subcontratação de serviços visando redução de custo e aumento de qualidade para se manterem competitivas em um mercado cada vez mais globalizado.

Magalhães et al (2011), destacam os aspectos positivos e os frágeis da terceirização destacadas sob a ótica dos gestores públicos, destacam-se como as principais vantagens da terceirização a redução do custo, a facilidade de punição a um terceiro, a parceria, a qualidade e a tecnologia, em sua grande maioria os gestores públicos não percebem a exclusão social, o enfraquecimento sindical e a precarização do trabalho como aspectos negativos da terceirização.

No entanto Figueiredo (2007) enfatiza nos seus estudos que a perda de direitos trabalhistas por parte dos profissionais terceirizados, tendo em vista que as empresas terceirizadas comumente desrespeitam a legislação trabalhista vigente.

A atuação irregular das empresas de terceirização de serviços enfraquece o papel do Estado na regulação das relações trabalhistas. Destaca-se também que os salários dos terceirizados é em média mais baixo do que o dos trabalhadores efetivos, o que motiva muitas vezes os trabalhadores terceirizados procurarem outras ocupações como forma de complementar a renda.

Um recente estudo divulgado pela Secretaria Nacional de Relações de Trabalho e do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (2014) mostra que trabalhadores terceirizados recebem remuneração média inferior a dos trabalhadores com vínculo efetivo (24,7%), têm maior jornada semanal de trabalho (7,5%) e menor tempo de permanência no emprego (53,5%), aumentando, assim, a rotatividade e a dificuldade em estabelecer o nexo causal em casos de doenças decorrentes do trabalho. Destaca-se também que os trabalhadores terceirizados são vítimas de maior número de acidentes laborais (47%). O estudo indica, ainda, que os terceirizados estão mais sujeitos a trabalhos análogos ao trabalho escravo até aproximadamente seis vezes mais que os trabalhadores contratados. As ações sindicais em torno da terceirização totalizam 37%, com cláusulas referentes à extensão dos benefícios aos terceirizados, à responsabilidade solidária ou subsidiária pelos compromissos não honrados pelas empresas terceiras, legalmente constituídas, ao acesso às informações dos contratos de terceirização e outras garantias sindicais, as quais os trabalhadores terceirizados, pela fragilidade do vínculo, muitas vezes não têm capacidade de mobilização coletiva (DIEESE, 2014).

2.7 A Terceirização no Serviço Público

O termo terceirização é uma criação linguística derivada do latim *tertius*, que quer dizer terceiro. Segundo Maurício Godinho, o neologismo [terceirização] foi construído pela área de administração de empresas, fora da cultura do Direito, visando enfatizar a descentralização empresarial de atividades para outrem, um terceiro à empresa.

Pode-se definir a terceirização, de modo geral, como o processo de gestão empresarial que consiste na transferência para terceiros, daqueles serviços que, inicialmente seriam executados dentro da própria empresa. Nunca é demais ressaltar que terceiro em termos jurídicos, nada mais é do que aquela pessoa estranha numa relação jurídica, mas nela inserida.

Segundo Teixeira (2019) a terceirização é a contratação de serviços por meio de empresa, intermediária (interposta) entre o tomador de serviços e a mão-de-obra, mediante contrato de prestação de serviços. A relação de emprego se faz entre o trabalhador e a empresa prestadora de serviços, e não diretamente com o contratante (tomador).

Assim, trata-se de um procedimento administrativo que possibilita estabelecer um processo gerenciado de transferência, a terceiros, da atividade-meio da empresa, permitindo a esta se concentrar na sua atividade principal.

A terceirização está ligada à proibição expressa da existência de pessoalidade, subordinação, controle de jornada de trabalho com o tomador de serviços, sendo que, constatada a presença de tais requisitos, a relação de emprego também passa a existir com este tomador.

Para Costa (2017), a terceirização passa a ser sinônimo de rebaixamento generalizado das condições de trabalho e salário de inúmeras categorias de trabalhadores que antes gozavam do status de serem efetivas das contratantes, normalmente grandes empresas onde as relações de trabalho são mais protegidas pela negociação coletiva e pela legislação. A terceirização, no caso brasileiro, mais que uma estratégia de especialização, constituiu-se no principal mecanismo de redução dos custos do trabalho por permitir que as empresas transferissem para terceiros as responsabilidades legais da contratação.

O autor destaca que a terceirização se expandiu, sobretudo, pela via do trabalho sem registro em carteira e do trabalho clandestino, pela via da pura intermediação de mão de obra, e também pela via de uma modalidade nova, legalizada, ainda que descaracterizando a sua natureza, que foi a da constituição das cooperativas de trabalho.

2.8 Terceirizações dos Serviços

Administração Pública se utiliza do instrumento de terceirização de serviços públicos, especialmente para atividades secundárias, como funções de apoio, no caso dos serviços de limpeza, vigilância e atendimento, embora por meio de outros instrumentos, vem delegando a particulares a prestação de serviços que a princípio seriam de suas atividades-fim, fato bastante discutido na doutrina.

A ideia de dar maior agilidade a execução de serviços os quais não estejam diretamente ligados atividade fim da administração e nem possuíssem em seu quadro servidores com funções análogas aos serviços a serem executados.

Os contratos de terceirização, conforme a instrução normativa nº. 2, de 30 de abril de 2008, privilegiam as atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, telecomunicações, reprografia e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta. O desafio da implementação da terceirização é apontar quais atividades devem ou não ser terceirizadas.

Percebe-se um rápido crescimento da terceirização em diversos setores da economia brasileira, apesar das restrições jurídicas acerca da sua utilização na atividade-fim da empresa contratante, e a movimentação de forças políticas em cima do Marco Legal do Trabalho Terceirizado, cujo objetivo é acabar com essa restrição e ampliar ainda mais as possibilidades de terceirização dentro do setor privado.

Martins (2014, p. 153) enumera, em sentido amplo, algumas formas conhecidas de terceirização praticadas pela Administração Pública:

1. Contratação temporária de servidores para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público nos casos de calamidade pública, combate a surtos endêmicos, recenseamentos, admissão de professores substitutos ou visitantes, atividades especiais nas organizações das Forças Armadas para atender à área industrial ou encargos temporários e serviços de Engenharia (arts. 1º e 2º da Lei nº 8.745/93).
2. Concessão e permissão da prestação de serviços públicos, regulado pela Lei nº 8.987/95. Sendo que a concessão “é o contrato administrativo em que a

Administração Pública delega a outrem a execução de um serviço, obra pública, ou cede o uso de um bem público, para que o execute por sua conta e risco, no prazo e condições estabelecidas, mediante tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração” e a permissão “é um ato administrativo unilateral, discricionário, precário, gratuito ou oneroso, em que a Administração Pública delega ao particular a execução de um serviço público ou a utilização de um bem público”.

3. Execução de serviços de saúde e ensino pela iniciativa privada como forma de complementar os sistemas públicos, conforme artigos 199 §1º e 209 da Lei Magna.

Todavia, face a legislação que rege a administração pública ser diferente daquela da iniciativa privada, os envolvidos na maioria das vezes veem seus direitos serem aviltados por empresas de terceirização que não honram seus compromissos trabalhistas, transferindo de forma subsidiária o ônus de tais obrigações para o ente público.

2.9 Formalização de Contratos

O principal instrumento utilizado para delegar os serviços de terceirização no serviço público foi o contrato de prestação de serviços, sendo importante lembrar o longo caminho a percorrer antes que este instrumento seja utilizado.

Foi a partir de 1964 com a edição da lei 4.320 que orçamento público começou a ter a forma que tem hoje, dando origem ao plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias. Lei orçamentária, licitação, empenho e o dito contrato assinado entre a administração pública e a iniciativa privada. Este longo caminho até a formalização dos contratos de terceirização é fruto de um esforço do Estado brasileiro de conseguir ao longo dos anos acabar com a desorganização das finanças públicas e a consequente crise no desenvolvimento do país.

Ao fazer esta pequena abordagem localiza-se o momento exato no qual surge a origem da terceirização dentro de um órgão da administração pública, pois é possível entender que um simples serviço de natureza continuada deverá ser previsto no mais alto escalão de decisão de um Estado Democrático.

Os contratos elaborados pela administração são originados nas licitações públicas, que é regulamentada pela lei 8.666/93, que disciplina a forma pela qual a administração obterá a proposta mais vantajosa para se executar determinado serviço dentro de um órgão oficial. Os contratos de terceirização de serviços relacionados na IN

02 estabelecem as condições, o preço e a maneira como se relacionara a administração e a empresa privada responsável pela prestação do serviço.

