

Terceirização como uma alternativa de Gestão Pública: uma Análise dos Contratos de Motorista Terceirizados do DMAE – Departamento Municipal de Águas e Esgotos de Uberlândia.

Outsourcing as a Public Management alternative: an Analysis of
Outsourced Driver Contracts from DMAE – Uberlândia Municipal
Department of Water and Sewage.

Rodrigo Alves Pacheco¹
Peterson Elizandro Gandolfi²

Resumo

O texto objetiva analisar a terceirização de serviços na Administração Pública, utilizando como exemplo os motoristas do DMAE em Uberlândia. Inicia-se com um embasamento teórico que percorre a evolução da Administração Pública, do neoliberalismo ao New Public Management e ao humanismo crítico. Explora-se o contexto histórico da terceirização no Brasil, abrangendo a Lei da Terceirização e a Reforma Trabalhista. A metodologia envolve a análise de documentos do portal de transparência da Prefeitura Municipal de Uberlândia, como pregões e contratos. O estudo destaca a precarização do trabalho e a falta de garantias para os terceirizados, em contraste com os concursados, evidenciando também impactos financeiros para o órgão previdenciário municipal. A pesquisa, relevante e controversa, oferece uma abordagem humanizada na Administração Pública, ponderando não apenas a eficiência econômica, mas também o impacto social das decisões. Originalmente, analisa o processo decisório dos gestores públicos em relação à terceirização, utilizando um caso específico e fundamentando-se em documentos públicos. O estudo propõe uma reflexão crítica sobre os efeitos da terceirização, visando repensar práticas de contratação e gestão, promovendo uma abordagem equilibrada entre aspectos econômicos e sociais para garantir dignidade e bem-estar dos trabalhadores e uma relação mais equilibrada entre setor público e privado.

Palavras-Chave: Terceirização. Política Pública. Administração Pública. Gerencialismo

Abstract

¹ Programa de Pós-Graduação em Gestão Organizacional - Faculdade de Gestão e Negócios/
Universidade Federal de Uberlândia - <https://orcid.org/0000-0002-0168-9079> - email:
alvespacheco12@gmail.com

² Programa de Pós-Graduação em Gestão Organizacional - Faculdade de Gestão e Negócios/
Universidade Federal de Uberlândia – Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0913-6353> - email:
peterson@ufu.br

The text aims to analyze the outsourcing of services in Public Administration, using the example of DMAE drivers in Uberlândia as a basis for a holistic evaluation of the decision-making process expected of public managers. It begins with a theoretical foundation that traces the evolution of Public Administration from New Public Management to humanism. The historical context of outsourcing in Brazil is explored, covering the Outsourcing Law and Labor Reform. The methodology involves the analysis of documents from the transparency portal of the Municipality of Uberlândia, such as bids and contracts. The study highlights the precariousness of work and the lack of guarantees for outsourced workers, in contrast to those hired through public exams, also revealing financial impacts on the municipal social security agency. The research proposes a humanized approach in Public Administration, considering not only economic efficiency but also the social impact of decisions. The study suggests a critical reflection on the effects of outsourcing and concludes by emphasizing the importance of rethinking hiring and management practices, promoting a balanced approach between economic and social aspects to ensure the dignity and well-being of workers and a balanced relationship between the public and private sectors.

Keywords: Outsourcing. Public Policy. Public Administration. Managerialism

1 Introdução

A expressão Administração Pública é utilizada quando se pretende referenciar o conjunto de entes, bem como as diversas entidades e instituições que fazem parte da função administrativa e os organismos que a compõem estão incluídos ao Poder Executivo (CARNEIRO, 2016).

Dentro da Administração Pública ocorre um fenômeno relativamente recente, que é a terceirização, uma técnica moderna de gestão em que atividades acessórias são repassadas a outras empresas. Assim, as empresas, na tentativa de reduzir custos e melhorar a qualidade dos seus produtos e serviços prestados passam a dirigir suas atenções para as atividades principais, desobrigando-se da execução direta das atividades secundárias. Este procedimento tem sido utilizado com frequência por diversos órgãos da Administração Pública, a níveis federal, estadual e municipal.

A análise de um único edital de terceirização não seria um tema de estudo tão relevante, mas observa-se pela quantidade de editais envolvendo a terceirização de serviços, assim como escolhas de concessão de serviços inteiros nas áreas da educação e da saúde (Licitações – Portal de Licitações, 2023), que a preferência por terceirizar serviços públicos é política, caracterizando-se como um modelo de política pública. Esse processo iniciou em empresas terceirizando serviços de limpeza, segurança, frota, tecnologia da informação, e consolidou-se como um modelo de Administração Pública que se baseia na descentralização dos serviços. Essa visão descentralizadora das organizações segue uma tendência mundial, ela é explicada pelos modelos gerencialistas e sua utilização nas organizações públicas é conhecida como New Public Management (NPM) (CAVALCANTE, 2017).

