FACULDADE SÃO LUÍS DE FRANÇA

CURSO DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS

MAIKON DOUGLAS SILVA DIAS

A TERCEIRIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO NO INCRA-SE 2009/2010

DEZEMBRO-2011

Aracaju-Sergipe

MAIKON DOUGLAS SILVA DIAS

A TERCEIRIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO NO INCRA-SE/SR-23 2009/2010

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Faculdade São Luís de França como requisito para avaliação da disciplina do Curso de Administração.

Professora Orientadora: Andréa Ribeiro

DEZEMBRO-2011

Aracaju-Sergipe

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....4

1.1 OBJETIVOS 6

2 HISTÓRICO.....7

2.1 A QUESTÃO DA REFORMA AGRÁRIA.....7

2.2 ESTRUTURA.....10

3 REFERENCIAL TEÓRICO.....16

3.1HISTÓRICO:A NECESSIDADE DA TERCEIRIZAÇÃO.....16

3.2 ALGUMAS PECULIARIDADES DOS CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS 20

3.3 POSSIBILIDADES DE CONTRATO DIRETO SEM LICITAÇÃO 22

3.4 O AMBIENTE INTERNO E CULTURAL.....23

4 ESTADO DA ARTE.....24

5 CONCLUSÕES.....26

8 BIBLIOGRAFIA.....28

RESUMO

O presente artigo fala sobre a importância da terceirização do serviço público, tendo como objeto de estudo o INCRA-SE/SR-23. A metodologia utilizada foi a observação participante e pesquisas bibliográficas. A fundamentação teórica mostra um histórico dos fatores que levaram a terceirização do serviço público aos dias atuais, sendo tendência para o Estado como forma de minimizar os gastos públicos, fala também de como ambiente interno influencia no trabalho dos colaboradores.Com base nos estudos feitos em pleno ambiente de trabalho e estudos de caso de artigos acadêmicos, a falta de companheirismo, desentendimentos e conflitos são pontos que merecem ser trabalhados para que se tenha um ambiente mais propício a bons relacionamentos e maior eficiência no serviço.

Palavras-chaves: Serviço público, terceirização e organização.

ABSTRACT

This article talks about the importance of outsourcing of public service, having as its object the study INCRA-SE/SR-23. From participant observation and surveys the theoretical literature shows a history of factors that led tooutsourcing of public service today, with a tendency for the state as a way to minimize spending, also speaks of how the environment influences the work of internal colaboradores.Com based on studies done in full working environment and case studies of academic papers, the lack of companionship, disagreements and conflicts are points that deserve to be worked in order to have an environment more conducive to good relationships and greater efficiency in service .

Keywords: Public service, outsourcing and organization.

1 INTRODUÇÃO

A máquina pública ao longo dos anos vem sofrendo melhorias de uma maneira que atenda ao seu objetivo universal: serviço público com qualidade ao cidadão. Nos últimos anos a administração pública do Estado brasileiro não fica de fora, ela vem sofrendo mudanças desde a época imperialista com o patrimonialismo aos tempos atuais com uma abordagem gerencial e participativa onde o foco do Estado são os resultados, como parte disso surge à terceirização.

Como forma de simplificação e "enxugamento" de despesas, entende-se como despesa total com pessoal o somatório dos gastos de entes da Federação (respectivos poderes e orgãos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes) com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos civis, militares e de membros de poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adcionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelos entes às entidades de previdência. Em outras palavras terceirização é o fenômeno através do qual uma empresa contrata outra empresa para prestação de serviços em seu nome.

Pode ser também a prática que permite a empresa abrir mão da execução de um processo e transferir para um terceiro, portador de uma base de conhecimento mais especializada, com o objetivo de agregar maior valor ao produto final. Com isso a empresa contratante se beneficia com o serviço e não cria vínculo empregatício tomando responsabilidades fiscais e trabalhistas a empresa contratada.

Também no Brasil a terceirização vem sendo amplamente adotada notadamente pelas grandes empresas, que procuram desvencilhar-se das atividades-meio e concentrar suas estratégias nas atividades-fim, como forma de viabilizar seus crescimentos em perda da competitividade. A terceirização no serviço público veio como solução em tornar a máquina pública mais eficiente e mais competitiva espelhando-se nos governos externos.Além disso o Estado passa de um órgão executor-controlador para um órgão menos executor e mais controlador, onde o resultado é fator essencial.

No INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), a terceirização de suas atividades meios se dão nas áreas administrativa e limpeza e seguem em consonância com a constituição federal:

I – A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 3-1-74);

II – A contratação irregular de trabalhador, através de empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional (art. 37, II, da Constituição da República);

III – Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº7.102, de 20-6-83), de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade meio do tomador, desde que inexistentes a pessoalidade e a subordinação direta;

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

O INCRA-SE localizado na Avenida Coelho e Campos, s/n, B. Santo Antonio é um órgão público federal que trabalha como ferramenta de reforma agrária para o ministério do desenvolvimento agrário atendendo movimentos sociais e rurais e também a beneficiários de terras cedidas pelo governo.Cada INCRA possue um setor regional (SR) sendo o de Sergipe SR-23 que atende também assentamentos que ficam em cidades fronteiras da Bahia.

O problema de pesquisa é um dos pontos mais importantes de um artigo, é por meio dele que o trabalho focaliza. Quando se comenta em repartição pública, deve-se lembrar de que o serviço público tem que ser tanto eficiente quanto eficaz, atendendo a população sem nenhum tipo de fim lucrativo e privilégio, somente os

casos previstos em lei como: idosos, gestantes, crianças de colo,etc. A terceirização do serviço público também requer uma atenção com relação ao fator motivacional, segundo Trosa (2001, p.279), uma ação só é justa quando acarreta um equilíbrio entre contribuição e retribuição. Se houver apenas contribuição, os esforços são desencorajados, se houver retribuição, o mesmo fenômeno ocorrerá, em outras palavras, deve manter um equilíbrio entre o esforço e a recompensa, a meritocracia.Partindo desse presságio o ambiente de trabalho é fator motivacional dos servidores terceirizados do INCRA/SR-23?

1.1 OBJETIVOS

Os objetivos da pesquisa, segundo Rodrigues (2006, p. 163), devem explicitar o que se quer com a pesquisa. O objetivo geral está relacionado à finalidade da pesquisa e o problema levantado, já o objetivo específico seriam as etapas para se alcançar o objetivo geral.