Tal formalização de contrato, que delega poderes para a iniciativa privada executar os serviços, gera um ambiente de instabilidade que dificilmente se consegue dirimir com suas cláusulas abertas e de dupla interpretação. Segundo leciona Celso Bastos (2002, p. 178), no contrato de concessão é possível distinguir duas ordens de cláusulas. Uma delas é a que consubstancia normas regulamentares que disciplinam o desempenho do serviço público. Um segundo conjunto estabelece a parte contraprestacional, diga-se, o que corresponde aos direitos e deveres de cada uma das partes, inclusive no que diz respeito à sua remuneração propriamente dita, e que pode dar-se pelo poder público, que remunera o concessionário mediante determinados critérios, ou mediante a cobrança do usuário, pela previsão de tarifas.

2.10 Da Terceirização no Serviço Público

Segundo Gomes (2013), na tentativa de redução das atividades realizadas pelo Estado, surgiram num primeiro momento a privatização, a delegação de serviços públicos por meio das concessões, permissões e autorizações e a delegação de atividade meio, ora a outra pessoa jurídica da própria administração, ora, em escala crescente a outra pessoa jurídica não integrante da Administração Pública, por meio da terceirização de serviços públicos. Antes de usar a ferramenta administrativa de terceirização, é necessário identificar o custo da mudança para implementação da terceirização, assim como avaliar outras possibilidades alternativas existentes e delimitar os objetivos a serem alcançados com a terceirização.

No entanto Vasconcelos Junior (2012), destaca que atualmente, dois são os principais diplomas legais que tratam da possibilidade de a Administração terceirizar suas atividades e serviços, muito embora não utilizem a expressão em questão, a saber: a Lei n.º 8.666/93 e Lei n.º 8.987/95.

A cultura da privatização, que tomou conta do País sob a enganosa bandeira da agilidade e da eficiência, vem impulsionando a terceirização de serviços públicos.

Segundo Harada (2004), a privatização, em seu sentido amplo, significa toda medida adotada pelo Estado para diminuir o seu tamanho, com vistas à agilização de

suas atividades, que devem restringir-se ao desempenho de funções típicas do poder público. Ressalvamos que não há unanimidade na doutrina, quanto ao conceito de privatização que, aliás, é um conceito em evolução como assinalam os estudiosos.

O autor enfatiza que, pode-se dizer que, em seu sentido genérico, ela abrange a desregulação, a desestatização, a desmonopolização, a concessão ou permissão de serviço público e a parceria com o setor privado, por meio de convênios ou contratos para execução de obras e serviços. Em seu sentido restrito, a privatização significa transferência de ativos ou do controle acionário de empresas estatais para o setor privado. É a modalidade adotada pela Lei nº 9.491, de 9-9-1997, que instituiu o Programa Nacional de Desburocratização.

Segundo Harada (2004) a terceirização pública se faz com o setor privado:

A terceirização de serviço público insere-se no âmbito da privatização genérica, em sua forma de parceria com o setor privado. Implica, necessariamente, contratação de terceiros pela Administração, com observância do processo licitatório, conforme Lei nº 8.666/93. Ela não se confunde com a terceirização de mão de obra substitutiva de servidor público de que trata o § 1º do art. 18 da LRF, para efeito de computar a despesas dela decorrente no limite global da despesa com pessoal.

Os administradores públicos, por incompetência ou má vontade na condução correta e eficiente do serviço público, ou por qualquer outra razão vêm promovendo a terceirização das atividades administrativas ao arrepio das normas legais e constitucionais vigentes, havendo um verdadeiro sucateamento.

Dessa maneira é que se vê a frequente confusão entre o interesse público e o interesse privado, a refletir-se na ação estatal, insubmissa ao império da legalidade, prevalecendo-se o princípio do *pacta sunt servanda*. Obviamente os princípios de direito privado são tão importantes quanto os de direito público. O que não se pode jamais é confundir uns com os outros. O que não é admissível é essa miscelânea de princípios de um e de outro ramo do Direito, gerando uma situação perigosa, que pode redundar em confusão entre o dinheiro público e o dinheiro do administrador público, que são duas coisas bem distintas.

No entendimento de Gomes (2013), o fenômeno da terceirização tem ocorrido na Administração Pública, em resposta à necessidade crescente da demanda por serviços públicos de qualidade e céleres, obrigando o poder público a concentrar força na realização da atividade fim a que se destina, delegando a terceiros, não pertencentes à

Administração Pública, quase sempre por meio do processo licitação pública, aquelas atividades consideradas de suporte.

Em geral as organizações públicas terceirizam atividades como conservação, limpeza, jardinagem, vigilância, transportes, suporte em informática, copeiragem, manutenção de veículos e equipamentos, ou seja, as organizações contratam de terceiros, os serviços necessários ao dia-a-dia, mas que não afetam diretamente sua atividade fim. Para os órgãos públicos há uma vantagem evidente em termos de custos, pois os empregados terceirizados não são obrigados a ter estabilidade no emprego que os servidores públicos possuem por exercerem atividades típicas do governo.

Além disso, em termos de eficiência, existe a vantagem na possibilidade de rescindir o contrato de prestação de serviços com empresas que prestem serviços ruins ou ainda determinar a contratada que substitua o colaborador que não cumpra os serviços conforme o previsto em contrato. Outra vantagem seria o fato de a administração estaria desobrigada de gerenciar atividades como folha de pagamento, férias, obrigações patronais, controle de frequência, etc. dos empregados terceirizados, o que permitiria uma redução dos quadros administrativos da organização.

Assim como no setor privado, as decisões sobre terceirização no setor público devem ser tomadas com muita cautela observando-se as características da organização. A escolha depende de uma análise criteriosa e estratégica sobre as vantagens e riscos envolvidos.

Dados disponibilizados pela extinta CGU – Controladoria Geral da União (2015) revelam que terceirização dos serviços de limpeza e vigilância é recorrente na Administração Pública Federal e tem como objetivo a redução de custos e o aumento da eficiência operacional. Em que pese o objetivo das terceirizações de vigilância, limpeza e conservação ser o de reduzir custos, os dispêndios com tais contratações têm crescido acentuadamente nos últimos anos, chegando ao montante, em 2013, de cerca de R\$ 6,29 bilhões. Cabe ressaltar, também, a importância do setor público na demanda por estes serviços, correspondendo a aproximadamente 30% da demanda por vigilância armada e 60% dos serviços de limpeza e conservação no Brasil. As melhorias no modelo de contratação e na eficiência operacional desses contratos apresentam potencial relevante de economia de recursos públicos e impactam diretamente a dinâmica dos setores envolvidos.

A Execução de despesas com contratação dos serviços de terceirização de limpeza e conservação predial cresceu mais de 109% no período entre 2009 e 2013, perfazendo aumento anual médio de 20,50%. Já os gastos com vigilância excederam o valor de R\$ 1,8 bilhão em 2013. Este tipo de gasto cresceu mais de 133% entre os anos de 2009 e 2013, perfazendo aumento anual médio superior a 23% ao ano. Vale destacar que, além das despesas com os serviços de vigilância e serviços de limpeza e conservação, as outras despesas com terceirização - locação de mão-de-obra - cresceram acentuadamente no período. Em relação ao total dos gastos com terceirização no setor público, os dispêndios com terceirização de vigilância representaram, em 2013, aproximadamente 30% do total de despesas com terceirização de mão-de-obra, enquanto os gastos com limpeza e conservação corresponderam a 23% daquele total. (CGU, 2015)

As despesas com locação de mão-de-obra têm crescido de forma acelerada nos últimos anos em comparação com outros dispêndios governamentais. Em 2009, representavam 4,71% das despesas primárias discricionárias (exceto as despesas com o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC), passando para 7,32% dessas em 2013. (CGU, 2015)

Pesquisa elaborada por Koller e Mendes (2011), destaca que os dados por meio de consulta ao SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira demonstram que as despesas com terceirização cresceram 82% entre 2005 e 2010, o que revela ser uma taxa muito acima das taxas de crescimento dos gastos fixos e variáveis com pessoal civil, com gastos com material de consumo e com aposentadorias e pensões. Fica evidente a expansão com os gastos com terceirização nos órgãos públicos que pode estar ligada a tendência dos órgãos públicos em maximizar suas áreas meio.

No entanto para Sirelli (2009), a Terceirização de contratos de mão de obra foi uma estratégia encontrada pelo Estado como alternativa para enxugamento dos gastos com pessoal. No Brasil a reforma gerencial conduzida por Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), trouxe como consequências o redimensionamento das funções estatais com a redução do tamanho da máquina pública estatal com o objetivo de torna - lá mais ágil, eficiente, eficaz e moderna. Nesse contexto a terceirização foi uma das estratégias para alcançar o objetivo de redução da força de trabalho vinculada diretamente ao setor público.

Segundo a CGU (2015), O expressivo aumento do número de contratos terceirizados reforça um discurso ideológico focado na preocupação de justificar a

diminuição do tamanho da máquina pública. Os autores da Reforma Gerencial no Brasil consideravam "excessivo, dispendioso, inadequado e ineficiente o quadro de pessoal existente e as relações trabalhistas vigentes no setor, igualmente inadequadas e rígidas" (BORGES, 2004, p. 257).

