



Revista ADM.MADE

Revista do Mestrado em Administração e
Desenvolvimento Empresarial - Universidade
Estácio de Sá

Revista ADM.MADE, Rio de Janeiro, ano 14, v.18, n.2, p.28-48, maio/agosto, 2014

Revista do Mestrado em Administração e Desenvolvimento Empresarial da Universidade
Estácio de Sá – Rio de Janeiro (MADE/UNESA). ISSN: 2237-5139

Conteúdo publicado de acesso livre e irrestrito, sob licença Creative Commons 3.0.
Editores responsáveis: Marco Aurélio Carino Bouzada e Isabel de Sá Affonso da Costa

Terceirização de Serviços Públicos e Reforma Gerencial – o Caso da Secretaria da Fazenda de Pernambuco

*Frederico José Lustosa da Costa¹
Ivanise Hosana do Espírito Santo²*

Artigo recebido em 22/04/2013 e aprovado em 04/09/2014. Artigo avaliado em *double blind review*.

¹ Doutor em Gestão pelo Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE-IUL) - Portugal. Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal Fluminense (PPGAd/UFF). Endereço: Rua Mário Santos Braga, 30, 7º andar, Sala 701, Campus Valonguinho – Centro – Niterói, RJ. CEP: 24020-140. Email: frederico.lustosa@id.uff.br.

² Mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Auditora Fiscal do Tesouro Estadual da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco. Endereço: Rua do Espinheiro, nº 195/502 - Espinheiro - Recife, PE - CEP: 52020-020. Email: ivanise.hosana@gmail.com.

Terceirização de Serviços Públicos e Reforma Gerencial – o Caso da Secretaria da Fazenda de Pernambuco

Este artigo discute as vantagens e as desvantagens da terceirização de serviços, em termos de eficiência e eficácia administrativas, no âmbito da Secretaria da Fazenda do estado de Pernambuco (SEFAZ-PE). A análise da reforma administrativa pretende situar o modelo de Estado adotado pelo Brasil e por Pernambuco no contexto da transformação administrativa realizada nos anos 1990, a *New Public Management* (NPM), concebida, a partir da crise do Estado, como uma tentativa de mitigar ou superar o paradigma burocrático dominante. O objetivo é verificar os efeitos dos postulados da NPM sobre o papel e o funcionamento do Estado, sobretudo no que diz respeito 1) à substituição, na prestação de serviços administrativos acessórios, da mão de obra efetiva interna por pessoal externo, com contratos flexíveis via terceirização, e 2) a seus impactos, sob o ponto de vista financeiro, na SEFAZ-PE no período de 2001 a 2007. A desestatização, como uma das estratégias de retração da intervenção do Estado na economia foi analisada com ênfase na terceirização. O procedimento metodológico que orienta o trabalho é o estudo de caso. A terceirização das atividades de apoio em ente público detentor de sistema previdenciário próprio representa um fator impactante nos aspectos eficácia e efetividade. Concluiu-se que a conveniência de terceirizar maciçamente as atividades de apoio poderá acarretar vantagem financeira imediata e sinalizar desvantagem mediata em decorrência dos custos com a cobertura de aposentadorias sem a contribuição financeira dos substituídos, podendo acarretar o comprometimento do equilíbrio fiscal.

Palavras-chave: reforma gerencial; terceirização; vantagem e desvantagem; equilíbrio fiscal.

Keywords: state reform, outsourcing, advantages and disadvantages, fiscal balance.

The Public Service Outsourcing And Gerencial Reform – The Case Of The Treasury Department Of Pernambuco State, Brazil

This article discusses the advantages and disadvantages of the outsourcing of services, in terms of administrative efficiency and effectiveness in the scope of the treasury department or Pernambuco state. The analysis of the administrative reform intends to situate the model of state adopted by Brazil and Pernambuco in the context of the administrative transformation, performed in the 90's – the New Public Management, designed from the economical crisis of the state, as a try of softening or surpassing the dominant paradigm. The objective is to verify the effects of the postulates of "NPM" over the role and functioning of the state, especially concerning 1) the substitution of the effective internal workmanship by the flexible external workmanship, in the provision of accessory administrative services via outsourcing; as well as 2) the impacts from the financial point of view, between 2001 and 2007. The privatization, as a retraction of the intervention of the state in the economy, was analyzed emphasizing the outsourcing. The methodological procedure which rules this work is the case study. The outsourcing of the supporting activities in public entity, holding its own pension system, represents a striking factor in the "efficiency-effectiveness" aspect. It's been concluded that the convenience of massively outsourcing the supporting activities may result in an immediate financial advantage and signalize to an mediate disadvantage due to the costs with retirements coverage, without the financial contribution of the replaced ones, which can result in the damaging of the fiscal balance.

1. Introdução

A Reforma Gerencial dos anos 1990 se realizou sob a égide da NPM- em inglês, New Public Management (NPM) - movimento de ideias reformistas que orientou mudanças institucionais e práticas gerenciais orientadas para redução da presença do Estado na economia e na vida social, e para a adoção de padrões de administração privada (POLLITT, 2003). Seguiu, de forma quase mimética, as experiências dos países anglo-saxões, asiáticos e, mais tarde, do leste europeu. A crise fiscal e, em consequência, a crise de governança, pareciam evidenciar o fracasso do governo na economia do bem-estar, sugerindo diferentes estratégias de desmonte e de enxugamento. Ao lado do processo de desestatização, com iniciativas de privatização, de desregulamentação, de *publicização* e de terceirização, a adoção de novas práticas gerenciais foi o ponto de maior relevo da reforma.

Com efeito, o imperativo do ajuste fiscal impõe a redução dos custos na administração pública, com a diminuição dos gastos com pessoal efetivo, com a redução do tamanho do Estado e com a busca da eficiência. A terceirização, um dos eixos da desestatização (LUSTOSA DA COSTA, 2006), se insere no bojo da reforma do Estado como uma das estratégias para a redução de custos no longo prazo, e para a melhoria da qualidade dos serviços de apoio (SILVA, 2000).

O estado de Pernambuco seguiu integralmente a linha modernizadora do antigo Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Na Secretaria da Fazenda de Pernambuco (SEFAZ-PE), a terceirização envolveu e envolve maciçamente as atividades acessórias, fora da atividade principal. As baixas de pessoal administrativo em virtude de aposentadoria, de falecimento ou de ampliação das atividades do órgão, são supridas, em grande parte, com trabalhadores terceirizados.

No entanto, ainda inexistem instrumentos para acompanhar e para aferir custos, e para verificar, por exemplo, se a terceirização dos serviços acessórios é uma opção vantajosa, em termos financeiros, e se é oportuno, em termos organizacionais, substituir servidores efetivos por terceirizados especialmente no tocante ao custo das aposentadorias.

O presente trabalho tem o propósito de preencher parte dessa lacuna, a partir deste estudo de caso. Ele procura responder às seguintes questões: Que efeitos os postulados da NPM acarretaram, no papel do Estado, quanto à substituição, via terceirização, da mão de obra efetiva interna por flexível externa para a prestação dos serviços administrativos acessórios na SEFAZ-PE, no período de 2001 a 2007? Quais impactos decorreram dessa transformação, sob o ponto de vista financeiro, na SEFAZ-PE nesse mesmo período?