1.1.1 OBJETIVO GERAL

Analisar a terceirização do serviço público no INCRA-SE/SR-23.

1.1.2- OBEJETIVOS ESPECÍFICOS

a) Identificar o ambiente interno de trabalho do INCRA dos terceirizados;

b) Identificar as possíveis falhas do ambiente interno do INCRA após a terceirização;

c) Apontar possíveis soluções ao INCRA.

A importância desse estudo, como mencionado anteriormente, se dá pelo aumento da terceirização de empresas nas atividades do serviço público tanto em esfera municipal, estadual e federal, uma vez que tende a ser mais oportuno ao Estado cobrar os resultados ao invés de consertar falhas nos procedimentos e tende a ser

mais preocupante àqueles que desejam seguir na carreira pública por meio de concursos. Diante desses fatores o ambiente de trabalho e a terceirização de serviços tanto público como privado necessitam de uma maior abordagem.

1 HISTÓRICO DO INCRA

2.1 A questão da Reforma Agrária

Reforma agrária é o conjunto de medidas para promover a melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social, desenvolvimento rural sustentável e aumento de produção. A concepção é estabelecida pelo Estatuto da Terra. Na prática, a reforma agrária proporciona:

- A desconcentração e democratização da estrutura fundiária
- A produção de alimentos básicos
- A geração de ocupação e renda
- O combate à fome e à miséria
- A diversificação do comércio e dos serviços no meio rural
- A interiorização dos serviços públicos básicos
- A redução da migração campo-cidade
- A democratização das estruturas de poder
- A promoção da Cidadania e da Justiça Social.

De acordo com as diretrizes estabelecidas no II Programa Nacional de Reforma Agrária, implantado em 2003, a reforma agrária executada pelo INCRA deve ser integrada a um projeto nacional de desenvolvimento, massiva, de qualidade, geradora de trabalho e produtora de alimentos. Deve ainda, contribuir para dotar o Estado dos instrumentos para gerir o território nacional.

O que se busca com a reforma agrária atualmente desenvolvida no País é a implantação de um novo modelo de assentamento, baseado na viabilidade econômica, na sustentabilidade ambiental e no desenvolvimento territorial; a adoção

de instrumentos fundiários adequados a cada público e a cada região; a adequação institucional e normativa a uma intervenção rápida e eficiente dos instrumentos agrários; o forte envolvimento dos governos estaduais e prefeituras; a garantia do reassentamento dos ocupantes não-índios de áreas indígenas; a promoção da igualdade de gênero na reforma agrária; e o direito à educação, à cultura e à seguridade social nas áreas reformadas.

O problema fundiário do país remonta desde 1530, com a criação das capitanias hereditárias e do sistema de sesmarias - grandes glebas distribuídas pela Coroa portuguesa a quem se dispusesse a cultivá-las dando em troca um sexto da produção. Aí nascia o latifúndio.

Em 1822, com a Independência do País, agravou-se o quadro: a troca de donos das terras se deu sob a lei do mais forte, em meio à grande violência. Os conflitos não envolviam trabalhadores rurais (praticamente todos eram escravos), mas proprietários e grileiros apoiados por bandos armados. Só em 1850, o Império tentou ordenar o campo ao editar a Lei das Terras. Contudo, um dos dispositivos (a proibição de ocupar áreas públicas e a determinação de que adquirir terras só mediante pagamento em dinheiro) reforçou o poder dos latifundiários ao tornar ilegais as posses de pequenos produtores.

A instauração da República, em 1889, um ano e meio após a libertação dos escravos, tampouco melhorou o perfil da distribuição de terras. O poder político continuou nas mãos dos latifundiários, os temidos coronéis do interior. Apenas no final dos anos 50 e início dos anos 60, com a industrialização do País, a questão fundiária começou a ser debatida pela sociedade, que se urbanizava rapidamente.

Surgiram no Nordeste as Ligas Camponesas e o Governo Federal criou a Superintendência de Reforma Agrária (Supra). Ambas foram duramente combatidas pelo militarismo, dentro do quadro que resultou no golpe militar de 1964. Contraditoriamente, logo no início, o regime militar deu o primeiro passo para a realização da reforma agrária no País. O Estatuto da Terra é editado (Lei nº 4.504,

de 1964) e são criados o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Ibra) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (Inda), em substituição à Supra.

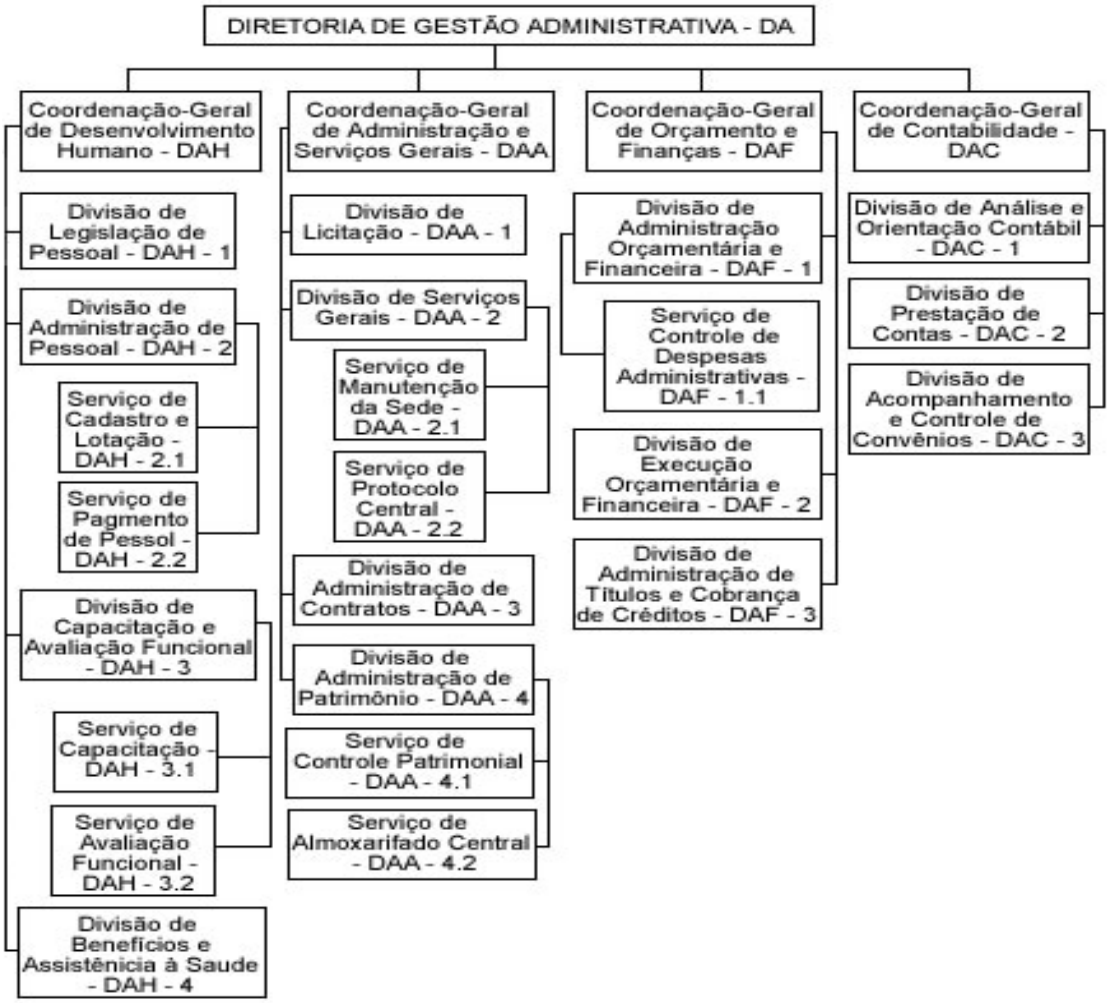
Em 4 de novembro de 1966, o Decreto nº 59.456 instituiu o primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária, que não saiu do papel. Em 9 de julho de 1970, o Decreto nº 1.110 criou o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), resultado da fusão do Ibra com o Inda.