A adoção da terceirização tem sido adotada por diferentes governos com o objetivo de diminuir o quadro de servidores públicos, revelando o poder de intervenção de um projeto neoliberal com ideologia de Estado mínimo. Durante o governo do Presidente Fernando Collor de Mello os servidores foram associados à crise no país, iniciando um ciclo de medidas reformistas de desestruturação do setor público, não revertido até hoje. No governo do Presidente Fernando Henrique, novamente os servidores públicos foram alvo dos ajustes propostos pelas reformas gerenciais, voltadas a adequação das contas públicas. Atualmente o panorama não muda, pois a maioria das ações que visam introduzir medidas de ajuste fiscal que afetam diretamente os servidores públicos.

O setor de serviços é caracterizado por atividades bastante heterogêneas quanto ao porte das empresas, à remuneração média e a intensidade no uso de tecnologias. Nas últimas décadas, o desempenho das atividades que compõem o setor vem se destacando pelo dinamismo e pela crescente participação na produção econômica brasileira. A terceirização dos serviços de mão de obra é voltada tanto para a redução de custos quanto para o aumento da eficiência operacional da Administração Pública. A redução de estruturas administrativas permite à intensificação das atividades inerentes a missão de uma determinada organização. No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, dois normativos legais compõem a base jurídica da terceirização de tais serviços: o Decreto nº 2.271/1997 e a Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008.

O Decreto nº 2.271/1997, em seu 1º artigo, dispõe o seguinte:

Art. 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

§ 1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.

A Instrução Normativa nº 02/2008 – SLTI/MP lança as regras e diretrizes para a contratação de serviços de terceirização por órgãos ou entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG.

As despesas discricionárias (exceto as despesas do PAC) cresceram mais de 26% no período de 2009 a 2013, frente a um crescimento superior a 96% nas despesas com locação de mão de obra. Cabe ressaltar que as despesas com terceirização de serviços compõem as despesas primárias discricionárias e anualmente vêm representando uma maior parcela do crescimento das despesas discricionárias. As despesas com terceirização de mão de obra atingiram em 2013, 7,32% do total de despesas primárias não discricionárias excluindo-se as despesas com o PAC.

Tal constatação se torna ainda mais relevante em um orçamento rígido, como o orçamento da União, no qual a margem para alocação de despesas discricionárias é reduzida. O crescimento ocorrido nos últimos anos nas despesas com locação de mão-de-obra pode retirar espaço orçamentário de outras despesas, tais como de investimentos. Verifica-se, portanto, que as despesas com locação de mão de obra têm crescido de forma acelerada nos últimos anos em comparação com outros dispêndios governamentais, em especial as despesas primárias discricionárias excluindo-se as despesas com o PAC. (CGU, 2015)

2.11 O Sistema COFEN / COREN

O Conselho Federal de Enfermagem, com sede na Capital Federal e jurisdição em todo o território nacional, é a unidade central do Sistema, e os Conselhos Regionais de Enfermagem são unidades a ele vinculadas e são órgãos executores da disciplina e fiscalização profissional tendo jurisdição no Distrito Federal e Estados onde se localizam, com sede e foro nas respectivas capitais.

2.11.1 O COFEN

Por certo, e como as fontes históricas evidenciam, as datas e leis apenas demarcam os acontecimentos, dando a eles um registro, um nascimento. Todavia, essa história se constrói a partir da década de 1940, quando tomam vida as proposições das enfermeiras da Associação Brasileira de Enfermeiras Diplomadas – ABED de “criação de um Conselho Nacional de Enfermagem, que será o órgão competente para estudar, regulamentar e fiscalizar todos os assuntos concernentes ao ensino e à prática de Enfermagem” (ANAIS DE ENFERMAGEM, 1947, p.4). Em outros momentos dessa trajetória, como em 1945, já havia manifestações de reivindicação pela organização do

Conselho, no entanto somente no 1º Congresso Nacional de Enfermagem, em 1947, em São Paulo, é que a categoria toma conhecimento desse projeto.

Inicialmente, a fiscalização do exercício profissional da Enfermagem tinha como instrumento legal o Decreto no 20.931, de 11 de janeiro de 1932, que regulava o exercício das profissões ligadas à saúde. A reorganização do Departamento Nacional de Saúde do Ministério da Educação e Saúde, em 1941, criou o Serviço Nacional de Fiscalização da Medicina, que, posteriormente, em 1945, tornou obrigatória em todo o território nacional a inscrição dos práticos de Enfermagem e parteiras práticas nesse serviço com o propósito de fiscalizar o exercício da profissão (SAMPAIO et al, 2014, p. 15).

Após 10 anos, o Serviço Nacional de Fiscalização da Medicina foi desdobrado e criada a Seção de Medicina que tinha a competência de “fiscalizar o exercício das profissões de médico, veterinário, enfermeiro, obstetritz, ótico, massagista, pedicuro e outras afins, e também proceder ao registro de diplomas”.

Todavia, a trajetória percorrida para materializar a institucionalização do Conselho de Enfermagem foi longa e acidentada. Sendo de fundamental importância a iniciativa da ABEn, na década de 1940, denominada Associação Brasileira de Enfermeiras Diplomadas que reivindicou ao governo um órgão de fiscalização do exercício profissional da Enfermagem (CARVALHO, 2008).

Se constitui em um marco para a profissão a gestão iniciada em 1944 na ABED sob a presidência de Zaíra Cintra Vidal, a qual manifestou grande preocupação com o estado da profissão no País naquele momento. Para tanto, entre outras ações, designou um grupo de enfermeiras da ABED para organizar um anteprojeto para a criação do Conselho de Enfermagem. Assim, dessa entidade partiram os primeiros movimentos para a criação do Sistema Cofen/ Conselhos Regionais, tendo inclusive a prerrogativa de indicar a sua primeira diretoria (MANCIA, 2007).

Em 21 de março de 1947, no I Congresso Nacional de Enfermagem, Edith de Magalhães Fraenkel, presidente da Divisão de Educação da ABED, apresentou um anteprojeto que foi amplamente debatido e totalmente aprovado pelos participantes. O anteprojeto solicitava ao Ministério da Educação e Saúde – MES a criação do Conselho Federal de Enfermagem com a finalidade de regulamentar e fiscalizar o ensino e a prática da Enfermagem. Naquele mesmo ano, no mês de novembro, Zaíra Cintra Vidal, entregou o anteprojeto ao MES, com a informação de que era o 5º processo entregue pela ABED (SAMPAIO et al, 2014, p. 16).

Em 1948, durante o II Congresso Nacional de Enfermagem, ficou estabelecido que caberia à ABED a responsabilidade de criar o Conselho, como consta na Resolução nº 10: O Governo, no reconhecimento de utilidade pública à ABED, exigirá desta a criação e manutenção de um Conselho Superior de Enfermagem, que exercerá as funções de órgão consultivo dos poderes públicos em tudo o que disser respeito à Enfermagem (CARVALHO, 2008, p.248).

Em 1949, as enfermeiras conseguiram uma vitória deveras importante, que foi a aprovação da Lei 775/49, que formalizava a duração do curso de Enfermagem em 36 meses e o de Auxiliar de Enfermagem em 18 meses. Para Klatemberg et al. (2010)

“um evidente esforço para a expansão do ensino de Enfermagem, ao determinar a criação de escolas de Enfermagem em cada centro universitário ou sede de faculdade de medicina, que ministrasse os dois cursos de Enfermagem”.

No entanto, é recomendado que as enfermeiras não devam descansar, precisam continuar lutando para conseguir outra vitória igualmente importante, que é a formação do Conselho Nacional de Enfermagem. Continuando assim a lutar por um órgão do gênero, que defenda os interesses da classe (CARVALHO, 2008).

A função desse Conselho seria de fiscalizar as escolas e o exercício da profissão. Ninguém melhor do que as enfermeiras para fiscalizar outras enfermeiras. Então, no III Congresso Nacional de Enfermagem, as enfermeiras sugeriram a instituição de uma Ordem das Enfermeiras do Brasil nos moldes da Ordem dos Advogados do Brasil, sem ônus para a União. Embora conste como recomendação do Congresso, não se encontra registro nos relatórios da ABEn desse encaminhamento (CARVALHO, 2008).

Vale destacar a Lei 2.604, que regula o exercício da Enfermagem profissional no Brasil, sancionada em 17 de setembro de 1955. Foi a primeira a descrever as atribuições dos profissionais da Enfermagem, discorrendo sobre seis categorizações existentes na Enfermagem na época: Enfermeiro, Auxiliar de Enfermagem, Obstetiz, Parteira, Parteira Prática, Enfermeiro Prático ou Prático de Enfermagem (KLETEMBERG, 2010).

Nesse período foi aprovado o Decreto nº 50.387/61, que regulamentava o exercício da Enfermagem e suas funções auxiliares no território nacional, que apenas ratificou a Lei nº 2.604/55. Paradoxalmente, foi também no ano de 1961 que a Enfermagem finalmente firmou-se na condição de nível universitário, após um longo período de passividade desde o advento da Lei nº 775/49 que dispunha sobre o ensino de Enfermagem (PADILHA, 2011).