As respostas foram buscadas a partir do levantamento e da análise de dados e de documentos da Superintendência de Gestão de Pessoas (SGP) e do registro de contratos e de dados financeiros extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM) relativos ao ano de 2007.

A análise da reforma administrativa pretende situar o modelo de administração pública adotado pelo Brasil e por Pernambuco no contexto das transformações realizadas nos países mais afetados pela crise mundial – Grã-Bretanha e Estados Unidos – que modificaram o modelo de Estado vigente até os anos 1970. Também pretende demonstrar

que a terceirização de serviços se afigura como tema recorrente nos principais modelos considerados ideais para a nova gestão pública, adotada nesses países.

A abordagem institucionalista, de cunho político-social, que observa a aplicação dos processos de transformação administrativa, conforme o contexto social específico das instituições (LUSTOSA DA COSTA, 2010), não teve abrigo nos projetos de reforma nacional ou subnacional que seguiram, num e noutro caso, o modo de implantação *top down* - de cima para baixo - de uma decisão central, através da qual se definem as relações entre objetivos e os meios a serem mobilizados, a fim de produzir resultados esperados.

Na presente pesquisa, a desestatização, inserida no bojo da reforma do Estado como uma das estratégias de retração da intervenção do Estado na economia, será analisada como um termo de sentido amplo que engloba os processos de privatização de bens e de serviços; a ênfase será para a terceirização.

O procedimento metodológico que orienta o trabalho é o estudo de caso, forma de pesquisa abrangente que utiliza diversas fontes de evidência para se obterem os dados necessários à resposta do problema. O estudo analisa as atividades terceirizadas no âmbito da SEFAZ-PE no período de 2001 a 2007. Por fim, mediante apuração do custo comparativo do dispêndio financeiro/orçamentário entre a contratação de terceiros e a folha de servidores efetivos obter-se-á a resposta aos questionamentos propostos neste trabalho.

O artigo está estruturado em cinco seções. Na primeira, introdutória, são apresentados os objetivos da pesquisa e a estrutura do trabalho.

A seção dois enfatiza a reforma do Estado e a crise do Estado Social, que, aguçada pela crise econômica mundial a partir dos anos 1970, exigiu diversas transformações, principalmente nos países capitalistas. A terceirização de serviços está inserida no bojo desse rearranjo produtivo de transferência da execução das atividades públicas para a iniciativa privada, no âmbito da reforma administrativa principalmente quanto à limitação do gasto com pessoal efetivo e à necessidade do aumento de eficiência governamental.

A seção três enfatiza a reforma administrativa no estado de Pernambuco e a aplicação da NPM ao governo do estado e à SEFAZ-PE.

A seção quatro vislumbra o objeto investigado no estudo de caso - a terceirização de serviços no âmbito da SEFAZ-PE - num comparativo entre a contratação de mão de obra terceirizada e a mão de obra efetiva, com o fim de avaliar os impactos financeiros e os fatores relevantes para a eficiência da contratação de terceiros.

Por fim, a seção cinco destina-se às considerações finais, avaliando-se todo o contexto pesquisado e relacionando as proposições iniciais com os achados da pesquisa e com as referências bibliográficas.

2. Estado, Reforma do Estado, Desestatização e Terceirização

Até meados da década de 1970, o paradigma keynesiano, caracterizado por ampla intervenção do Estado na economia, foi predominante na história do Estado nacional (PEREIRA, 1996). No campo social, o *welfare state* respondeu plenamente ao sistema de

proteção social e à demanda por serviços prestados pelo Estado, constituindo o sistema de proteção social de forma hegemônica. Na seara administrativa, a burocracia baseada no modelo racional-legal weberiano era o modelo de Estado que transparecia completude ao sistema economia-estado-sociedade (ABRUCIO, 1997).

Para os reformistas dos anos de 1990, inspirados na NPM, o Estado-providência cresceu desmesuradamente e esgotou suas promessas de crescimento. Segundo esse ponto de vista, a retração no desenvolvimento e a aceleração do processo inflacionário mostraram novos desafios que as políticas econômicas keynesianas eram incapazes de enfrentar (SILVA, 2002). A NPM tentou introduzir uma mudança na concepção de administração pública – da burocrática para a gerencial –, impondo alterações nos processos de formulação, de implementação e execução de políticas públicas, de prestação de serviços públicos, e de gerenciamento das atividades governamentais, em busca de flexibilidade, de resultados e de eficiência.

A redefinição do papel do Estado na economia e o corte de gastos nas políticas públicas poderiam contornar a adversidade econômica. A crise de governança exigia soluções mais eficazes para recuperar a legitimidade e para vencer a burocracia estatal. Nesse contexto, foi idealizada a Administração Pública Gerencial, como estratégia de modernização do Estado.

O ataque aos pressupostos burocráticos impôs severos limites à ação pública, que, segundo os liberais, são os motivos da derrocada do Estado vigente até então, prescrevendo medidas tais como:

- redução do tamanho do Estado via privatização, terceirização e voluntarismo;
- descentralização e desconcentração da esfera federal para a estadual e municipal;
- desregulamentação radical;
- forte liderança política do topo para a base;
- extrema lealdade a programas de governo;
- preenchimento de cargos-chave da administração por indicados comprometidos com a agenda política partidária, em vez de funcionários de carreira;
- papel técnico do administrador público, restrito a tarefas administrativas;
- emprego de técnicas de administração por resultados nas instâncias de execução;
- processo decisório centrado em análise de custo-benefício (MARTINS, 2006).

A crise de governança evidenciou o fracasso do governo na economia do bem-estar social, permitindo, aos idealistas neoliberais, apoiarem-se, ainda que de forma subliminar, na Teoria da Escolha Pública para limitar a intervenção do Estado na economia. No entanto, o pressuposto dessa teoria é que as decisões políticas e econômicas dos governos estejam adstritas a um conjunto de poderes repartidos por diferentes agentes, com funções políticas diferentes perpassando pelo executivo, pelo legislativo, pelo judiciário, por partidos políticos, por grupos de interesse e pela própria administração pública (PEREIRA, 2010).

Esse artigo não oferece espaço para a discussão sobre as perspectivas dessa teoria, que emergiu nas décadas de 1950 e de 1960 através de Buchanam & Tullock (1962), dentre outros, que perpassa não somente pelo viés econômico-político compatível com o projeto de reforma administrativa bresseriana, mas que, com largueza de entendimento doutrinário, acolhe, como pressupostos, processos econômicos, institucionais, políticos e sociais (PEREIRA, 2010; LUSTOSA DA COSTA, 2010).

Um dos fundamentos da reforma do Estado nos anos 1990 foi a globalização, conforme o argumento de Pereira (2002, p.32): “Existe agora um elemento muito claro que obriga as burocracias dos Estados nacionais a se tornarem competentes, eficientes e capazes: a competição entre países”. A forma idealizada por Pereira (2002) para enfrentar essa competição seria reconstruir o Estado, promovendo uma reengenharia para recuperar a poupança pública, para redefinir as formas de intervenção na economia e para implantar a administração pública gerencial - nessa última o desafio principal seria reduzir o custo do seu aparelho (PEREIRA, 2002). A Emenda Constitucional n.º 19 de 04.06.1998 institucionalizou a reengenharia do setor público ao inscrever o princípio da eficiência no mais alto patamar jurídico-administrativo (BRASIL, 1998).