A época da criação do INCRA, mais do que reforma agrária, o governo incentivou a colonização da Amazônia. Levas de migrantes de vários estados do Brasil foram levados a ocupar as margens da estrada Transamazônica e empresas de variados ramos receberam incentivos fiscais para grandes projetos agropecuários. A experiência não foi bem sucedida. A redemocratização, em 1984, trouxe de volta o tema da reforma agrária. O Decreto nº 97.766, de 10 de outubro de 1985, instituiu novo Plano Nacional de Reforma Agrária, com a meta utópica de destinar 43 milhões de hectares para o assentamento de 1,4 milhão de famílias até 1989. Criou-se para isso o Ministério Extraordinário para o Desenvolvimento e a Reforma Agrária (Mirad), mas quatro anos depois os números alcançados eram modestos perante a meta: 82.689 famílias assentadas em pouco menos de 4,5 milhões de hectares.

Esses números refletiam o intenso debate político e ideológico em torno da reforma agrária na Assembléia Nacional Constituinte. Do embate, resultaram a extinção do Incra, em 1987, e a do próprio Mirad, em 1989. A responsabilidade pela reforma agrária passou para o Ministério da Agricultura. Em 29 de março de 1989, o Congresso Nacional recriou o INCRA, rejeitando o decreto-lei que o extinguira, mas a falta de respaldo político e a pobreza orçamentária mantiveram a reforma agrária quase paralisada. A questão foi, então, vinculada diretamente à Presidência da República com a criação, em 29 de abril de 1996, do Ministério Extraordinário de Política Fundiária, ao qual imediatamente se incorporou o INCRA. Em 14 de janeiro de 2000, o Decreto nº 3.338 criou o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), órgão ao qual o Incra está vinculado até hoje.

2.2 ESTRUTURA

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), autarquia federal vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), criada pelo Decreto-lei n.º 1.110, de 9 de julho de 1970, teve sua **estrutura regimental** aprovada pelo Decreto n.º 5.735, de 27 de março de 2006, (com nova redação dada pelo Decreto nº 6.812, de 03 de abril de 2009).



- **Diretoria de Gestão Administrativa**

A Diretoria de Gestão Administrativa tem a incumbência de gerir as atividades relacionadas aos sistemas federais de planejamento, orçamento, administração financeira, contabilidade, patrimônio, recursos humanos e serviços gerais.

É o setor que efetua a cobrança administrativa de créditos concedidos, expede orientações, mantém registros e controles sobre as propostas de lançamento, cancelamento e re-emissão de Títulos da Dívida Agrária (TDA's) junto à Secretaria do Tesouro Nacional.

A Diretoria também é responsável por coordenar e supervisionar as atividades e procedimentos relativos à modernização administrativa do INCRA; desenvolvimento de técnicas de capacitação; elaboração da prestação de contas anual do INCRA; desenvolvimento de estudos para a criação e extinção de Unidades Gestoras; e acompanhamento e controle da concessão, aplicação e cobranças de créditos concedidos.

Também integra as funções da Diretoria a coordenação e supervisão das Superintendências Regionais na execução das atividades relacionadas à sua área de atuação

- **Coordenação-Geral de Contabilidade (DAC)**

Coordena e supervisiona a execução da contabilidade do INCRA conforme legislação vigente. Elabora a prestação de contas anual, os balanços patrimoniais, financeiros e orçamentários e a demonstração das variações patrimoniais, atendendo aos órgãos de controle interno e externo. Também analisa as prestações de contas.

- **Diretoria de Gestão Estratégica**

A Diretoria de Gestão Estratégica é quem define as diretrizes, objetivos e estratégias de atuação do INCRA no âmbito do desenvolvimento agrário. Para tal, participa da elaboração dos planos de curto, médio e longo prazo das ações de reforma agrária e

avalia as informações gerenciais do INCRA, sistematizando-as de forma a dar suporte ao processo decisório.

O setor programa as diretrizes, políticas, objetivos e estratégias do Governo Federal, do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. É a Diretoria de Gestão Estratégica que promove a articulação institucional visando à estruturação orçamentária dos programas, ações, atividades, projetos e operações especiais que comporão o orçamento.