A presidente da ABEn, Glete de Alcântara, empossada em julho de 1972, apresentou propostas que alteravam a proporcionalidade na composição dos Conselhos Regionais e davam nova redação ao artigo que tratava das eleições dos Conselhos Regionais, excluindo a participação sindical.

O décimo anteprojeto sobre a criação do Conselho de Enfermagem foi encaminhado ao Ministério do Trabalho, mas muitas emendas foram apresentadas, obrigando o envio de um ofício às lideranças do Congresso pedindo apoio para que o projeto fosse aprovado em sua forma original (GARCIA; MOREIRA, 2009).

Finalmente, após numerosas emendas, o Senado acatou a redação original proposta pela Associação, isto é, o Conselho Federal exclusivamente composto por enfermeiros e, nos Regionais, a representação das demais categorias seria de dois quintos. Com o acordo do Senado e Câmara dos Deputados, o Projeto chega, finalmente, à redação final e, a 12 de julho de 1973, foi sancionada a Lei nº 5.905 que dispõe sobre a criação do Sistema Conselho Federal/Conselhos Regionais de Enfermagem, pelo então Presidente da República Emílio Garrastazu Médici.

O Sistema Cofen-Conselhos Regionais de Enfermagem é constituído pelo conjunto das Autarquias Federais Fiscalizadoras do exercício da profissão de Enfermagem, e tem por finalidade a normatividade, disciplina e fiscalização do exercício da Enfermagem, e da observância de seus princípios éticos profissionais. Cada Conselho é dotado de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa, financeira, patrimonial, orçamentária e política, sem qualquer vínculo funcional ou hierárquico com os órgãos da Administração Pública. Suas competências estão elencadas no art. 8º da Lei Federal nº 5.905/73, sendo elas:

- aprovar seu regimento interno e os dos Conselhos Regionais;
- instalar os Conselhos Regionais;
- elaborar o Código de Deontologia de Enfermagem e alterá-lo, quando necessário, ouvidos os Conselhos Regionais;
- baixar provimentos e expedir instruções, para uniformidade de procedimento e bom funcionamento dos Conselhos Regionais;
- dirimir as dúvidas suscitadas pelos Conselhos Regionais;
- apreciar, em grau de recursos, as decisões dos Conselhos Regionais; instituir o modelo das carteiras profissionais de identidade e as insígnias da profissão;
- homologar, suprir ou anular atos dos Conselhos Regionais;

- aprovar anualmente as contas e a proposta orçamentária da autarquia, remetendo-as aos órgãos competentes;
- promover estudos e campanhas para aperfeiçoamento profissional;
- publicar relatórios anuais de seus trabalhos;
- convocar e realizar as eleições para sua diretoria;
- exercer as demais atribuições que lhe forem conferidas por lei.

Desta forma, quanto ao Cofen, sua atuação se dá de forma mais indireta sobre o profissional, pois cabe a ele baixar as normas de cunho geral, a nível nacional, para cumprimento de todos os Conselhos Regionais, os quais aplicam. O Cofen também cuida de uniformizar os procedimentos adotados por todos os Regionais e age como sendo uma segunda instância, no julgamento de recursos, de penalidades aplicadas pelos Plenários dos Regionais a profissionais de enfermagem no âmbito de processos ético-disciplinares

Ao analisar a trajetória do Conselho Federal de Enfermagem espera-se que seu conteúdo traga contribuições importantes, visto que novos conhecimentos foram agregados ao corolário dessa profissão. Com isso em mente, resgatar a memória e destacar o percurso histórico do Conselho Federal de Enfermagem no Brasil, com seus desafios e conquistas tornam-se extremamente relevantes.

2.11.2 O COREN-SP

Em 1973, a Lei nº 5905 criou o Conselho Federal de Enfermagem (COFEN) e os Conselhos Regionais de Enfermagem (COREN'S). Mas a história do COREN-SP começa em 1975, mais de dois anos depois de promulgada a Lei. Levando-se em consideração as proporções geográficas do Estado de São Paulo, não era uma tarefa fácil, naquele momento, congregar todos os profissionais de enfermagem do Estado de São Paulo, mas o processo precisava ser iniciado (REVISTA COREN-SP, 2005, p. 7).

O cadastro de profissionais era realizado pelo correio, sendo que muitas vezes não se sabia onde encontrar o profissional. Em 1976 foi implantado o primeiro projeto de fiscalização, até hoje imprescindível para atuação do Conselho. No mesmo ano, trabalhou-se ativamente na necessidade de capacitação técnica de profissionais sem habilitação, como por exemplo, atendentes de enfermagem, visitantes sanitários e instrumentadores cirúrgicos.

Após 1981 foi iniciada a modernização administrativa, informatização e conquista da autonomia administrativa, que até então era gerenciada pelo Conselho Federal, sendo que em 25 de junho de 1986 o governo sanciona a Lei Federal 7498, que ficou conhecida pela categoria como a “nova lei do exercício profissional”.

Já na gestão iniciada em 1990 é que foram implantadas as Comissões de Ética de Enfermagem e realizadas as reuniões com as chefias e gerências de enfermagem informando sobre a Lei do Exercício de Enfermagem e a extinção da função do atendente de enfermagem.

A gestão de 1996 foi marcada pela implantação das Câmaras Técnicas: jurídica, assistencial, ensino e pesquisa, ética e gerencial, com objetivo de dar suporte às inúmeras consultas e pesquisas apresentadas ao COREN-SP, a descentralização do Conselho, criando 8 subseções, e o investimento tecnológico que possibilitou que as ações fossem mais ágeis para atender mais de 260 mil profissionais (REVISTA COREN-SP, 2005, p. 7).

Durante o período da pandemia da Covid-19, o novo cenário colocou os profissionais diante de um novo desafio, um inimigo invisível na linha de frente da assistência, trazendo uma grande responsabilidade por parte do Conselho no sentido de apoiar e oferecer respaldo à enfermagem Paulista (REVISTA COREN-SP, 2020, p. 22)

Com o apoio do Coren-SP foi aprovada na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo a Lei 17.234/2020, que obriga os hospitais públicos e privados a terem salas de decompressão para a enfermagem (REVISTA COREN-SP, 2020, p. 23).

Um dos grandes avanços conquistados até aqui com o apoio do Coren-SP é a aprovação com veto do PL 347/2018 que dispõe sobre a jornada de trabalho de 30 (trinta) horas semanais aos enfermeiros, técnicos de enfermagem e auxiliares de enfermagem que exerçam as funções no poder público, rede privada e filantrópica, no Estado.

O Conselho Regional de Enfermagem de São Paulo é uma autarquia federal que fiscaliza e disciplina o exercício profissional da Enfermagem no território paulista, com o objetivo de verificar se a prestação de serviços da Enfermagem atende aos requisitos dispostos na lei do exercício profissional. Busca continuamente contribuir na oferta de uma assistência qualificada para toda a sociedade, com base em princípios científicos, éticos e legais.

Tem como visão o atendimento com excelência para garantir que todos os profissionais certificados, diplomados e especialistas exerçam legalmente suas funções. A fiscalização em busca da garantia das exigências normativas e legais do exercício profissional da Enfermagem aliada à orientação para evitar a ocorrência de erros. E o julgamento justo, com amplo direito de defesa e contraditório, para os casos em que se faz necessário instaurar processo ético-disciplinar. Busca, ainda, a constante melhoria da imagem e reconhecimento social da profissão de enfermagem junto à opinião pública.

Tem como valores a competência na execução dos trabalhos, o comprometimento nas responsabilidades assumidas, a comunicação dos resultados e ações para o profissional de Enfermagem, educação permanente para o constante aprimoramento do profissional de enfermagem, ética nas atividades-fim do Conselho e da Enfermagem, excelência no atendimento ao profissional, prevenção para que os erros não aconteçam, respeito em todas as ações, com todos os públicos, responsabilidade no cumprimento das atribuições dadas pela sociedade, trabalho em equipe e transparência na gestão.

3. O COREN-SP E OS GASTOS COM TERCEIRIZADOS

Em 1973, a Lei nº 5905 criou o Conselho Federal de Enfermagem (COFEN) e os Conselhos Regionais de Enfermagem (COREN'S). Mas a história do COREN-SP começa em 1975, mais de dois anos depois de promulgada a Lei. Levando-se em consideração as proporções geográficas do Estado de São Paulo, não era uma tarefa fácil, naquele momento, congregar todos os profissionais de enfermagem do Estado de São Paulo, mas o processo precisava ser iniciado (REVISTA COREN-SP, 2005, p. 7).

O cadastro de profissionais era realizado pelo correio, sendo que muitas vezes não se sabia onde encontrar o profissional. Em 1976 foi implantado o primeiro projeto de fiscalização, até hoje imprescindível para atuação do Conselho. No mesmo ano, trabalhou-se ativamente na necessidade de capacitação técnica de profissionais sem habilitação, como por exemplo, atendentes de enfermagem, visitantes sanitários e instrumentadores cirúrgicos.