Assim, o projeto de reforma do governo foi ancorado na substituição do modelo burocrático de administração pública por um modelo gerencial, centrado na eficiência dos serviços, partindo da premissa negativa de administração burocrática, considerada ineficiente (PEREIRA, 1996), Seguiu a tendência dos reformadores gerencialistas, que, de forma pragmática, aferem pelo critério da eficiência a diretriz básica do equilíbrio fiscal de curto prazo, que, segundo Lustosa da Costa (2010, p.153), “em nome da eficiência, faz valer prática por técnica, técnica por teoria e teoria por ideologia”.

Por esse prisma, a terceirização de serviços torna-se um dos eixos principais na vertente desestatização do projeto de modernização. A execução indireta de atividades acessórias e instrumentais ou complementares perpassa todos os níveis estratégicos do modelo de gestão, conforme o conhecido desenho do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que definiu, em 1995, a área de atuação do Aparelho do Estado (ver Quadro 1).

Quadro 1 – Terceirização de serviços como atividade auxiliar e os setores do aparelho do Estado

	Atividades exclusivas de Estado	Serviços Sociais e Científicos	Produção de Bens e Serviços p/Mercado
Atividades principais (core)	Estado (enquanto pessoal)	↓ PUBLICIZAÇÃO	↓ PRIVATIZAÇÃO
Atividades auxiliares	← TERCEIRIZAÇÃO →		

Fonte: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995.

2.1. Terceirização de serviços: vantagens e desvantagens

O processo de transferência da prestação de serviços a terceiros, notadamente nos países capitalistas, é parte do rearranjo produtivo decorrente da instalação das crises econômicas a partir dos anos 1970, abalando os pilares do Welfare State.

Muito embora esse tipo de contratação de serviços pela administração pública brasileira preceda as propostas de reforma dos anos 1990, a instituição da Lei n. 8.666 de 1993, conhecida como Lei de Licitações e Contratos, a delimitação das funções do Estado desenhado no Plano Diretor do MARE e a Lei complementar nº 101 de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, são instrumentos da reforma que impulsionaram a terceirização na organização pública brasileira (DIEESE, 2003).

O tema terceirização de serviços tem sido enaltecido em todo o mundo como uma necessidade da organização moderna pública ou privada, no sentido de isolar num pequeno grupo - o *core business*, o foco principal do negócio da empresa ou do órgão - delegando a terceiros o trabalho em área fora do núcleo ou do setor produtivo, denominado atividade-meio (SILVEIRA; SARATT; MORAIS, 2002).

A literatura pertinente aponta a terceirização como forma alternativa de trabalho flexível em tempos modernos (ARAÚJO, 2006; LEIRIA, 2006), ou uma excelente tecnologia de gestão organizacional, que, quando bem empregada, produz bons frutos (LEIRIA; SOUTO; SARATT, 1993; SILVEIRA, SARATT; MORAIS, 2002; ARAÚJO, 2006; LEIRIA, 2006), ou, ainda, modalidade de colaboração e de criação horizontal de valor (FRIEDMAM, 2007). A terceirização de serviços, entretanto, tem como escopo, basicamente, a redução de custos.

Um processo de contratação de serviços terceirizados obedece a imperativos legais e financeiros e envolve riscos, cuja sequência pode ser assim estabelecida:

- O projeto de reforma administrativa impõe o equilíbrio fiscal, orientando drástica racionalização dos recursos orçamentários;
- A Lei de Responsabilidade Fiscal determina o limite de gasto com a folha de pagamento de pessoal em 60% da receita corrente líquida (RCL) do ente;
- O ente público reduz a máquina administrativa e seu quadro de pessoal ao mínimo possível;
- Essa redução de pessoal efetivo obriga o gestor público a executar os serviços necessários com o concurso de agentes privados terceirizados, utilizando fórmulas idênticas às do mercado;
- Com pouca ou nenhuma alternativa, resta-lhe terceirizar, delegar ou transferir os serviços na forma determinada pela Lei de Licitações e Contratos;
- Ainda, sem possibilidades de escolha estratégica, contrata objetivamente e, não raro, empresas financeiramente desestruturadas;
- Essas empresas contratadas pelo órgão público descumprem as obrigações sociais dos trabalhadores;

- Por fim, o poder público responde subsidiariamente por essas obrigações, sofrendo impacto em suas finanças.

A aferição das vantagens ou das desvantagens da terceirização é influenciada por substancial carga ideológica por parte daqueles que são favoráveis ou desfavoráveis a essa estratégia de contratação (TEIXEIRA; PRADO FILHO; MARTELANC, 2009).

Silveira, Saratt e Moraes (2002) sistematizam algumas vantagens da terceirização, tais como ganhos de produtividade e eficiência, aumento da rede de relacionamentos, redefinição de prioridades, e flexibilização do piso remuneratório e de outros benefícios diretos e indiretos que geram impacto na formação do custo da operação.

Na administração pública, as vantagens da terceirização se traduzem, dentre outros, na busca da eficiência administrativa e do equilíbrio fiscal, em contribuição para a geração de emprego e de renda e para o desenvolvimento da economia; em foco na atividade-fim; em aumento da qualidade, com maior agilidade nas decisões; e em redução orçamentária em custeio para aplicação em investimentos.

As desvantagens, no caso dos órgãos públicos, são problemas com a imagem do órgão no caso de falha do parceiro; riscos para a coordenação eficiente de muitos contratos; aumento da dependência de terceiros; dificuldade de encontrar o parceiro ideal; perda do controle dos custos dos serviços terceirizados; perda da identidade cultural da empresa ou órgão no longo prazo por parte dos funcionários; e a impactante responsabilidade subsidiária pelos direitos trabalhistas dos terceirizados.

Acrescentou-se, a esse elenco, uma desvantagem crucial para as finanças do órgão público: o provável aporte de maior volume de recursos na complementação do custo de aposentadorias nos sistemas previdenciários próprios. Por exemplo, no caso do sistema próprio de previdência social do estado de Pernambuco, o custo da aposentadoria provém de quatro fontes: a) contribuição dos servidores ativos; b) contribuição de inativos; c) contribuição patronal e d) complementação dos proventos de aposentados pelo poder público estimado no cálculo atuarial. À medida que uma das variáveis diminui - no caso, a contribuição dos servidores ativos em virtude da substituição destes pela mão de obra terceirizada - a tendência é que volume maior de recursos seja despendido pelo governo, para complementar as aposentadorias e pensões dos servidores efetivos.

Concorda-se com Teixeira, Martelanc e Prado Filho (2009), quando alertam sobre não se tratar o assunto com a necessária profundidade, de forma a esclarecer as dimensões do problema. Os debates terminam enveredando pelas generalizações simplistas e maniqueístas.