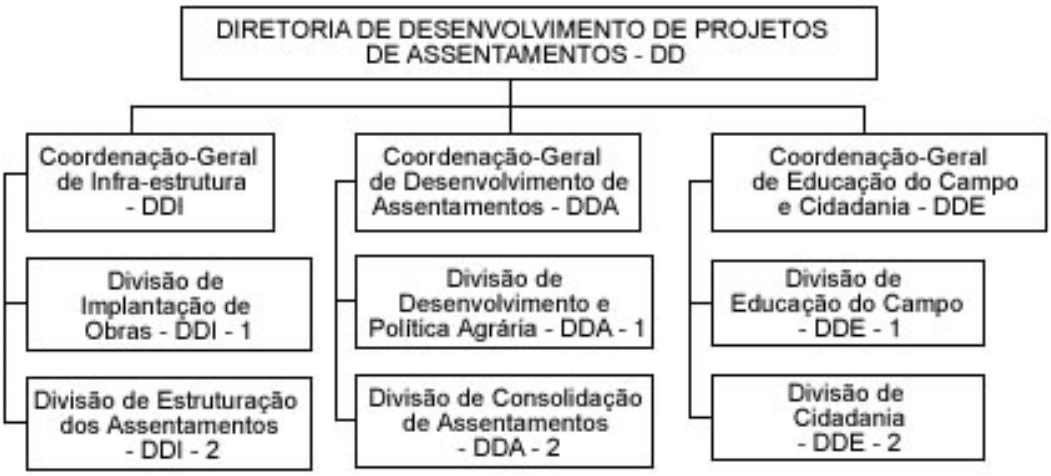
Para melhorar a qualidade e eficiência do Incra, incentiva novas práticas organizacionais e analisa cenários e tendências que influenciam o direcionamento estratégico, incorporando práticas de gestão inovadoras. A modernização tecnológica também é sua competência, por isso, responde pelas redes de comunicação e sistemas de automatização.

- **Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento**

A Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento é responsável pela elaboração de propostas que visem ao desenvolvimento e à recuperação dos projetos de reforma agrária.

A Diretoria compete normatizar, coordenar, acompanhar, monitorar, avaliar, autorizar movimentações orçamentárias e propor alterações nos programas relacionados às ações voltadas ao desenvolvimento dos projetos de assentamento. O objetivo é promover o desenvolvimento sustentável, a viabilidade econômica e a justiça social nos assentamentos, bem como promover a recuperação e consolidação dos projetos da reforma agrária, acompanhamento e concessão de créditos (nas suas diversas modalidades, desde o apoio Inicial, passando pelo Fomento até a modalidade de Aquisição de Material de Construção e Adicional do Semi-Árido); estabelecimento de parcerias para a prestação de assessoria técnica e a capacitação de beneficiários e técnicos da reforma agrária; titulação e destinação de imóveis; apoio à agroindustrialização, à comercialização e às atividades pluriativas e solidárias; bem como na promoção da cidadania e educação no campo, visando a equidade de gênero, raça e etnia.

A Diretoria tem forte atuação junto às Superintendências Regionais. Apóia a integração e as parcerias entre o INCRA, estados, municípios e entidades não-governamentais e coordena e supervisiona a execução das atividades das SR's relacionadas à área de atuação da Diretoria.

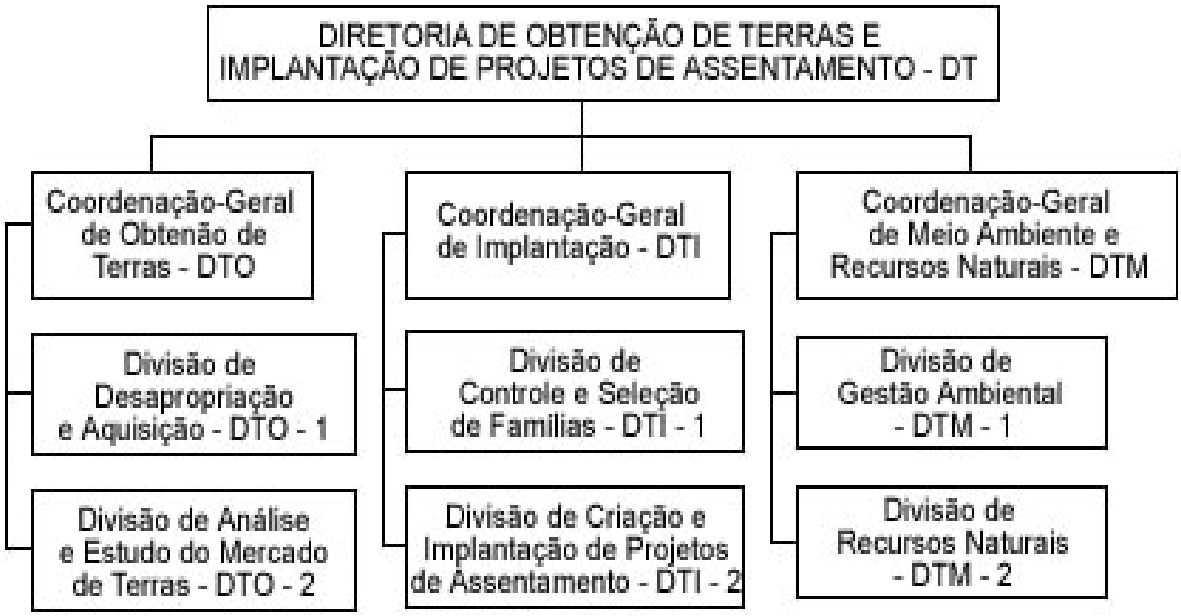


- **Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento**

A Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento é responsável pelas atividades de aquisição, desapropriação e incorporação ao patrimônio do Incra das terras necessárias à reforma agrária. Esse trabalho é realizado a partir do desenvolvimento e do monitoramento dos mecanismos de obtenção de terras, incluindo a incorporação ao patrimônio público das terras devolutas federais, a serem destinadas a essa finalidade.

A seleção de famílias, a promoção do acesso à terra e a criação de projetos de assentamento também são incumbência desta diretoria, bem como as atividades relativas ao aproveitamento sustentável dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente nos projetos de reforma agrária, com destaque à implantação de projetos ambientalmente diferenciados, sobretudo na região amazônica.

Com relação às Superintendências Regionais, sua atuação consiste em apoiá-las na identificação de prioridades, definição das estratégias de atuação e na solução de conflitos em áreas de tensão social e coordenação e supervisionamento da execução das atividades relacionadas à sua área de atuação em nível regional.