Esse modelo fundamenta-se na busca por racionalizar a produção com custos reduzidos, a fim de impulsionar o crescimento e atender demandas dos consumidores e embora essa abordagem seja admirada por sua eficiência (OSBORNE, 1993), suscita preocupações sobre custos não considerados, como danos ao meio ambiente, pressão e impactos psicológicos do trabalho, estresse e assédio moral. Gradualmente, a redução de custos torna-se o único objetivo, considerando as pessoas como meros "recursos" a serem explorados (GAULEJAC, 2017).

Em resposta ao NPM, a corrente humanista questiona a capacidade das organizações de sobreviver e se adaptar a um mundo que exige cada vez mais responsabilidades e eficiência além do aspecto financeiro. Demandando das organizações uma integração maior entre os gestores, seus trabalhadores diretos, indiretos, o meio ambiente e a comunidade em que estão inseridas (GAULEJAC, 2021). As empresas, incluindo as públicas, deverão modificar seus modelos de gestão, admitindo finalmente que o fator humano não é um custo, mas o próprio cerne da empresa (AKTOUF, 2021).

Neste contexto, o objetivo desse estudo é entender o processo de tomada de decisão dos gestores públicos, quando confrontados pela escolha entre terceirizar serviços ou realizar concursos públicos para um determinado cargo. Para isso, será analisado o caso dos motoristas do DMAE (Departamento Municipal de Água e Esgoto) da cidade de Uberlândia, Minas Gerais. Esse ente público é uma autarquia responsável pelo tratamento e distribuição de água, pela coleta e tratamento de esgoto sanitário, pela coleta, distribuição de lixo urbano e destinação para aterro sanitário, conta com um setor responsável pela coleta seletiva e destinação de lixo reciclável, um setor responsável pela proteção de mananciais da região, e também por toda a rede de drenagem de água pluvial, sua expansão ou manutenção ("O Dmae - Portal da Prefeitura de Uberlândia", 2023).

A intenção é exemplificar e discutir as implicações financeiras e sociais envolvidas no processo de terceirização no contexto das organizações públicas utilizando um caso pontual se busca discutir os motivos e o contexto em que a escolhas por descentralizar e conceder serviços estão sendo feitas. Objetiva-se analisar qual a melhor decisão possível para o gestor, dadas as informações que ele dispõe, e também analisar esse processo decisório de maneira holística, incluindo o máximo de variáveis de interesse, e não apenas a questão financeira diretamente relacionada a problema em questão. O tema é relevante, pois a utilização da terceirização como ferramenta de gestão se intensificou a partir da aprovação de legislações cada vez mais permissivas nesse sentido (BRASIL, 2017).

Neste artigo, será desenvolvido um arcabouço teórico para elucidar a perspectiva gerencial delineada pelo New Public Management (NPM), estabelecendo correlações entre a prática da terceirização e esse modelo de gestão. Posteriormente, serão detalhados os procedimentos metodológicos

adotados na pesquisa. Em seguida, serão apresentados os resultados obtidos, seguidos das conclusões derivadas desta investigação

2 Referencial Teórico

2.1 New Public Management

Até o final dos anos 1970, a Administração Pública seguia critérios burocráticos, baseados na racionalidade, hierarquia e análises de custo-benefício. No entanto, a partir dessa época, surgiram reformas no aparato estatal, com debates sobre o tamanho e o papel do Estado. A visão predominante era de que o governo estava sobrecarregado financeiramente e medidas de redução de despesas e intervenção estatal foram demandadas, impulsionadas pela busca por eficiência, efetividade e competitividade.

Essas mudanças foram influenciadas pela ideologia neoliberal e pelo movimento conhecido como New Public Management (NPM), que propunha reformas na Administração Pública como condição necessária para o desenvolvimento econômico, em conjunto com reformas de mercado e desregulamentação (CAVALCANTE, 2017).

A estratégia reformista, emulando os princípios de competitividade e eficiência da iniciativa privada, desenvolveu medidas macro como a privatização de empresas e organizações, bem como a terceirização de empregados e serviços. Essas ações estavam alinhadas com a ideia de reduzir o tamanho e modificar o papel do Estado na economia. (CAVALCANTE, 2017). A imperativo estabelecer uma administração não apenas qualificada profissionalmente, mas também eficaz e voltada para atender às necessidades dos cidadãos (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Em direção ao reformismo gerencialista, a terceirização é parte da estratégia de reorganização e descentralização com o objetivo de diminuir custos, economizar recursos e desburocratizar sua administração. Nessa relação de trabalho, o indivíduo contratado por uma empresa diferente daquela para a qual fornece os serviços, é tratado como uma "força de trabalho alugada" dentro do contrato de trabalho. A empresa que o contrata, por sua vez, é uma mera intermediária na relação de trabalho (Bonfim 2017), o objetivo, portanto não é a melhoria de processos, aumento na especialização e consequente qualidade do serviço prestado.