No âmbito privado, quando uma organização desativa parcial ou totalmente determinado setor produtivo, deixando de produzir diretamente ao terceirizar, ou quando contrata uma empresa de terceirização para executar determinado serviço especializado no seu ambiente interno, está buscando vantagens operacionais estratégicas visando a redução de custo. Na esfera pública não é diferente. Terceirizar serviços traduz-se na busca de vantagens operacionais e estratégicas visando a eficiência administrativa que consubstancie a melhor paridade na relação custo-benefício, ou seja, agilidade, eficiência e economicidade.

A pergunta que repercute entre os gestores de contratos de terceirização públicos ou privados é como contratar uma empresa idônea e eficaz. No setor público, a resposta passa pelo necessário aprimoramento e conhecimento dos parâmetros técnico-legais que evidenciam a distinção entre o bom e o mau parceiro.

O gestor privado tem plena liberdade nessa escolha. Poderá contratar a empresa que melhor se posicione no mercado, exigindo parâmetros de comprovação de qualidade - por exemplo, padrão ISO. Já o grau de liberdade do gestor público é limitado em razão da obrigatoriedade de contratar mediante licitação pública, cujos critérios de escolha estão definidos na Lei n. 8.666/93 e em suas alterações.

A escolha entre terceirizar ou contratar servidores efetivos mediante concurso é uma opção estratégica ditada, entre outros fatores, pela análise do contexto. Nesse sentido, Teixeira, Martelanc e Prado Filho (2009), enfatizam que, no setor público, a análise do contexto envolve um planejamento consistente e controle do processo. Planejar significa desenvolver processos de forma que se possam atingir os objetivos do órgão na satisfação dos administrados de forma eficiente, eficaz e efetiva; ou seja, obtenção do menor preço para realização de determinada quantidade de serviço com qualidade, de forma a produzir resultado favorável.

3. Reforma Administrativa em Pernambuco: Aplicação dos Postulados da NPM ao Governo do Estado e à SEFAZ-PE

Uma das principais finalidades da reforma administrativa no estado de Pernambuco foi a implantação da administração pública gerencial, instituindo a mudança de paradigma na concepção administrativa – da “burocrática weberiana para gerencial”. Isso exigiu atitude e mentalidade sobre os aspectos de planejamento, de elaboração, de implementação e de execução de políticas públicas e da prestação de serviços públicos, o que foi bem delineado nos objetivos propostos pela Comissão de Reforma (CARVALHO FILHO, 2003).

A Lei de Reforma Administrativa do Estado de Pernambuco obedece aos mesmos fundamentos ideológicos e conceituais do modelo da administração pública gerencial visando a aumentar sua governança. Quanto aos recursos humanos e ao aparelho do Estado, promoveu-se drástica separação entre as atividades exclusivas e as não exclusivas do Estado, como uma das estratégias de redefinição do seu papel. No bojo das atividades exclusivas e não exclusivas, as de apoio administrativo são obrigatoriamente entregues à iniciativa privada via terceirização.

Na Figura 1, mostra-se a separação setorial dessas atividades e a abrangência da terceirização de serviços como estratégia de retração do Estado, na execução dos serviços de apoio de ambos os setores.

Figura 1 – Atividades exclusivas e não-exclusivas do Poder Executivo do estado de Pernambuco – atividades de apoio terceirizáveis



Fonte: Art. 7º da Lei Complementar nº 049/2003 - do Estado de Pernambuco, que dispõe sobre as áreas de atuação, a estrutura e o funcionamento do Poder Executivo, e dá outras providências.

A SEFAZ-PE é um órgão da administração direta do Poder Executivo, integrante do Núcleo Estratégico, nos termos da Lei Complementar n. 49, de 31 de janeiro de 2003. Sua estrutura organizacional básica, sua competência e suas atribuições constam do seu regulamento, aprovado pelo Decreto nº 25.518, de 30 de maio de 2003. Sua missão institucional é prover e gerir os recursos financeiros necessários à implementação das políticas públicas do Estado.

3.1. Atividades nucleares da SEFAZ-PE

Para o cumprimento de sua missão, foram definidas diversas atividades específicas. Essas atividades nucleares são os processos-chave do órgão, denominados de *core business*, executadas por um quadro de auditores fiscais, integrantes do Grupo Ocupacional Auditoria do Tesouro Estadual (GOATE). Os cargos desse quadro de auditores fiscais são exclusivos do estado, conforme desenho definido pelo antigo MARE, portanto, indelegáveis a terceiros. Esse parâmetro organizacional público foi copiado integralmente pela lei estadual de reforma do estado pernambucano.

3.2. Atividades acessórias da SEFAZ-PE

Para que o órgão funcione adequadamente e as atividades principais fluam, necessita adição de esforços complementares de atividades de apoio. O quadro de apoio administrativo fazendário criado no estado pela Lei n. 12.132 de 2001 é o pilar de sustentação daquelas atividades nucleares que, embora não essenciais, são necessárias. Por não serem essenciais, são delegáveis a terceiros, o que tem ocorrido de forma intensa na SEFAZ-PE.

A reposição de servidores efetivos de apoio aposentados ou falecidos e o preenchimento de novas funções criadas em decorrência da expansão das atividades do órgão são realizadas via terceirização. O Quadro 2 demonstra a involução do número de servidores efetivos e a evolução do número de terceirizados nessas atividades de apoio, no período de 2001 a 2007.

Quadro 2 – Demonstrativo da evolução e da involução do número de servidores efetivos e terceirizados de 2001 a 2007 no Estado de Pernambuco

TIPO DE VINCULAÇÃO	Evolução/involução do quantitativo de servidores						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Servidores e efetivos do quadro de apoio administrativo da SEFAZ (Nível administrativo - NA e Nível médio - NM)	446	521	514	508	500	496	492
Terceirizados na área de apoio administrativo	Evolução/involução do quantitativo de terceirizados						
	616	688	689	764	770	945	956

Fonte: Dados coletados pelos autores na SGP da SEFAZ-PE.

4. Terceirização de Serviços na SEFAZ-PE no Período entre 2001 e 2007 - Impactos Financeiros e os Fatores Relevantes para a Eficiência da Contratação

O estado de Pernambuco, em especial a SEFAZ, vem, nos últimos seis anos, efetuando contratação de serviços de vários tipos, preenchendo, com pessoal externo terceirizado, os cargos efetivos de apoio administrativo vagos em função de aposentadoria ou de falecimento e outros, em razão do acréscimo de atividades exigidas na expansão da Secretaria. O Quadro 3 oferece uma visão panorâmica da força de trabalho total no órgão em 2007, excluídos os servidores dos cargos em extinção.

Quadro 3 – Demonstrativo do quadro geral de servidores efetivos da SEFAZ-PE e dos terceirizados em 2007

QUADRO DE SERVIDORES EFETIVOS DA SECRETARIA DA FAZENDA EM ATIVIDADE			TOTAL DE SERVIDORES EFETIVOS	TERCEIRIZADOS	TOTAL DE TERCEIRIZADOS	TOTAL GERAL (*)
GRUPO OCUPACIONAL FISCAL TESOUREIRO (SERVIDOR EFETIVO) ATIVIDADE DO CORE	QUADRO ADMINISTRATIVO (SERVIDOR EFETIVO) ATIVIDADE FORA DO CORE	TEMPORÁRIOS ATIVIDADE FORA DO CORE		SERVIÇOS SECUNDÁRIOS AO CORE DO NEGÓCIO (ATIVIDADE MEIO)		
1.147	542	52	1.741	956	956	2.697

(*) Excluídos estagiários e servidores de outros órgãos à disposição da SEFAZ-PE

Fonte: Dados coletados pelos autores na SGP da SEFAZ-PE, 2007.