- **Gestão Ambiental**

A inclusão da variável ambiental no âmbito das ações de criação e promoção do desenvolvimento sustentável dos assentamentos da reforma agrária indica mudança significativa na forma de atuação INCRA. Os elementos orientadores desta política são o respeito às diversidades ambientais, à promoção da exploração racional e sustentável dos recursos naturais e a utilização do sistema de licenciamento como instrumento de gestão ambiental dos assentamentos. Os procedimentos foram definidos pela resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama - nº 289/2001 para o desenvolvimento sustentável e melhoria contínua na qualidade de vida dos assentados. Além da legislação vigente, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o INCRA criaram os seguintes instrumentos para a proteção do meio ambiente:

- Portaria MEPF nº 88/99, que direciona as obtenções de terras incidentes nos ecossistemas Floresta Amazônica, Mata Atlântica, Pantanal e demais áreas ambientalmente protegidas para áreas já antropizadas;
- Portaria Incra nº 477/99, alterada pela Portaria nº 1038/02, que aprova a criação dos Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS);
- Portaria Incra nº 627/87, que cria a modalidade de Projeto de Assentamento Extrativista (PAE);
- Portaria Incra nº 1141/03, que cria a modalidade de Projeto de Assentamento Florestal (PAF);

Norma de Execução nº 39/2004, que estabelece critérios e procedimentos ao serviço de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (Ates). Normas de Execução nº 43 e 44/2005, que estabelecem critérios, procedimentos e valores referentes à implantação de projetos de recuperação e conservação de recursos naturais em áreas de assentamento da reforma agrária

- **Procuradoria Federal Especializada**

A Procuradoria Federal Especializada é a representante judicial e extrajudicial do INCRA e exerce as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos. O órgão é quem apura a liquidez, certeza e exigibilidade dos créditos - de qualquer natureza - inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial.

A Procuradoria coordena e supervisiona as Superintendências Regionais na execução das atividades relacionadas à sua área de atuação.

- **Auditoria Interna**

A Auditoria Interna compete assessorar o Conselho Diretor quanto à realização e acompanhamento das atividades e dos programas de trabalho, orientando e fiscalizando as diversas unidades organizacionais do INCRA quanto à exatidão e

correção das medidas técnicas, administrativas, financeiras e contábeis, especialmente:

I - assessorar o Conselho Diretor para o cumprimento dos objetivos institucionais, avaliando o nível de segurança e qualidade dos controles, processos, sistemas e gestão;

II - prestar apoio aos órgãos de controle interno e externo da União no campo de suas atribuições;

III - planejar, acompanhar e controlar o desenvolvimento de auditorias preventivas e corretivas, inclusive nos órgãos e unidades descentralizadas do INCRA;

IV - subsidiar as Diretorias na proposição de padrões, sistemas e métodos de avaliação e acompanhamento da qualidade e produtividade das atividades do INCRA e nas ações voltadas para a modernização institucional;

V - examinar e emitir parecer sobre prestação de contas e tomada de contas especiais;

VI - elaborar relatórios sobre exames realizados, bem como promover o acompanhamento da regularização das ocorrências apontadas ou verificadas; VII - analisar as contas e o balanço do INCRA a serem submetidos ao Conselho Diretor.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 HISTÓRICO: A NECESSIDADE DA TERCEIRIZAÇÃO

A terceirização constitui, ao lado de outros instrumentos bastante em voga, uma possibilidade, no âmbito da Lei, estabelecida para redução da participação do Estado, em tarefas impróprias. Os limites desse instrumento permitem vislumbrar a fronteira final do serviço público, em precisa consonância com a atual política que vem sendo implementada pelo atual governo e cujas raízes no direito positivo pátrio, em breve completarão 30 anos de existência e, lamentavelmente, de incompreensão einobservância.

Segundo o autorizado magistério do professor Sérgio Pinto Martins, a terceirização consiste na possibilidade de contratar terceiro para a realização de atividades que não constituem o objeto principal da empresa. Essa contratação, esclarece o mesmo jurista, pode envolver tanto a produção de bens, como de serviços, como ocorre na necessidade de contratação de serviços de limpeza, de vigilância ou até de serviços temporários.

A terceirização tem suas primícias na época imperial onde surgiu como necessidade de melhorar a eficiência e eficácia no serviço público, porém é necessário conhecer os fatores intrínsecos a situação atual. A primeira reforma administrativa no Brasil ocorreu em 1936, com a transição do patrimonialismo para o Estado Novo da era Vargas. É claro que no decorrer dos anos a administração pública passou por mudanças gradativas.

A administração burocrática baseada na teoria de Max Weber foi à primeira em vários países europeus no século passado, a exemplo o Reino Unido e E.U.A. e implantada no Brasil em 1936 de forma mal interpretada. A administração pública veio como solução ao nepotismo, empreguismo e corrupção patrimonialista. A burocracia criada veio por necessidade de adequar à concorrência, a racionalização e sociedade. Pode-se perceber que tinha forte influência do capitalismo que ganhava força na época, entretanto a eficiência que se necessitava não foi vista, a burocracia era lenta, custosa, auto-referida e inadequada para o país.

No início foi aceitável, porque o Estado era pequeno, porém, com os avanços globais a exemplo os direitos humanos a responsabilidade do Estado aumentou em

relação a sua demanda por cidadania, o que era apenas justiça, segurança nacional, fazenda e relações exteriores passou a ser educação, saúde, cultura, previdência, pesquisa científica e forte intervenção da economia além das obrigações anteriores.

Após a II Guerra Mundial e a decadência do nazismo, fascismo e posteriormente a ditadura, a influência das organizações privadas agregou ideais inovadores como descentralização e flexibilização em pleno início da Crise do Novo Estado em 1970. Mas não foi somente aqui no Brasil, em países como EUA, Austrália, Nova Zelândia Reino Unido e outros influenciaram sobre tal maneira que mexeu no escopo constitucional e administrativo, a descentralização chegou a níveis mais baixos e diminuição de níveis hierárquicos, diminuindo a “burrocratização” e facilitando o controle de recursos e tomada de decisões repassados aos governos locais.

No Brasil, a idéia de administração pública gerencial começou nos anos 30 e sua reforma ocorreu em 1967. Com a criação da Dasp (Departamento Administrativo de Serviço Público) que representou a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica. Anos depois em 1979, como tentativa de melhoria, o governo criou o Decreto Lei nº 200 como tentativa de controle da rigidez burocrática. Em termos históricos podemos afirmar que esse foi o primeiro passo da administração gerencial no Brasil. O Decreto defendia:

- Ênfase na descentralização, dando autonomia direta a administração indireta com objetivo de ser mais eficiente;
- Transparência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades mistas.