Após 1981 foi iniciada a modernização administrativa, informatização e conquista da autonomia administrativa, que até então era gerenciada pelo Conselho Federal, sendo que em 25 de junho de 1986 o governo sanciona a Lei Federal 7498, que ficou conhecida pela categoria como a “nova lei do exercício profissional”.

Já na gestão iniciada em 1990 é que foram implantadas as Comissões de Ética de Enfermagem e realizadas as reuniões com as chefias e gerências de enfermagem informando sobre a Lei do Exercício de Enfermagem e a extinção da função do atendente de enfermagem.

A gestão de 1996 foi marcada pela implantação das Câmaras Técnicas: jurídica, assistencial, ensino e pesquisa, ética e gerencial, com objetivo de dar suporte às inúmeras consultas e pesquisas apresentadas ao COREN-SP, a descentralização do Conselho, criando 8 subseções, e o investimento tecnológico que possibilitou que as ações fossem mais ágeis para atender mais de 260 mil profissionais (REVISTA COREN-SP, 2005, p. 7).

Durante o período da pandemia da Covid-19, o novo cenário colocou os profissionais diante de um novo desafio, um inimigo invisível na linha de frente da assistência, trazendo uma grande responsabilidade por parte do Conselho no sentido de apoiar e oferecer respaldo à enfermagem Paulista (REVISTA COREN-SP, 2020, p. 22)

Com o apoio do Coren-SP foi aprovada na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo a Lei 17.234/2020, que obriga os hospitais públicos e privados a terem salas de descompressão para a enfermagem (REVISTA COREN-SP, 2020, p. 23).

Um dos grandes avanços conquistados até aqui com o apoio do Coren-SP é a aprovação com veto do PL 347/2018 que dispõe sobre a jornada de trabalho de 30 (trinta) horas semanais aos enfermeiros, técnicos de enfermagem e auxiliares de enfermagem que exerçam as funções no poder público, rede privada e filantrópica, no Estado.

O Conselho Regional de Enfermagem de São Paulo é uma autarquia federal que fiscaliza e disciplina o exercício profissional da Enfermagem no território paulista, com o objetivo de verificar se a prestação de serviços da Enfermagem atende aos requisitos dispostos na lei do exercício profissional. Busca continuamente contribuir na oferta de uma assistência qualificada para toda a sociedade, com base em princípios científicos, éticos e legais.

Tem como visão o atendimento com excelência para garantir que todos os profissionais certificados, diplomados e especialistas exerçam legalmente suas funções. A fiscalização em busca da garantia das exigências normativas e legais do exercício profissional da Enfermagem aliada à orientação para evitar a ocorrência de erros. E o julgamento justo, com amplo direito de defesa e contraditório, para os casos em que se faz necessário instaurar processo ético-disciplinar. Busca, ainda, a constante melhoria da imagem e reconhecimento social da profissão de enfermagem junto à opinião pública.

Tem como valores a competência na execução dos trabalhos, o comprometimento nas responsabilidades assumidas, a comunicação dos resultados e ações para o profissional de Enfermagem, educação permanente para o constante aprimoramento do profissional de enfermagem, ética nas atividades-fim do Conselho e da Enfermagem, excelência no atendimento ao profissional, prevenção para que os erros não aconteçam, respeito em todas as ações, com todos os públicos, responsabilidade no cumprimento das atribuições dadas pela sociedade, trabalho em equipe e transparência na gestão.

Para melhor embasar este estudo, foram analisadas as despesas com pessoal civil e terceirizados do Conselho Regional de Enfermagem de São Paulo – COREN-SP,

nos períodos de 2018, 2019 e 2020. Atendendo à Lei de acesso à informação, os dados utilizados foram disponibilizados no portal da transparência.

Em se tratando dos gastos com servidores e empregados terceirizados, os quadros a seguir demonstram uma análise das despesas orçadas para os períodos e quanto foi gasto. Desta forma, analisa-se, inicialmente as despesas com os servidores contratados diretamente pelo conselho.

Quadro 1 - Vencimentos e vantagens fixas – Pessoal Civil

Período	Orçado	Realiz.	%	Diferença	%
2018	45.062.564,78	43.969.137,98	97,57	1.093.426,80	2,43
2019	50.500.713,84	45.813.851,46	90,72	4.686.862,38	9,28
2020	51.402.358,54	45.493.266,09	88,5	5.909.092,45	11,5

Fonte: Adaptado de Portal da Transparência

Ao serem analisados os vencimentos e vantagens fixas tais como salário, gratificações, incentivos, férias vencidas, abonos, 13º salário e adicional noturno dos servidores, observa-se que, no período analisado, os gastos foram proporcionais, variando entre 43,9 milhões e 45,8 milhões de reais.

Quadro 2 – Obrigações Patronais

Período	Orçado	Realiz.	%	Diferença	%
2018	14.358.732,48	12.535.736,17	87,3	1.822.996,31	12,7
2019	16.165.645,02	12.820.998,19	79,31	3.344.646,83	20,69
2020	16.305.308,23	12.739.065,79	78,13	3.566.242,44	21,87

Fonte: Adaptado de Portal da Transparência

Já com relação às obrigações patronais como FGTS, INSS e PIS/PASEP, as despesas dentro do período de 2018 a 2020 ficaram na casa dos 12 milhões de reais. Não havendo variação significativa.

Quadro 3 – Outras despesas variáveis – Pessoal Civil

Período	Orçado	Realiz.	%	Diferença	%
2018	6.660.418,87	5.631.516,69	84,55	1.028.902,18	15,45

2019	8.304.771,15	5.764.174,70	69,71	2.540.596,45	30,59
2020	7.737.451,36	5.961.003,20	77,04	1.776.448,16	22,96

Fonte: Adaptado de Portal da Transparência

Em se tratando das outras despesas variáveis como o auxílio creche, auxílio odontológico, auxílio funeral, indenização de transporte e ressarcimento de despesa de pessoal requisitado, os valores ficaram entre 5,6 e 5,9 milhões de reais. Mantendo a variação mínima dos quadros anteriores.

Quadro 4 – Outros Serviços de terceiros – Pessoa Física

Período	Orçado	Realiz.	%	Diferença	%
2018	370.960,00	289.082,29	77,93	81.877,71	22,07
2019	744.682,40	675.746,22	90,74	68.936,18	9,26
2020	869.671,26	611.352,39	70,3	258.318,87	29,7

Fonte: Adaptado de Portal da Transparência

Passando a analisar as despesas com serviços de terceiros, durante o período analisado (2018 a 2020) o Coren-SP teve com os estagiários terceirizados gastos entre 289 e 675 mil reais. O que demonstra um aumento expressivo no orçamento deste grupo.

Quadro 5 – Serviço de Segurança (Terceirizado)

Período	Orçado	Realiz.	%	Diferença	%
2018	1.222.562,89	964.735,39	78,91	257.827,50	21,09
2019	1.195.565,60	935.309,11	78,23	260.256,49	21,77
2020	1.130.924,80	902.450,18	79,8	228.474,62	20,20

Fonte: Adaptado de Portal da Transparência

Ao se analisar o quadro 5, que trata do serviço terceirizado de segurança, observa-se que as despesas com este pessoal reduziram ao longo do período analisado de pouco mais de 964 mil reais em 2018 para 935 mil em 2019 e caiu mais em 2020 para 902 mil reais.

Quadro 6 – Serviços Gerais de Limpeza e Higienização (Terceirizado)

Período	Orçado	Realiz.	%	Diferença	%
2018	2.031.190,75	1.142.113,34	56,23	889.077,41	43,77
2019	1.555.236,24	1.172.032,54	75,36	383.203,70	24,64
2020	1.551.296,99	1.007.413,33	64,94	543.883,66	35,06

Fonte: Adaptado de Portal da Transparência

Já o quadro 6, que analisa os gastos do Coren-SP com os serviços gerais de limpeza e Higienização terceirizados demonstra que os valores variaram entre 1.142 milhão em 2018, 1.172 milhão em 2019 e 1.007 milhão de reais em 2020. Mostrando um leve crescimento seguido de uma queda considerável no período.

Quadro 7 – Despesas com outros terceirizados

Período	Orçado	Realiz.	%	Diferença	%
2018	349.931,03	260.387,02	74,31	89.893,01	25,69
2019	1.899.90,00	219.550,03	11,56	1.680.429,97	88,44
2020	2.287.655,00	811.425,27	35,47	1.476.229,73	64,53

Fonte: Adaptado de Portal da Transparência

Por fim, o quadro 7 mostra uma perspectiva dos demais gastos com outras frentes de trabalho terceirizadas dentro do Coren-SP. Neste caso, no ano de 2018 as despesas foram na faixa de 260 mil reais, com uma queda no ano de 2019 para pouco mais de 219 mil reais e em 2020 para mais de 811 mil reais. Sendo um aumento de mais de 270%.