Os serviços realizados dentro do ambiente físico da Secretaria da Fazenda envolvem as atividades de digitação, de desenvolvimento de *softwares*, de vigilância, de limpeza e conservação, de apoio administrativo, de capatazia, de *call center*, de copeiragem, de portaria e de outros pequenos contratos como manutenção predial e ascensoristas.

As atividades de limpeza, de vigilância, de capatazia, de apoio administrativo, de manutenção predial, de *call center* e de digitação em postos fiscais são terceirizadas na Secretaria da Fazenda desde o ano de 2001; algumas, tais como atividades de limpeza e de vigilância, desde muito antes.

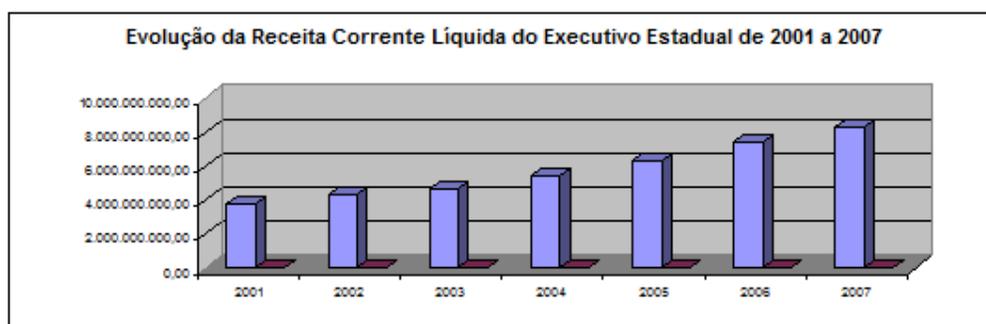
4.1. Custo comparativo do dispêndio orçamentário-financeiro entre a contratação de terceiros e a realização interna com servidores efetivos

As finanças do estado têm, como provedora direta, a SEFAZ, mediante suas atividades basilares de arrecadação e de fiscalização de tributos. Os recursos arrecadados, que compõem o essencial dessas finanças, têm sofrido controle estrito, no sentido da limitação dos gastos orçamentários, com o intuito de não prejudicar o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF), decorrente de acordo firmado em 1998 entre o estado de Pernambuco e a União.

No âmbito das negociações com a União, o estado se propõe a adotar ações que possibilitem alcançar metas ou compromissos relativos a: relação entre a dívida financeira e a receita líquida real; resultado primário; despesas com funcionalismo público; receitas de arrecadação própria; despesas de investimento; e reforma do estado.

O esforço concentrado nas suas atividades finalísticas - quer dizer, nas atividades principais - permitiu à SEFAZ obter um significativo resultado financeiro nos últimos sete anos. A receita corrente líquida (RCL), que, em 2001, não passava de R\$ 3,8 bilhões, em 2007 atingiu a marca de R\$ 8,3 bilhões. O Gráfico 1 demonstra a evolução desses resultados.

Gráfico 1 – Demonstrativo da evolução da RCL do Executivo Estadual de 2001 a 2007



Fonte: Balanço Geral do Estado de Pernambuco de 2005 – Vol. I (2009) e Balanço Geral do Estado de Pernambuco de 2007 – Vol. I (2009).

Medindo-se pelo dispêndio orçamentário, no interregno entre 2001 e 2007, o volume de recursos gastos com a terceirização de serviços na SEFAZ saltou de pouco mais de R\$ 3

milhões em 2001 para 28 milhões em 2007, representando acréscimo de quase 900%, mais bem visualizado no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Demonstrativo da evolução dos gastos orçamentários com a terceirização na SEFAZ-PE (2001/2007)



Fonte: Dados coletados pelos autores na Diretoria Financeira da SEFAZ-PE.

Esse dado indica que a terceirização de serviços tornou-se uma despesa muito relevante, que exige um adequado acompanhamento para verificar qual o menor custo, qual a melhor qualidade e qual a maior eficiência na execução dos serviços de apoio administrativo.

Ao se verificar o custo da contratação de terceiros para realização das atividades de apoio administrativo não nucleares do órgão (fora da atividade principal), confrontando-as com a realização das atividades de mesma natureza por servidores efetivos ativos, os resultados foram surpreendentes e díspares a favor da terceirização de serviços.

A metodologia dessa apuração incluiu análise mediante verificação documental nos registros de pessoal arquivados na SGP, e dos dados financeiros registrados no Sistema Integrado de Administração Financeira para Estado e Municípios (SIAFEM), como se segue:

- a) Captação, na base de dados informatizados da SEFAZ-PE, das informações financeiras sobre o custo da mão de obra de cada servidor administrativo efetivo em exercício no órgão.
- b) Separação, por natureza de atividade, dos servidores de nível administrativo: NAs designando os de nível médio, NMs designando os artífices incluídos no bojo da codificação NA. Inexistindo um plano de cargos que defina as atividades, tanto os NAs como NMs, inclusive artífices, desempenham as mesmas atividades.
- c) Separação e isolamento dos servidores do quadro administrativo, detentores de nível superior NUs, por inexistência de similitude com os terceirizados. Da mesma forma, isolaram-se os empregados públicos de outros órgãos à disposição da secretaria da fazenda bem como os motoristas, que são detentores de atividades específicas não terceirizadas na SEFAZ-PE. Restaram, como foco de estudo comparativo, os servidores NAs e NMs nas atividades de apoio administrativo.

- d) Separação, do elenco de atividades terceirizadas de apoio, daquelas correspondentes às executadas pelo administrativo interno (NAs). Dessa feita, tomaram-se por base quantitativo e custo dos serviços administrativos internos, considerados de apoio, com o quantitativo e custo dos serviços de apoio terceirizados de recepcionista, de *call center*, de operação de telefonia e de manutenção predial.
- e) Quanto às atividades de tecnologia da informação, separaram-se os terceirizados da área de apoio – responsáveis pela atividade de digitação - e os analistas de tecnologia da informação (TI), confrontando-se com os servidores efetivos da Autarquia de Tecnologia da Informação (ATI), cujos trabalhadores desempenham suas atividades na SEFAZ.

Por essa metodologia, com a confrontação do custo da contratação de terceiros para realização das atividades de apoio administrativo não nucleares do órgão (fora do *core business*) com a realização das atividades de mesma natureza por servidores efetivos, verificou-se que os resultados foram surpreendentes e díspares a favor da terceirização de serviços.

O valor global anual de 2001 a 2007 dos serviços terceirizados de apoio administrativo acarretou dispêndio orçamentário total de R\$ 8.188.161,66, contemplando 882 trabalhadores com jornada de oito horas por dia, conforme os respectivos contratos.