Apesar de ser um avanço, o Decreto lei nº200 trouxe conseqüências não previstas:

- A contratação de pessoal sem prestar concurso público facilitando as práticas patrimonialistas e nepotistas;
- A falta de planejamento da administração central em não desenvolver carreiras dos funcionários públicos a legislação;
- A descapacitação do pessoal, preferiu-se contratar os escalões superiores da administração através das empresas estatais que não entendiam dos serviços de base;

- O clientelismo (proteção em troca de apoio político) era uma prática comum e que não tinha fiscalização alguma.

Com a posse de José Sarney, vice de Tancredo Neves que faleceu antes de sua posse em 1985, a administração retornaria com base nos ideais burocráticos aos anos 30 e 50, onde o populismo falava mais alto tanto na política como na população, por mostrar grande evolução do país, porém não se tinha noção da gravidade da crise que o país sofria. Esse retorno a “burrocracia”, baseada na teoria Keynesiana queria promover mais uma vez o desenvolvimento e distribuição de renda através de maiores gastos pública e aumento de salário. A conseqüência foi o desastre do Plano Cruzado e as tentativas frustradas de ajustes fiscais.

A administração pública da CF 1988 resultaria numa ação contra o populismo e o fisiologismo, ela ignorou e usou uma administração burocrática ao extremo. Houve a criação de um regime jurídico único, para todos os servidores, sejam públicos, médicos, professores, faxineiros, administradores, ignorando e eliminando a autonomia das autarquias e fundações públicas. Se de um lado a CF de 88 tirou privilégios, do outro cedeu à continuidade do patrimonialismo,influências particulares dos gestores da alta administração em defender interesses próprios,as falhas nos planos públicos da previdência proporcionando um rombo aos cofres públicos.Em virtude desses fatos o retrocesso burocrático não pode ser culpa da descentralização e flexibilização cedidos pelo Decreto lei nº 200, mas sim de uma falta de desrespeito na sua implantação, alianças políticas que defendiam o populismo e que desrespeitavam a lei.

A implantação da indústria de base nos anos 40 e 50 investimentos nas indústrias nos anos 70, a reforma financeira de 80 e o pontapé da globalização em 90 só foram possíveis pela competência e seus ideais da burocracia pública brasileira. Depois do fracasso do Plano Cruzado, a sociedade brasileira deu conta de que o nacionalismo e o populismo dos anos 50 era algo inviável.

A hiperinflação de 1990, no final de Sarney impulsionou as reformas econômicas a ajustes fiscais no governo de Collor. Mas não foram bem sucedidas, com a administração pública não foi diferente, houve exoneração de servidores e extinção de órgãos.Segundo Régis Castro Andrade “A crise administrativa manifesta-se na

baixa capacidade de formulação, informação planejamento, implementação e controle de políticas públicas". 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. Mas, pode-se dizer que, em seu sentido genérico, ela abrange a desrregulação, 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.

O objetivo fundamental da administração pública é "descontaminar" o patrimonialismo e conduzir servidores aos critérios de ética pública, profissionalismo, eficácia e eficiência, são indiscutíveis as importâncias do planejamento e a racionalidade administrativa. Para fazer isso é necessária a quebra de paradigmas com relação à centralização hierárquica e influência do taylorismo e agregar novos valores abrindo caminho para uma nova administração do Estado.

3.2 Algumas peculiaridades dos contratos de terceirização de serviços

No amplo aspecto da terceirização assume relevância capital a participação do órgão de recursos humanos, na gestão de recursos sem subordinação direta ao tomador de serviços. Ao contrário do que ocorria no passado, em que o órgão de pessoal se traduzia como mantenedor da folha de pagamento, hoje o agente de recursos humanos é verdadeiro gerenciador de conflitos interpessoais e não há desafio maior do que buscar o estreitamento dos vínculos entre o órgão e o pessoal da empresa da atividade terceirizada.

Estabelece a Lei n° 8.666/93, que trata das licitações e contratos a obrigatoriedade do projeto básico, para a contratação de qualquer obra ou serviço. Efetivamente o art. 7° , notadamente no § 2° , inciso I, da Lei em epígrafe, coloca a necessidade da prévia elaboração do projeto básico, estabelecendo que somente poderão ser licitados os serviços e as obras, depois de atendida essa exigência. O projeto

básico, para obras e serviços corresponde ao detalhamento do objeto de modo a permitir a perfeita identificação do que é pretendido pelo órgão licitante e, com precisão, as circunstâncias e modo de realização. Quando o objeto inclui a prestação do serviço no estabelecimento do contratante, o projeto básico é um instrumento essencial para a integração entre as áreas. Nesse sentido, por exemplo, o conhecido contrato para conservação e limpeza de uma unidade integrará as diversas áreas como o recursos humanos, a segurança e todos os locais a serem conservados. Nesse exemplo, o contrato trará para dentro da organização pessoas estranhas à intimidade, não sendo raro a ocorrência de conflitos interpessoais decorrentes de cultura administrativa, muitas vezes de difícil equacionamento.

Outro importante aspecto a considerar é a figura do executor do contrato."Executor do contrato" é o agente da Administração responsável pela fiscalização e fiel acompanhamento do ajuste, constituindo-se em verdadeiro preposto. Os órgãos de controle mais recentemente tem procurado questionar e responsabilizar os executores dos contratos imperfeitos, de obras inexistentes, de desperdícios e erros na execução. Não raro, é nomeado executor do contrato um agente de escritório que jamais fiscaliza o serviço ou não detém capacidade técnica para promover com eficácia o acompanhamento do ajuste. Alguns órgãos chegaram a criar uma espécie de executor de contratos, como uma função sobre cujo ocupante recairia a responsabilidade de atestar todas as faturas, num verdadeiro ato absurdo. Atestar uma fatura, como todo ato administrativo, faz atrair a responsabilidade pela regularidade e fidelidade das declarações e coloca o agente que o pratica diante do ônus de arcar com as provas de suas declarações. Veja a propósito o que dispõe o art. 67, da Lei 8.666/93, e art. 10, inc. IX e XI, da Lei 8.429/92 - que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos, nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública.