4 MÉTODOS E PROCEDIMENTOS

Esta pesquisa tem como um de seus pilares a permanente consulta à literatura científica relacionada com os objetivos que se busca alcançar. Para que possamos estar na fronteira do conhecimento é essencial uma busca constante de estudos relevantes disponibilizados em periódicos indexados, revistas científicas, dissertações, teses e anais de congressos. Essa moldura conceitual será essencial no delineamento da parte empírica da investigação científica, que será fortemente baseada em análises de documentos das organizações selecionadas. Nesses documentos serão buscadas informações da estrutura organizacional, balancetes financeiros, movimentação de visitantes, para mencionar apenas alguns.

Para a realização do trabalho, foi realizado estudo descritivo, qualitativo, do tipo documental, a ser realizado numa autarquia pública federal, conselho de profissão – Conselho Regional de Enfermagem de São Paulo (Coren-SP).

A coleta de dados por meio de documentos oficiais publicados. A pesquisa adotará um seguinte plano de trabalho: contato formal do pesquisador com a instituição (Coren-SP) para obtenção da autorização de realização da pesquisa; Coleta de dados e análise dos resultados.

Os dados foram organizados e analisados por meio da técnica de análise de conteúdo proposta por Bardin (2011), com aplicação das três fases fundamentais: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados – a inferência e a interpretação. Após a categorização e constituição do *corpus*, os dados serão dispostos em um quadro para análise.

Segundo Creswell (2007), o plano ou a proposta de condução da pesquisa deve ser composto pelo menos de três elementos principais: a concepção filosófica (conjunto de crenças básicas que guiam a ação), as estratégias de investigação e os métodos ou procedimentos que serão conduzidos na abordagem prática. Para iniciar o delineamento dos métodos a serem utilizados, é importante expressar que, quanto à concepção filosófica, a presente pesquisa segue o Construtivismo Social (CRESWELL, 2007). Essa concepção abrange a ideia de que os indivíduos procuram entender o mundo em que vivem, desenvolvendo significados subjetivos múltiplos de suas experiências, objetos ou coisas.

Seguindo essa concepção, o pesquisador passa a ter o papel de buscar a compreensão da complexidade dos pontos de vista, realizando questionamentos mais abertos para que o participante possa se expressar e construir os significados que a situação estudada tem para ele. Os significados são fruto da interação com outras pessoas e de normas históricas e sociais que compõem o cenário em que o fenômeno acontece, por isso, essa concepção é chamada de construtivismo social. O Construtivismo Social é bastante utilizado em pesquisas qualitativas.

Em consonância com a concepção filosófica do construtivismo social, a presente pesquisa é de cunho qualitativo. Esse tipo de pesquisa se adapta à necessidade de analisar e interpretar profundamente o fenômeno, para que se tenha condições de descrever a complexidade do objeto estudado (MARCONI; LAKATOS, 2003). Portanto, a pesquisa qualitativa se alinha com a proposta deste estudo.

Além disso, a presente pesquisa abordou um tópico que, conforme explicado na introdução do presente estudo, ainda precisa ser mais bem explorado na academia. Nesse sentido, adota-se o método indutivo, porque esse método tem como foco o significado individual, acolhendo a interpretação da complexidade das situações estudadas (CRESWELL, 2007).

Outra característica deste estudo é que constitui uma pesquisa exploratória, já que ainda não existem numerosos estudos sobre o tópico ou sobre a população estudada. Com efeito, a oitiva dos participantes e o entendimento baseado nas ideias que os participantes expressaram, são técnicas que se alinham com a pesquisa exploratória. Já como estratégia de investigação, é utilizado o estudo de caso. Nessa proposta, o pesquisador explora profundamente um programa, atividade ou processo realizado por um ou mais indivíduos (CRESWELL, 2007). É a proposta desenvolvida nesta investigação.

A elaboração deste trabalho é viável, visto a disponibilidades de acesso aos dados da autarquia pesquisada, aos participantes da pesquisa e à bibliografia voltada para o tema em questão. Com relação à viabilidade de execução do autor, entende-se ser exequível por se tratar da área de atuação e de dispor de recursos financeiros, materiais e disponibilidade de tempo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo realizar uma revisão acerca da terceirização no setor público. Neste sentido, sabe-se que o processo de terceirização, apesar de não ser uma novidade do capitalismo moderno, ganha força dentro do mercado de força de trabalho nas últimas décadas.

Por enquanto, a atividade terceirizada no país está precariamente protegida pelo Enunciado 331, do Tribunal Superior do Trabalho (TST), que impede a terceirização na atividade-fim da empresa tomadora. O Enunciado também preserva uma responsabilidade “subsidiária” para a organização que terceiriza os serviços. Mas são várias as críticas à orientação do Tribunal.

Por conta da atual crise econômica que o país atravessa, do modelo do papel do Estado a ser definido de forma lenta, burocrática e ineficiente, torna-se imprescindível e irreversível a modernização do setor público.

Com o objetivo de mudar o "status quo" do Estado é necessário travar desafios políticos e corporativistas, em benefício de uma nova administração pública voltada para atividades que tragam benefícios diretos a sociedade. Dessa maneira, com o objetivo de aprimorar a gestão, a terceirização vem contribuir em favor da qualidade, produtividade e redução de custos do setor público.

Sendo o maior contratador de serviços, o Estado estaria propiciando o surgimento de novas empresas para atuarem com serviços terceirizados, desencadeando uma série de ofertas de mão-de-obra e outras empresas para atenderem a demanda de suprimentos, tendo em contrapartida um aumento da arrecadação. Desta forma, o Estado pode destacar, como princípio básico da terceirização, em parceria com seus fornecedores, a qualidade dos serviços prestados, com o constante desenvolvimento da mão-de-obra, tecnologia e métodos de gestão.

Outro fator de relevância que favorece a terceirização dos serviços pelo setor público, é a importância de se ter um planejamento estratégico visando definir os caminhos de atuação. Poderá haver a necessidade de proporem mudanças organizacionais, nas normas e procedimentos, com vistas às mudanças de postura e quebra de paradigmas. Em suma, a terceirização surge como uma forma de adaptação do capital às crises tendo como resultado a precarização do trabalho e do trabalhador.

A dissertação fruto deste estudo, trouxe a curto e médio prazo novas formas de se analisar a terceirização de mão de obra, voltada para o ponto de vista da economia para o setor público.

Em longo prazo, trará estimável contribuição ao meio acadêmico, visto que une três assuntos ainda pouco estudados pois trata de economia, finanças públicas e conselhos regionais de enfermagem. Este último, se beneficiará grandemente dos resultados desta dissertação, que além de ilustrar mais claramente as melhores práticas para a terceirização de mão de obra, além da visão imparcial de gestores e empregados do Coren-SP acerca da terceirização no órgão.

No caso do Coren-SP, há a necessidade da realização de estudos e pesquisas que mostrem se o crescimento das despesas com terceirização pode afetar diretamente o orçamento da entidade, se a terceirização da administração pública tem impactos econômicos sobre empregados públicos e sobre os trabalhadores em atividades terceirizadas.

Por fim, importante concluir que essas mudanças trarão maior eficiência para a máquina pública em benefício da sociedade. Mas para que a terceirização seja efetuada legalmente, e na melhor forma possível, deve-se observar que a modernização do setor público é um caminho irreversível.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALONSO, Marcos. **Custos no Serviço Público**. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 50, n. 1, p. 37-63, jan-mar/1999. Disponível em: http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2708. Acesso: 20/03/2014.

AMARAL, Nelson Cardoso do. **Evolução do Custo do Aluno das IFES: Eficiência?**. Avaliação – Revista da Avaliação da Educação Superior, v. 9, n. 2, p. 115-125, 2004. Disponível em: <http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php?journal=avaliacao&page=article&op=view&path%5B%5D=1272>. Acesso em: 20/01/2015.

AMORIM, E. R. A. **No limite da precarização: terceirização e trabalho feminino na indústria de confecção**. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Sociologia, UNICAMP, 2003. Mimeo.

AQUINO, C. A. B., MOITA, D. S., CORREA, G. M., & SOUZA, K. O. (2014). O fenômeno da precarização e da flexibilização laboral no âmbito da universidade pública brasileira: O caso dos professores substitutos. *Athenea Digital: Revista de Pensamento e Investigación Social*, 14(1), 173-193. doi: <http://dx.doi.org/10.5565/rev/athenead/v14n1.1004>.

AQUINO, C. A. B.; SABOIA, I. B.; MELO, P. B.; CARVALHO, T. A.; XIMENES, Verônica Moraes. Terceirização e saúde do trabalhador: uma revisão da literatura nacional. *Revista Psicologia: Organizações e Trabalho*, v. 16, p. 1-13, 2016.

BARAÚNA, Augusto Cezar Ferreira de. **A terceirização à luz do Direito do Trabalho**. São Paulo: Editora de Direito Ltda, 1997.