Utilizando o mesmo procedimento para os servidores administrativos efetivos do órgão, os cálculos apontaram que, para contingente de 2.934 servidores efetivos em atividade, trabalhando seis horas por dia, houve dispêndio orçamentário de R\$ 65.333.226,42 (ver Quadro 4).

Quadro 4 - Comparativo do custo médio individual do trabalhador terceirizado com os servidores efetivos da SEFAZ-PE (2001 a 2007) – valores em reais

ATIVIDADES TERCEIRIZADAS DE APOIO COMPATÍVEIS COM AS DO QUADRO DE APOIO FAZENDÁRIO (NA'S E NM'S)	TERCEIRIZADOS			ATIVIDADES ADMINISTRAT. DE APOIO EFETIVO DA SEFAZ (NA'S E NM'S) COMPATÍVEIS COM AS TERCEIRIZADAS DE APOIO EXCLUÍDOS MOTORISTAS E NÍVEL UNIVERSITÁRIO (NU'S)	SERVIDORES EFETIVOS		
	QUANTITATIVO	CUSTO MÉDIO INDIVIDUAL (*)	VOLUME DE RECURSOS DESPENDIDOS NA CONTRATAÇÃO (SALÁRIOS + ENCARGOS)		QUANTITATIVO DE SERVIDORES EFETIVOS DE APOIO ADMINISTRATIVO	CUSTO MÉDIO INDIVIDUAL SERVIDORES EFETIVOS	VOLUME DE RECURSOS DESPENDIDOS COM A FOLHA DE SERVIDORES DE APOIO ADMINISTRATIVO (*)
	882	9.283,63	8.188.161,66		2.934	22.267,63	65.333.226,42

(*) Considerado, na formação do custo dos terceirizados, mão de obra, encargos trabalhistas e previdenciários, insumos, tributos e demais componentes da planilha de formação de preço. Dos servidores, considerados remuneração dos ativos e inativos, contribuição previdenciária patronal e complemento do déficit atuarial pelo Governo do Estado. Recursos orçamentários.

Fonte: Dados coletados pelos autores na SGP da SEFAZ-PE.

A média anual do custo total por trabalhador terceirizado com jornada diária de 8 horas, incluídos todos os componentes do custo dos contratos, é de R\$ 9.283,63.

A média anual do custo total do servidor efetivo de apoio administrativo, com jornada diária de 6 horas - composta do gasto orçamentário com ativo e com inativo, da contribuição patronal do sistema previdenciário próprio, e, ainda, da parcela proporcional da complementação da remuneração dos inativos arcada pelo poder público – é de R\$ 22.267,63. Isso já demonstra a disparidade dos dados numéricos no comparativo entre terceirizados e efetivos.

O resultado da pesquisa surpreendeu a todos que detinham uma visão maniqueísta e parcimoniosa contra a terceirização na Secretaria da Fazenda. Os valores pagos pelos serviços terceirizados, se particularizados pelo quantitativo de trabalhadores, indicam que o resultado é infinitamente favorável a esses últimos.

Com referência aos terceirizados de TI, os resultados não foram tão díspares como na situação dos administrativos. Utilizando-se de idêntica metodologia na realização dos cálculos, os resultados foram os seguintes: para os serviços de digitação, considerados de apoio em TI, o custo médio homem terceirizado/ano foi de R\$ 19.985,81 e de R\$ 20.415,03 para o efetivo. No caso da terceirização de analista de TI em termos de impacto no custo, o resultado se mostrou idêntico ao dos técnicos de apoio: praticamente inexistente diferença entre os efetivos e os terceirizados (ver Quadro 5).

Quadro 5 – Comparativo do custo médio individual dos Analistas de TI terceirizados na SEFAZ-PE com os servidores efetivos da ATI (2001 a 2007) – valores em reais

ATIVIDADES TERCEIRIZADAS DE TI, ANALISTA (MANUTENÇÃO DE SISTEMAS, BANCO DE DADOS, SUPORTE E OPERAÇÃO DE INFRAESTRUT.) E DIGITAÇÃO COMPATÍVEIS COM AS DO QUADRO DE APOIO DA ATI NA SEFAZ	TERCEIRIZADOS			ATIVIDADES DO QUADRO EFETIVO DE TI (DIGITAÇÃO E ANALISTAS) DA ATI NA SEFAZ, COMPATÍVEIS COM AS TERCEIRIZADAS	SERVIDORES EFETIVOS		
	QUANTITATIVO	CUSTO MÉDIO INDIVIDUAL (*)	VOLUME DE RECURSOS DESPENDIDOS NA CONTRATAÇÃO (SALÁRIOS + ENCARGOS)		QUANTITATIVO DE SERVIDORES EFETIVOS DE TI	CUSTO MÉDIO INDIVIDUAL SERVIDORES EFETIVOS	VOLUME DE RECURSOS DESPENDIDOS COM A FOLHA DE SERVIDORES DE TI (*)
	64	38.464,54	2.461.730,59		95	39.706,87	3.772.152,84

(*) Considerados, na formação do custo dos terceirizados: mão de obra, encargos trabalhistas e previdenciários, insumos, tributos e demais componentes da planilha de formação de preço. Dos servidores, considerados remuneração dos ativos e inativos, contribuição previdenciária patronal e complemento do déficit atuarial pelo Governo do Estado. Recursos orçamentários.

Fonte: Dados coletados pelos autores na SGP da SEFAZ-PE e na ATI.

Apurado o resultado favorável ao trabalhador terceirizado em termos financeiros e orçamentários, resta verificar o impacto decorrente da subsidiariedade trabalhista imposta pelo Enunciado 331 do Tribunal Superior do Trabalho, no contexto da terceirização.

4.2. Impactos financeiros decorrentes da subsidiariedade trabalhista imposta pelo enunciado 331 do TST

Os serviços terceirizados são contratados mediante licitação pública na modalidade pregão. Por determinação da Lei nº 8.666/93, de licitações e de contratos públicos, o serviço que se enquadrar na condição de contínuo é vantajoso para a Administração, poderá durar até cinco anos (art. 57, II da Lei 8666/93). Ao final desse período, nova licitação será procedida para contratação de outra empresa que forneça aquele serviço por menor preço. Caso a contratada não permaneça com os trabalhadores do contrato encerrado, deverá proceder ao pagamento de todas as verbas rescisórias de cada empregado.

Essa rotatividade que a lei de licitações imprime na contratação de serviços contínuos tem causado substancial impacto de ordem financeira nas organizações públicas no caso dos serviços terceirizados, em razão da observância dos direitos rescisórios dos empregados vinculados ao contrato.

A eventual incúria, o despreparo ou o desconhecimento dos gestores contratuais a respeito dos direitos trabalhistas e previdenciários dos trabalhadores terceirizados levam a administração a arcar com substanciais valores relativos a esses direitos, não observados pelas empresas contratadas.

Essas empresas que, no momento da licitação do serviço, cumprem os requisitos básicos exigidos pela lei na demonstração de sua capacidade financeira são, na grande maioria, desestruturadas, ou, em alguns casos, chegam a integrar uma cadeia de fraudadores que atingem os órgãos públicos e que contribuem, de forma direta, para a precarização das relações de trabalho, em proveito próprio.