3.3 Possibilidades de contratar diretamente sem licitação

A terceirização pode em alguns casos restritos ocorrer sem licitação.Entre essas hipótese, versadas na Lei no 8.666/93, cabe destacar do art. 24, os seguintes dispositivos:

I - art. 24, inc. VIII, que estabelece os seguintes requisitos para que se opere legitimamente a contratação direta:
a) que o contratante seja pessoa jurídica de direito público interno;
b) que o contratado seja órgão ou entidade que integre a Administração Pública;
c) que o contratado tenha sido criado para o fim específico do objeto pretendido pela administração contratante;
d) que a criação do órgão ou entidade contratado tenha ocorrido antes da vigência da Lei 8.666/93
e) que o preço seja compatível com o praticado no mercado.

II. - Art. 24, inc. XIII, que estabelece os seguintes requisitos para que se opere legitimamente a contratação direta:
a) que o contratado seja instituição brasileira
b) que no estatuto ou no regimento do contratado seja expressamente declarado que o objetivo da instituição constitua-se;
b.1.) na dedicação à pesquisa, ensino, ou desenvolvimento institucional;
b.2.) alternativamente ao requisito da alínea anterior, o objetivo declarado no estatuto ou regimento seja a recuperação social do preso;
c) que o futuro contratado detenha inquestionável reputação ético-profissional;
d) que o futuro contratado não tenha fins lucrativos;

III - Art. 24, inc. XX, que estabelece os seguintes requisitos para que se opere legitimamente a contratação direta:
a) o primeiro, atinente as qualificações do contratado que deverá ser:
- associação de portadores de deficiência física;
- sem fins lucrativos; e
- de comprovada idoneidade.
b) o segundo, referente ao objeto pretendido, qual seja:
- prestação de serviços;
- fornecimento de mão-de-obra.
c) o terceiro referente ao preço do contrato que deve ser compatível com o praticado no mercado.

3.4 O ambiente interno e cultural

Assim como o serviço terceirizado todo e qualquer funcionário está sujeito a adaptações no ambiente de trabalho. A cultura organizacional, segundo Ferreira (1996) são “regras” que todos os membros da organização seguem e adotam como diretrizes e premissas para guiar seu trabalho. A cultura organizacional é formada por seus valores éticos e morais, princípios, crenças, políticas internas e externas, sistemas, e clima organizacional.

A cultura empresarial é associada muitas vezes a práticas e comportamentos intrínsecos à empresa que determinam a forma e as prioridades com que as coisas são efetuadas dentro da mesma. Há também quem a associe à mensagem referida no texto da sua missão, enquanto responsabilidade economico-social como projeto da empresa. Uma adequada cultura empresarial ajuda a construir uma identidade própria e pode revelar-se como chave no sucesso das organizações. Segundo Tamara Moysés a Cultura é o principal ativo da empresa.

A cultura de uma empresa é vincadamente marcada pelo tipo de serviço e atividade-fim onde se insere em que se adotam determinadas práticas inerentes que estão intimamente ligadas a sua finalidade. As dificuldades que muitas empresas encontram quando se instalam em outros países ou regiões e adquirem ou se fundem com outras empresas advêm, muitas das vezes, destas diferenças culturais que impedem o seu bom funcionamento e a esperada maior produtividade. Neste aspecto os europeus levam uma clara vantagem em face de outros povos dada à enorme riqueza e diversidade cultural que possuem.

Para as empresas, é absolutamente fundamental entenderem a cultura vigente no ambiente externo onde se enquadram, ou pretendem vir a enquadrar, pois aquilo que funciona numa cultura não funciona garantidamente em outra. Nisso, destaca-se o gerente de recursos humanos que desenvolvendo o treinamento introdutório, por meio de sua equipe, sensibilizará o pessoal da contratada para o ambiente organizacional, desde a adequação de posturas e proibições, até os corriqueiros e inevitáveis problemas com informalidades, que freqüentemente ocorrem. Como se vê, em breves linhas, a precisa definição do objeto, que se coloca no projeto básico, aliado a um treinamento introdutório, recomendável quando há contato entre os

servidores e o pessoal do contratado, pode funcionar para o aperfeiçoamento da Administração Pública. .

Diante das observações e da experiência no ambiente de trabalho, o INCRA-SE, apresenta um ambiente de bastante tranqüilidade que permite o terceirizado, trabalhar ao seu ritmo, alguns setores são mais prestativos devido as suas atividades como a sala da cidadania (setor responsável pelo atendimento a beneficiário e público externo) e outros são mais tranquilos como o SIPRA (setor responsável pelo arquivamento de informações de assentamentos e beneficiários do estado de Sergipe). Já a cultura pode-se perceber que há algumas informalidades entre os funcionários sendo até tolerável, o ponto negativo seria os conflitos internos (por meio de fofocas, difamações, e desentendimentos e certo abusos de autoridade por parte de servidores públicos concursados e até mesmo por parte dos próprios terceirizados que prejudica em razoável grau o desempenho da maioria.

4 ESTADO DA ARTE

Segundo o artigo de Cláudio William da Conceição Barreto sobre: Proposta de diretrizes para projeto de terceirização no serviço público. Estudo de caso no Inmetro em 2010 com o objetivo de formular diretrizes para a construção de um projeto de terceirização de mão de obra no Inmetro, onde se baseou em pesquisa bibliográfica e buscou conceitos de terceirização e criou um projeto aplicável "A quebra desse paradigma, inserida pela “Terceirização Plena”, vem da necessidade das empresas de uma nova modelagem de negócio: a reestruturação das empresas pela descentralização da atividade produtiva, passando, assim, a atividade vocacional da empresa, o que era considerado inviolável, a ser transferida a terceiros.

Pode-se, ainda, mensurar esta mudança de cenário em três níveis, sendo estes:

1. A mudança conceitual interna do próprio processo de terceirização;
2. A alteração no grau de responsabilidade dos parceiros (assumindo riscos e deveres);
3. Novo enquadramento jurídico desse tipo de vínculo.

A mudança evidenciada anteriormente tem como ponto focal, a releitura do “objeto”, deixando de ser uma prestação de serviços para assumir o papel de parceria empresarial.

Diante trabalho feito Cláudio chegou a seguinte conclusão: Apesar da falta de planejamento na implantação da terceirização no caso Inmetro, foram encontradas experiências que resultaram em sucesso organizacional, dentre elas o “Planejamento Estratégico do Inmetro”, que, inicialmente, fora implementado por empresa de consultoria; contudo, com o amadurecimento da instituição, bem como a galhardia, empreendedorismo e vocação dos servidores, esse processo foi inteiramente incorporado às atividades da Diplad (Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento).