BARBOSA, A. C. Q.; VALENCA, M. C. A.. A Terceirização e seus Impactos: Um Estudo em Grandes Organizações de Minas Gerais. *RAC. Revista de Administração Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 6, n.1, p. 163-185, 2002. 27

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70. 2011

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BELONNI, José Angelo. **Uma Metodologia de Avaliação de Avaliação da Eficiência Produtiva de Universidades Federais Brasileiras**. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. 2000.

BORGES, Â. M. Reforma do estado, emprego público e a precarização do mercado de trabalho. **Caderno CRH**, n. 41, p. 255-268, 2004.

BRASIL. GCU – Controladoria Geral da União. Relatório de Avaliação por área de Gestão nº 3 Gastos do Governo Federal com Terceirização de Serviços de Vigilância, Limpeza e Conservação Predial, 2015. Disponível em http://sistemas2.cgu.gov.br/relats/uploads/6939_%20RAG_Terceirizacao.pdf Acesso em 15 dez. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho – TST. Enunciado nº 331 - Revisão da Súmula nº 256 - Res. 23/1993, DJ 21, 28.12.1993 e 04.01.1994 - Alterada (Inciso IV) - Res. 96/2000, DJ 18, 19 e 20.09.2000 - **Mantida** - Res. 121/2003, DJ 19, 20 e 21.11.2003

BRUNER, A.G. *et al.* **Effectiveness of parks in protecting tropical biodiversity.** *Science*, v. 291, p. 105, 2001.

BUSCHBACHER, R. **Expansão Agrícola e Perda da Biodiversidade no**

CARVALHO, VALTER R. de. Terceirização segundo Maquiavel. Revista do Centro Universitário Nove de Julho, São Paulo, n. 1, 2002.

CASTELLS, M. – **A sociedade em rede.** In: A era da informação, economia, sociedade e cultura, v.1, São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CHIAU, Angélica Violeta; PANUCCI – FILHO, Laurindo. **Custos nas Instituições Federais de Ensino Superior: Análise comparativa entre duas Universidades Federais do Sul do País.** Revista *Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, n. 12, v. 1, p. 55-71, 2014. Disponível em: <http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol12num1/art4.pdf>. Acesso: 19/01/2022.

CORBUCCI, Paulo Roberto. **As Universidades Federais: Gasto, Desempenho, Eficiência e Produtividade.** IPEA, texto para discussão 752, 2000. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0752.pdf. Acesso em: 18/11/2021.

CORBUCCI, Paulo Roberto. **Financiamento e Democratização do Acesso à Educação Superior no Brasil: Da deserção do Estado ao projeto de reforma.** Educ. Soc., Campinas, v. 25, n. 88, p. 677-701, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v25n88/a03v2588.pdf>. Acesso em: 18/02/2022.

COREN-SP (REVISTA) **Gestão 2018-2020:** em defesa da enfermagem. ed. 27, 2020.

COREN-SP (REVISTA). **Entrevista 30 anos de História.** julho/agosto de 2005, nº 5.

CORREIA, Maurício da Silva. **Análise da Influência da Terceirização de Serviços Públicos sobre o Processo de Monitoramento e avaliação de políticas públicas:** o caso da merenda escolar na cidade de São Paulo. Universidade de São Paulo – USP. 2008.

COSMOS, Gilvam Joaquim. **Economias de Aglomeração, Tamanho de Cidades e Qualidade da Universidade**. Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília. Brasília. 2013.

COSTA, Edward Martins; SOUZA, Hermínio Ramos de; RAMOS, Francisco de Sousa; SILVA, Jorge Luiz Mariano da. **Eficiência e Desempenho no Ensino Superior: Uma análise da fronteira de produção educacional das IFES brasileiras**. Rev. Econ. Contemp., Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 415-440, set-dez/2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rec/v16n3/a03v16n3.pdf>. Acesso em: 15/10/2014.

CUNHA, Luiz Antônio. Ensino Superior e Universidade no Brasil. In: Lopes, E.M.T. et al. **500 anos de educação no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 5ª ed. São Paulo: LTr, 2006.

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

DRUCK, G.; BORGES, A. **Terceirização**: balanço de uma década. Caderno CRH, v. 15, n. 37, p. 111-139, jul./dez. 2002.

DRUCK, Graça. A Terceirização na Saúde Pública: Formas Diversas de Precarização do Trabalho. Trab. educ. saúde, Rio de Janeiro, v. 14, supl. 1, p. 15-43, Nov. 2016. Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-77462016000400015&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 12 Maio 2019.

DRUCK, M. da Graça. **Terceirização**: (des)fordizando a fábrica. SP: Boitempo, 2001.

DRUCK, M. G. **Terceirização**: Desfordizando a Fábrica - um estudo do Complexo Petroquímico. São Paulo: Edufba/Boitempo. 1999.

DRUCKER, P. **The Effective Executive**. HarperCollins Publishers, 1993.

FAÇANHA, Luís Otávio; MARINHO, Alexandre. **Instituições de Ensino Superior Governamentais e Particulares: Avaliação Comparativa de Eficiência**. IPEA, texto para discussão 813, 2001. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0813.pdf. Acesso em 05/01/2022.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **A Universidade no Brasil: da origem à reforma universitária de 1968**. Educar, Curitiba, n. 28, p. 17-36, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/er/n28/a03n28>. Acesso em: 16/02/2022.

FELICIANO, Guilherme Guimarães. Empresas preferem terceirizar para reduzir custos [14/07/2015] Coren-DF, disponível em: www.coren-df.gov.br/site/empresas-preferem-terceirizar-para-reduzir-custos/, acesso em: 1 jun. 2019.

FIGUEIREDO, M., ALVAREZ, D., ATHAYDE, M., SUAREZ, J. D., & PEREIRA, R. (2007). Reestruturação produtiva, terceirização e relações de trabalho na indústria petrolífera offshore da Bacia de Campos (RJ). *Gestão & Produção*, 14(1), 55-68. doi: 10.1590/S0104-530X2007000100006. 28

FONSECA, G.A.B., PINTO, L.P.S., RYLANDS, A.B. **Biodiversidade e Unidades de Conservação**. In: Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 1997, Curitiba. *Anais...* Curitiba: IAP, 1997. p.263-285.

GARCIA, Fernando. Apresentação. In PARETO, Vilfredo. **Os Economistas – Manual de Economia Política**. (Tradução). São Paulo: Nova Cultural LTDA, 1996. p. 5-14.

GILES, T R. **História da Educação**. São Paulo: Ed. Pedagógica e Universitária Ltda., 1987.

GOMES, Elaine. Terceirização de Serviços na Administração Pública: A responsabilidade da Administração Pública pelos débitos trabalhistas inadimplidos pelo empregador em face dos empregados nos contratos de terceirização. Instituto de Direito Público – IDP [2013] Disponível em: http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/2256/Monografia_Elaine%20Cristina%20Gomes.pdf?sequence=1&isAllowed=y, acesso em: 8. Maio. 2019.

HAMEL, Gary. **O futuro da administração**. Rio de Janeiro, campus, 2007.

HARADA, Kiyoshi. Terceirização de serviço público e o novo texto constitucional. [12.abr.2004]. Disponível em: www.jusvi.com/artigos/1597, Acesso em 10 maio 2019

JINKINGS, N. A reestruturação do trabalho nos bancos. In: ANTUNES, R. (Org.). **Riqueza e Miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006. 189-206 p.

KÖHLER, M. A; MENDES, M. J. Por que o governo gasta tanto com terceirização? Disponível em <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2011/09/26/por-que-o-governo-gasta-tanto-com-terceirizacao/> Acesso em 15 dez. 2021.

LARANJEIRA, S. G. A reestruturação das telecomunicações e os sindicatos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 52, p. 81-106, 2003.

LEIRIA, Jerônimo Souto. **Terceirização: uma alternativa de flexibilidade empresarial**. Porto Alegre: Ortiz, 1991.

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

LIMA, J. C. **As artimanhas da flexibilização**: trabalho terceirizado em cooperativas de produção. São Paulo: Terceira Imagem, 2002.

LIMA, J. C. Trabalho auto-gestionário em cooperativas de produção: o paradigma revisitado. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 56, p. 45-62, 2004.

LIMA, João Marcus Fernandes. A Evolução das Despesas com Terceirização e a Execução de Investimentos no período de 2002 a 2016: um Estudo de caso sobre a Universidade de Brasília. Dissertação (Mestrado Profissional) – Universidade de Brasília, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Programa de Pós-Graduação em Economia, 2017.

LOPES, Roberto Paulo Machado. **Universidade, Externalidades e Desenvolvimento regional: As dimensões socioeconômicas da expansão do ensino superior em Vitória da Conquista**. Tese (Doutorado). Universidade de Barcelona. Barcelona. 2012.