A condenação subsidiária, pela Justiça do Trabalho, decorre da culpa *in eligendo* e da culpa *in vigilando*, com base no *caput* do art. 927 do Código Civil de 2002, que prescreve: "Aquele que, por ato ilícito (artigos 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo".

O governo do estado de Pernambuco, por medida de precaução, editou o Decreto nº 25.304 de 2003, que, no § 3º do artigo 4º, determina: "caso a empresa fornecedora de mão de obra não apresente (...) os documentos necessários para comprovação do pagamento de todos os direitos trabalhistas e previdenciários (...) fica vedado o pagamento mensal (...)".

Essa providência tem preservado os órgãos e as entidades do estado em dois pontos. No primeiro, inibindo a ação principalmente dos fraudadores contumazes, pela vigilância intensa de seus contratos, notadamente no ato do pagamento dos serviços, evitando prejuízos às finanças dos órgãos. No segundo, contribuindo para evitar a espoliação do trabalhador pela efetiva contratante de sua força de trabalho.

Do volume de ações propostas de 2001 a 2007 contra a Secretaria da Fazenda na Justiça do Trabalho, a maioria foi adimplida, colocando-se, à disposição da Justiça trabalhista, os recursos para pagamento aos reclamantes terceirizados, oriundos de valores retidos das empresas.

4.3. Fatores relevantes para a eficiência da contratação de terceiros na SEFAZ-PE

Na esfera pública, as soluções operacionais devem atender conjuntamente aos princípios constitucionais que regem a atividade pública, especialmente o da legalidade e o da eficiência, esse último trazido ao bojo constitucional pela Emenda Constitucional n. 19 de 1998. Por esse prisma, o gestor público deve não só prestar um bom serviço, mas que este serviço seja prestado de forma satisfatória, célere e efetiva.

Em consonância com a opinião de Teixeira, Martelanc e Prado Filho (2009), fatores relevantes, como a possibilidade jurídica de transferir a execução da atividade a terceiros, a disponibilidade ou não de habilidade internas para a atividade, e o custo da execução, comparando-se todos os elementos que envolvem a execução externa com a interna, são fatores prévios que poderão nortear a terceirização de forma eficiente.

Na Secretaria da Fazenda de Pernambuco, o padrão de eficiência nos moldes do gerencialismo administrativo, seja na realização de serviços com qualidade e com o menor custo gerando economia orçamentária, seja na gestão dos contratos e dos serviços, impõe, ao gestor fazendário, intensa atividade de planejamento e de organização administrativa, compatibilizando os interesses externos e internos com o melhor resultado. Resultado satisfatório em termos de contratação de terceiros significa aglutinar fatores relevantes que envolvam as atividades a serem terceirizadas antes, durante e depois da contratação.

Dessa feita, coordenar eficientemente os contratos de terceirização na Secretaria da Fazenda significa, além da observância dos fatores prévios, manter intensa vigilância na fiscalização das obrigações trabalhistas e previdenciárias das empresas fornecedoras de mão de obra e da realização dos serviços, permitindo aferir o padrão de qualidade, segundo Leiria (2006). O suporte normativo provém do próprio governo do estado, que se precavê dos contratados que porventura se tornarem inidôneos mediante aplicação de normas internas rígidas às empresas e aos gestores.

Esse conjunto de fatores traduz resultado satisfatório imediato em termos de racionalizações orçamentária e financeira e da eficiência no trato com esse tipo de contratação. No entanto, à administração pública compete verificar a otimização dos fatores por todos os ângulos, ou seja, não só a eficiência por meio do binômio custo-benefício, mas também a efetividade.

A questão atuarial dos servidores efetivos se enquadra, nessa discussão, como um fator importante dos aspectos eficácia e efetividade sobre os quais a administração deve se debruçar confrontando a vantagem financeira imediata da redução servidores públicos, com a desvantagem mediata da cobertura de aposentadorias sem a contribuição financeira dos efetivos substituídos. Quanto maior o contingente de substituição de efetivos por terceirizados, menor a contribuição previdenciária tanto para ativo como para inativo. Em consequência, maior será o aporte de recursos do Estado para cobertura do déficit atuarial, podendo comprometer o próprio equilíbrio fiscal.

5. Considerações Finais

A terceirização de serviços na administração pública constitui estratégia consistente com os propósitos da reforma administrativa orientada para a desestatização de atividades

não nucleares, com vistas à racionalização dos recursos públicos e à manutenção do equilíbrio fiscal. Do ponto de vista dessa perspectiva economicista esposada pela reforma gerencial, o aparelho do Estado é concebido como aparelho econômico – conjunto de instrumentos de operacionalização do Estado que permite intervir na produção de forma ampla (LUSTOSA DA COSTA, 2010).

Em nível subnacional, pelos menos dois postulados da NPM foram perseguidos com vigor: o corte de gastos públicos (notadamente de despesa com pessoal efetivo) e a redução do escopo das atividades do Estado, em termos da substituição da prestação de serviços direta por outras formas de transferência (privatização, concessão, delegação e a terceirização mediante contrato).

Quanto à terceirização de serviços na Secretaria da Fazenda de Pernambuco, esse estudo mostrou que, independentemente do posicionamento político-partidário, a reforma sinaliza a redução do tamanho do aparelho do Estado, sobretudo no que diz respeito ao quantitativo de pessoal efetivo. A realidade numérica no caso em estudo demonstra o declínio das atividades materiais de apoio, fora do foco da atividade principal da Secretaria da Fazenda, e o aumento das atividades terceirizadas no órgão.

Do ponto de vista da apuração da vantagem ou da desvantagem financeira de contratar mediante terceirização ou mediante o provimento das necessidades de pessoal administrativo por concurso público, o resultado se mostrou impactante na Secretaria da Fazenda, em um primeiro momento, a favor da terceirização.

Não obstante a identificação de alguns resultados positivos da terceirização apresentados nesse estudo, não se pode assegurar que esse tipo de contratação seja uma boa estratégia de gestão, dada a dificuldade de relacionamento contratual que se estabelece, de um lado, com cada contratado e, de outro, entre o empregado e a empresa terceirizante, entrelaçando-se com o órgão judiciário trabalhista no processo de subsidiariedade.

Segundo Bahia (2009), a terceirização dissocia-se do modelo clássico bilateral – relação econômica de trabalho *versus* relação de emprego -, para conceber uma relação trilateral, ou seja, há uma relação contratual entre a empresa tomadora dos serviços e a empresa terceirizante e uma relação subsidiária não-contratual entre o tomador de serviços e o trabalhador.

Do lado do trabalhador há uma relação jurídica de emprego firmado com a empresa de terceirização e uma relação fática entre o trabalhador e a tomadora de serviços

Quanto à qualidade do serviço prestado, a administração pública é compelida a obedecer aos ditames do estado gerencial para prestar serviços a baixo custo e com maior eficiência, vale dizer, com melhoria da qualidade dos serviços prestados. Conforme argumentação de Dovalina (2006), a eficiência há que ser definida, desde que se analise a possibilidade de trabalhadores internos do órgão poderem realizar o serviço de forma mais otimizada – o que significa verificar, por todos os ângulos, não só a eficiência por meio do binômio custo-benefício, mas também a efetividade.