Segundo o artigo de Paula Martins Sirelli sobre Terceirização: Estratégia (im)posta à Universidade Federal de Juiz de Fora em 2008.Tendo como objetivo realizar um estudo comparativo, de natureza qualitativa, entre os vigilantes terceirizados e do quadro permanente desta Instituição. Usando como metodologia a fundamentação teórica e pesquisa in loco, a Paula mostrou um histórico jurídico e fez comparações de vários países da maneira como a terceirização de serviços é vista sempre comparando com o objeto de estudo. Em suas conclusões a argumentação selecionada possibilita notar uma preocupação com a terceirização muito mais em âmbito individual, uma preocupação com as características e capacidades pessoais do que uma forma de garantir um espaço que a categoria de servidores públicos conquistou por meio de lutas históricas. Esta falta de percepção coletiva também é salientada, ao relatar um diálogo que teve com um reconhecido representante sindical da categoria dos servidores públicos na UFJF, onde manifesta a opinião sobre a luta dos TAEs (Técnico-Administrativos em educação) por redução de carga horária, enxergando como "um grande passo para o final da carreira”. O Estado não se configura como um bloco hegemônico; é construído com forças sociais em confronto, os limites são mutáveis, relativos e provisórios. Criou-se uma expectativa de rompimento com o modelo neoliberal a partir da eleição de Luiz Inácio Lula da

Silva (2002). Mas só a eleição de um novo presidente, isoladamente, não seria capaz de conformar um cenário econômico novo, este teria que ser construído através de escolhas políticas, econômicas, sociais e culturais, indissociáveis, que configurassem um projeto contrahegemônico. Com quase sete anos de governo Lula ainda não é possível observar mudanças substanciais. O governo, apesar do aumento da arrecadação de impostos, não vem investindo na área social de forma satisfatória e não imprimiu um direcionamento claro de rompimento com o neoliberalismo, conforme analisado no terceiro capítulo, na dimensão de outro projeto societário.Cabe ainda ressaltar a contribuição do estudo para a profissão Serviço Social, por doismotivos principais. O primeiro deles é que nós, profissionais atuamos cotidianamente com a classe trabalhadora, que vem passando por um processo de segmentação e flexibilização das relações, tanto em âmbito do trabalho como no âmbito da vida e das relações sociais. Um segundo diz respeito ao caráter que o aparato estatal vem representando para a profissão historicamente, já que este, desde a institucionalização da profissão, vem se configurando como um dos nossos campos de trabalho mais genuínos.

Com base nos estudos de caso pode-se concluir que a terceirização vem se tornando um nicho de mercado tornando-se tendência para grandes empresas seja em qual atividade for e que sempre terá os prós e os contras a sua implantação.Por isso deve ser bem analisada e discutida.

5 CONCLUSÕES

Diante das observações feitas no local de trabalho e pesquisas bibliográficas e estudos de caso, é verdade que não existe organização sem problemas, que viva em ”perfeição”, porém é necessário minimizar as indagações. Retomando a pergunta o ambiente de trabalho é fator motivacional dos servidores terceirizados do INCRA/SR-23? È considerado sim um fato motivador devido a uma maior “liberdade” de trabalho sem pressão e que também o servidor terceirizado tem necessidade para o órgão em atender as demandas do serviço e os mesmos serem detentores do conhecimento do serviço e por estarem a bastante tempo na organização, porém, como forma de melhoria do órgão, o INCRA, pode elaborar reuniões para uma melhor aproximação entre funcionários, premiar servidores e promover palestras ao

público interno sobre conscientização e respeito aos colegas tanto dentro como fora do trabalho. Com essas pequenas medidas o rendimento dos funcionários tende a melhorar e minimizaria possíveis discussões e atritos no ambiente de trabalho desde que não tenha com assuntos referentes ao trabalho. Para isso é necessário gestores públicos eficientes e que queiram colaborar, os problemas de governabilidade não decorrem do “excesso” de democracia, mas sim da falta de coalizão (ou respeito, ou socialização) de classes que ocupe o centro da tomada de decisões e planejamento. A seriedade no serviço público no Brasil é questionadora por apresentar ainda falhas não no que está no papel, mas sim no momento de pô-las de em prática.

Acredita-se que, além do supracitado, é imprescindível que a terceirização seja vista como algo estratégico, pensado, e não como mal necessário, com redução de custos como fim em si ou algo para se "tirar vantagem". Assim, a decisão de terceirizar deve ser vista dentro de uma postura empresarial, no relacionamento com fornecedores exigindo deles não só preço, mas principalmente, qualidade, prazo e inovação tecnológica. A terceirização é um assunto pouco que possui um leque de oportunidades, diante disso sugiro alguns temas bastante interessantes como a lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e de outras providências, sugiro também estudar como é feita em países como Reino Unido, Suécia, Austrália a política de terceirização. Estudar também os contratos de terceirização por um livro bastante interessante Reforma do Estado e Administração Pública e Gerencial, de Carlos Spink.

6 BIBLIOGRAFIA

Ferreira, J.M. Carvalho; et al. (1996). Psicossociologia das Organizações. Alfragide, Editora McGraw-Hill.

Hindle, Tim; Guia de Ideias e técnicas de Gestão. Editora Caminho.

CARLOS, L. B.;SPINK, P. *Reforma do Estado e Administração Pública e Gerencial*. 7ª Ed. Rio de Janeiro: Ed FGV, 2006.

Ivan Barbosa Rigolin. Cooperativas em licitação – podem participar. Direito Administrativo, Contabilidade e Administração Pública. nº 4, abr. 2000, p. 27.

CARELLI, Rodrigo de Lacerda. (2002).Terceirização e Intermediação de mão-de-obra na administração pública. Seminário de Integração do Ministério Público Federal e Ministério Público do Trabalho. Goiânia, 12 p.,mimeo.

LeonardoLeocadio,Definiçãodeterceirização.(http://pt.wikipedia.org/wiki/Terceiriza%C3%A7%C3%A3o.Acesso em:06 de outubro de 2011).

A terceirização e o Direito do Trabalho, Sérgio Pinto Martins, Ed. Malheiros, SP, 1995.

Fonte: Cedido pela autora via online.Revista Jus Vigilantibus, Segunda-feira, 19 de abril de 2004.