MAGALHÃES, Elizete Aparecida de; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos; ABRANTES, Luiz Antônio; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; WAKIM, Vasconcelos Reis. **Custo do Ensino de Graduação em Instituições Federais de Ensino Superior: O caso da Universidade Federal de Viçosa**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 637-666, mai-jun/2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v44n3/05>. Acesso em: 20/03/2014.

MAGALHÃES, Yana Torres De; SOUZA, M. C. O. ; ANDRADE, F.O. . Primarização X Terceirização: um estudo em uma Prefeitura de Minas Gerais. In: Encontro Nacional de Engenharia de Produção - ENEGEP, 2011, Belo Horizonte. Anais do XXXI Encontro Nacional de Engenharia de Produção - ENEGEP, 2011. v. XXXI

MAGANO, Octávio Bueno. **Manual do direito do trabalho**. 2. ed. São Paulo: LTr, 1998.

MANKIW, N. Gregory. **Introdução à Economia**. Tradução da 3ª ed. americana. Cengage Learning Editora LTDA. São Paulo. 2005.

MARCELINO, P. R. **A logística da precarização**: terceirização do trabalho na Honda do Brasil. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Sociologia, UNICAMP, 2002. Mimeo.

MARCELINO, Paula e CAVALCANTE, Sávio. Por uma definição de terceirização. **Cad. CRH** [online]. 2012, vol.25, n.65, pp.331-346. ISSN 0103-4979. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792012000200010>.

MARTINS, Antônio Carlos Pereira. **Ensino Superior no Brasil: Da descoberta aos dias atuais**. Acta Cirúrgica Brasileira, São Paulo, 2002, v.17, p.04-06. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-86502002000900001&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 18/02/2015.

MARTINS, Eliseu. **Contabilidade de Custos**. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MARTINS, H.; RAMALHO, J. R. **Terceirização: diversidade e negociação no mundo do trabalho**. São Paulo: Hucitec, 1994.

MARTINS, Sérgio Pinto. **A Terceirização e o Direito do Trabalho**. São Paulo: Atlas 2014.

MAUAD, Marcelo. **Cooperativas de Trabalho - Sua Relação com o Direito do Trabalho**, 2a ed., São Paulo, Ltr, 2001.

MONTEIRO, B.R.P; PEREIRA, M.C.E; SANTOS, W.V; HOLANDA, V.B. **O Processo de Implantação do Sistema de Informação de Custos do Governo Federal do Brasil**. Sem data. Disponível em: http://www3.tesouro.gov.br/Sistema_Informacao_custos/downloads/PROCESSO_DE_IMPLANTACAO_DO_SIC.pdf . Acesso em: 03/04/2015.

MORAES, Alexandre. **Reforma Administrativa: Emenda Constitucional nº 19/98**. 3. ed., São Paulo: Atlas, 1999.

MORGAN, Beatriz Fátima. **A Determinação do Custo do Ensino na Educação Superior: O caso da Universidade de Brasília**. Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília. Brasília. 2004.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Subcontratação ou terceirização**. Repertório IOB de Jurisprudência. São Paulo, n. 23, texto 2/8.263, 1993.

NAVARRO, L. V. **Trabalho e trabalhadores do calçado**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2006.

NIED, Paulo Sergio. **O Conceito de Eficiência e a Ruptura do Contrato de Sociedade**. 2012. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=21be9a4bd4f81549>. Acesso em: 15/02/2015.

NOGUEIRA, Janna Flávia Fernandes. **Reforma da Educação Superior no Governo Lula: Debate sobre ampliação e democratização do acesso**. Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília. Brasília. 2008.

OLIVEIRA, C. E. M; TURRIONI, J. B. **Avaliação de Desempenho de Instituições Federais de Ensino Superior através da Análise por Envoltória de Dados (DEA)**. XXVI ENEGEP - Fortaleza, CE, Brasil, 9 a 11 de Outubro de 2006. Disponível em: http://www.iem.unifei.edu.br/turrioni/congressos/ENEGEP/2006/Avaliacao_de_desempenho_de_instituicoes_federais_de_ensino_superior_atraves_da_analise_por_envoltoria_de_dados_%28DEA%29.pdf. Acesso em: 18/11/2014.

PEREIRA, M. I & SANTOS, S.A. **Modelo de Gestão: uma análise conceitual**. Pioneira Thonson Learning, 2003.

PETER, Maria da Glória Arrais; MARTINS, Eliseu; PESSOA, Maria Naiula Monteiro; PETER, Fabio Arraes. **Proposta de um Sistema de Custos para as Universidades Federais Brasileiras Fundamentado no Activity Based Costing**. EnANPAD. 2003. Disponível:
http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2003/GPG/2003_GPG_1801.pdf. Acesso: 08/01/2015.

REINERT, Clio. **Metodologia para Apuração de Custos nas IFES Brasileiras**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. 2005.

REINERT, José Nilson; REINERT, Clio. **Método ABCd - Universidade para Apuração de Custos de Ensino em Instituições Federais de Ensino Superior**. IX Congresso Internacional de Custos – Florianópolis, SC, Brasil, 28 a 30 de novembro de 2005. Disponível em: http://www.intercostos.org/documentos/custos_630.pdf. Acesso em: 18/01/2015.

ROSCOE, Juliana Sarti. **A Internalização de Variáveis Ambientais nas Análises Custo-Benefício para Projetos Rodoviários: Utopia ou Realidade?** Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília. Brasília. 2011.

SANTOS, Fernando Soares dos. **Financiamento Público das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES: Um Estudo da Universidade de Brasília – UnB**. Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília. Brasília. 2013.

SAVIANI, Demerval. **A Expansão do Ensino Superior no Brasil: Mudanças e continuidades**. Poiesis Pedagógicas, Goiás, n. 2, p. 4-17, 2010. Disponível em: <http://www.revistas.ufg.br/index.php/poiesis/article/view/14035/8876>. Acesso em: 15/02/2022.

SECRETARIA NACIONAL DE RELAÇÕES DE TRABALHO & DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (SRT/DIEESE). (2014). *Terceirização e desenvolvimento: Uma conta que não fecha. Dossiê acerca do impacto da terceirização sobre os trabalhadores e propostas para garantir a igualdade de direitos*. São Paulo: CUT. Recuperado de <http://www.cut.org.br/system/uploads/ck/files/Dossie-Terceirizacao-e-Desenvolvimento.pdf>

SEVERINO, Antônio Joaquim. **O ensino superior brasileiro: Novas configurações e velhos desafios**. Educar, Curitiba, n. 31, p. 73–89, 2008. Disponível: <http://www.scielo.br/pdf/er/n31/n31a06>. Acesso em: 14/12/2021.

SILVA LG ; LUZ, A. A. ; VASCONCELOS, S.P. ; MARQUEZE, E. C. ; MORENO, C. R. C. . Condições de trabalho, vínculos empregatícios e saúde de motoristas de caminhão. revista psicologia: organizações e trabalho, v. 16, p. 153-165, 2016.

SILVA, Magno Vamberto Batista da; SILVEIRA NETO, Raul da Mota. **Determinantes da Localização Industrial no Brasil e Geografia Econômica: Evidências para o período pós-real.** 2005. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A116.pdf>. Acesso em: 10/12/2021.

SILVA, J. B. A face privada de um banco público: os experimentos flexíveis no Banco do Brasil. In: ANTUNES, R. (Org.). **Riqueza e Miséria do trabalho no Brasil.** São Paulo: Boitempo, 2006. 207-236 p.

SIRELLI, P. M.. Terceirização no âmbito Público Estatal - Estratégia (im) posta a Universidade Federal de Juiz de Fora. *Libertas* (UFJF. Online), v. 4 nº 1, p. 131-157, 2009.

STIGLITZ, Joseph E. *The Economics of Public Sector.* Ed Nort Books, 1986.

TEIXEIRA, Paulo Henrique. Disponível em Portal Tributário® Editora www.portaltributario.com.br, acesso 15 maio 2019.

THÉBAUD-MONY, Annie; DRUCK, Graça. Terceirização: a erosão dos direitos dos trabalhadores na França e no Brasil. In: DRUCK, Graça; FRANCO, Tânia. **A perda da razão social do trabalho: terceirização e precarização.** São Paulo: Boitempo, 2007

TRINDADE, Hélgio. **Saber e Poder: os dilemas da universidade brasileira.** Estudos Avançados, São Paulo, n. 40, p. 122-133, 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142000000300013&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 15/02/2022.

VASCONCELLOS, Lígia. Economia da Educação. In: BIDERMAN, Ciro e ARVATE, Paulo. **Economia do setor público no Brasil.** Rio de Janeiro: Elsevier; 2004. p.402-418.

VASCONCELOS JÚNIOR, Marcos de Oliveira. **A Terceirização na Administração Pública e os Serviços Públicos de Saúde.** Mestrado [2012]. Disponível em: www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=29c0605a3bab4229, acesso em: 10. Maio. 2019.

YIN, R.K. Case Study Research: **design ed methods.** Thousand Oaks, 2a. ed., Sage Publications, 2005.