Um maior aporte de recursos do Estado para cobertura do déficit atuarial de aposentadorias sem a contribuição financeira dos servidores efetivos substituídos é uma questão controversa e relevante para a discussão sobre efetividade. Compete à Administração Pública proceder estudos apurados para evitar o comprometimento do equilíbrio fiscal no futuro.

Assim, o processo de contratação de terceiros requer, do gestor público, intensa atividade de planejamento e de organização administrativa, compatibilizando os interesses externos e internos à organização com o melhor resultado auferido. Conforme dizem Lustosa da Costa (2010, p. 863), “Cada gerência é um centro de custos que possui receitas, que deve buscar ampliá-las, e despesas, que deve realizar com parcimônia”.

Referências

- ABRÚCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, n. 10, 1997. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=258>>. Acesso em: 16.07.2008.
- ARAÚJO, L. C. G. D. **Organização, sistemas e métodos e as tecnologias de gestão organizacional**, vol.2, 2 ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- BAHIA, V. L. S. **Terceirização**, 2009. Disponível em: <<http://www.dadireitofmn.com.br/site/download/artigo/terceirizacao.ppt>> Acesso em 13.06.2009.
- BRASIL. **Congresso Nacional**: Constituição da República Federativa do Brasil de 05.10.1988.
- BRASIL. **Presidência da República**: Lei n.º 8.666, de 21.6.1993, Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
- BRASIL. **Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal**: Emenda Constitucional n. 19, de 04.06.1998 que modifica o regime e dispõe sobre os princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.
- BRASIL. **Presidência da República**: Lei Complementar nº 101, de 14.05.2000, que regulamenta o título VI, do capítulo II da constituição de 1988.
- BRASIL. **Presidência da República**: Lei nº 10.406, de 10.01.2002, Institui o Código Civil.
- BRESSER PEREIRA, L. C. **Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**, Brasília: MARE/ENAP, 1996.
- _____. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto..., **Revista do Serviço Público**, n.1, jan./mar., 2002.
- _____. Uma resposta estratégica aos desafios do capitalismo global e da democracia. In: **Seminário Balanço da Reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública**, Brasília, 6 a 8 de agosto de 2002. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/SEGES, 2002. Disponível em <http://www.cedec.org.br/files_pdf/balancodareformadoestadonobrasil.pdf>. Acesso 08/10/2014.
- BUCHANAN, J.; TULLOCK, G. **The calculus of consent**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.
- CARVALHO FILHO, A. F. A contratualização da gestão pública na administração direta e indireta de Pernambuco: uma experiência de sucesso. In CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8., 2003, **Anais...**, Panamá: CLAD, 2003.
- DIEESE. **O processo de terceirização e seus efeitos sobre os trabalhadores do Brasil**. Relatório Técnico, Convênio SE/MTE nº 04/2003.

- DOVALINA, J. **Assessing the ethical issues found in the contracting out process**. Texas State University, Year 2006. Disponível em: <<http://ecommons.txstate.edu/arp/108>>. Acesso em 10.10.2008.
- FRIEDMAM, T. L. **O mundo plano: uma breve história do século XXI**. 2 ed., rev. e atualizada, trad. Serra, C. S.; Casotti D.; Casotti, B. Rio de Janeiro: Objetiva, 2007.
- LEIRIA, J. S. **Gestão da Terceirização & Gestão de contratos**, Porto Alegre: Leiria & Pietzsch, 2006.
- _____; SOUTO, C. F.; SARATT, N. D. **Terceirização passo a passo, o caminho para administração pública e privada**. 2 ed., Porto Alegre: Sagra-DC Luzzatto, 1993.
- LUSTOSA DA COSTA, F. Condicionantes da reforma do Estado no Brasil. In MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O.P. (Org.) **Estado e gestão pública** – visões do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.
- _____. **Reforma do Estado e contexto brasileiro: crítica do paradigma gerencialista**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.
- _____. Contribuição a um projeto de reforma democrática do Estado. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n.2, p. 239-70, mar./abr. 2010.
- _____; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos, **Revista de Administração Pública**, n.37, n.5, p.969-992, set-out/2003.
- MARTINS, H. F. Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración, **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 9, oct., Caracas, 1997.
- PEREIRA, P. T. **A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem não-liberal?**. Disponível em: <<http://pascal.iseq.utl.pt/~ppereira/docs/analsoc6.pdf>>. Acesso em: 30.12.2010.
- PERNAMBUCO. **Governo do Estado**. Lei nº 12.132, de 14.12.2001, Altera a denominação dos cargos de apoio administrativo no âmbito da Secretaria da Fazenda, e da outras providências.
- PERNAMBUCO. **Assembleia Legislativa**. Lei Complementar nº 049, de 31.01.2003 – Dispõe sobre as áreas de atuação, a estrutura e o funcionamento do Poder Executivo, e dá outras providências.
- PERNAMBUCO. **Governo do Estado**. Decreto nº 25.304, de 17.03.2003, Regula a fiscalização pela administração direta e a indireta do Estado de Pernambuco do cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias das empresas fornecedoras de mão de obra, e dá outras providências.
- PERNAMBUCO. **Governo do Estado**. Decreto nº 25.518, de 30.05.2003. Aprova do Regulamento da Secretaria da Fazenda e dá outras providências.
- PERNAMBUCO. **Governo do Estado**. Balanço Geral de 2005 – Volume I - Disponível em: <<https://www.sefaz.pe.gov.br/Transparencia/Financas/Balancos/BALAN%C3%87O%20GERAL%202005%20VOLUME%20I.pdf>>. Acesso em 25.08.2009.
- PERNAMBUCO. **Governo do Estado**. Balanço Geral de 2007 – Volume I –Disponível em: <<https://www.sefaz.pe.gov.br/Transparencia/Financas/Balancos/BALAN%C3%87O%20GERAL%202005%20VOLUME%20I.pdf>>. Acesso em: 25.08.2009.
- POLLITT, C. **The essential public manager**. Buckingham/Philadelphia: Open University Press/McGraw-Hill, 2003.
- SILVA, G. I. A reforma do Estado brasileiro nos anos 90; processos e contradições. In: CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA, 6., **Anais...** Universidade de Coimbra, 17-19 abril de 2000.
- SILVA, R. A eficácia das idéias em mudanças institucionais. **Revista de Sociologia Política**, n. 19, nov., 2002.
- SILVEIRA, A. D.; SARATTI, N.; MORAES, R. P. **Um passo além da terceirização: a transferência de atividades e tecnologia**. Porto Alegre: Badejo Editorial, 2002.

TEIXEIRA, H. J.; MARTELANC, R.; PRADO FILHO, L. P. C. **Dilemas e perspectivas da terceirização no setor público**. 2009. Disponível em : <www.docstoc.com/docs/5938427/DILEMAS-E-PERSPECTIVAS-DA-TERCEIRIZAÇÃO-NO-SETOR-PUBLICO>. Acesso em: 05.09.2009.

TULLOCK, G. The welfare costs of monopoly, of tariffs, monopolies and theft. **Western Economic Journal**, n.5, p. 224-232, 1967.