2.2 Terceirização

Iniciando no governo de Juscelino Kubitschek, as montadoras de veículos no Brasil adotaram a terceirização como estratégia para aumentar a

produção e atender a demanda do mercado. Essa prática consistia em transferir a fabricação de peças e componentes para empresas contratadas, enquanto as montadoras se concentravam na montagem dos veículos. Esse modelo se espalhou para outros setores da economia, impulsionando o processo de terceirização no país (CARNEIRO, 2016).

Do ponto de vista legal, não havia legislação específica para essa modalidade de contratação, a terceirização era regulada principalmente pela Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST, 2011), que estabelecia alguns critérios para sua aplicação, restringindo sua aplicação as atividades-meio tais como limpeza e vigilância (Lobo; Silva, 2017). Em 2017, a Lei da Terceirização foi aprovada, permitindo a contratação externa de atividades-fim das empresas. Além disso, em 2020, a Lei nº 13.467/2017, conhecida como Reforma Trabalhista, trouxe algumas alterações relacionadas à terceirização, como a possibilidade de contratação de autônomos como prestadores de serviços terceirizados. Essas leis trouxeram mudanças significativas ao cenário da terceirização no país, impactando as relações trabalhistas e as formas de contratação de serviços pelas empresas (BRASIL, 2017).

A constituição federal de 1988 exige para a investidura em cargos públicos, a realização de concurso público de provas ou provas de títulos, assegurando aos cargos em comissão a faculdade de indicação, dada a natureza política desses cargos (BRASIL, 1988). Sob essa ótica, não seria possível ao gestor público contratar funcionários através de uma empresa para fornecer um serviço. O enquadramento jurídico fornecido pela Súmula 331 do TST proporcionou os fundamentos para esse tipo de contratação, mas sua clareza ao limitar a contratação as atividades-meio (TST, 2011) não foi seguida na lei da terceirização, que é omissa quanto ao tipo de atividades pode ou não ser repassado para iniciativa privada (BRASIL, 2017).

Por ser um ente da Administração Pública, a autarquia segue os princípios descritos na constituição federal, quais sejam: a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988). Ao buscar a eficiência na tomada de decisões, o gestor está sendo coerente com os princípios estabelecidos pelo constituinte. Observa-se, contudo, a falta de um princípio social nas contratações públicas ou na escolha da forma de execução dos serviços.

Os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da valorização do trabalho, estabelecidos em 1988, não são automaticamente aplicados à Administração Pública. A preferência pela eficiência em detrimento do aspecto humano reflete uma consequência do contexto global da época da elaboração da Constituição, quando as novas formas de gestão pública (NPM) estavam sendo consolidadas internacionalmente (CAVALCANTE, 2017). Essas ideias e paradigmas foram importadas para o Brasil durante o processo de abertura democrática, influenciando a configuração dos princípios que regem a atuação na Administração Pública.

Essencialmente, a introdução da terceirização ocorreu devido à crise do Estado de Bem-Estar Social, que se mostrou oneroso e pouco eficaz para atender às necessidades coletivas. Simultaneamente, a internacionalização e expansão da visão gerencialista influenciaram o Estado nacional a adotar modelos presentes na iniciativa privada, com o objetivo de manter a competitividade econômica (KIAN, 2006).

3 Procedimentos metodológicos

Para um bom entendimento e exemplificação dos temas a serem discutidos foram realizadas análises de documentos obtidos no portal de transparência, tais como editais de pregões, contratos firmados entre a autarquia e as cooperativas e salários e benefícios dos motoristas. Avaliação será feita à luz dos salários praticados na época da contratação da empresa terceira, ou seja, evitando-se qualquer defasagem por questões como recomposição salarial, dessa forma objetiva-se compreender o processo decisório dos gestores na época de elaboração do edital. Todos os editais, contratos e salários são documentos de domínios público, adquiridos através do portal de transparência e do portal de licitações da Prefeitura Municipal de Uberlândia (Portal da Transparência - Portal da Prefeitura de Uberlândia, 2023; Licitações - Portal da Prefeitura de Uberlândia, 2023).

Os contratos elaborados são bastante curtos, não versando sobre acidentes de trânsito ou de trabalho, nem sobre normas protetivas de segurança do trabalho. Não existe limitação acerca de quais tipos de empresas privadas prestadoras de serviço podem participar do processo, mas todos os pregões analisados, tanto da autarquia DMAE, quanto dos demais entes da Administração Pública Municipal tiveram a concorrência vencida por cooperativas de motoristas presentes na cidade (Licitações - Portal da Prefeitura de Uberlândia, 2023).

Diante desse desafio logístico, surgem diversas alternativas para atender a essa demanda. Entre as opções consideradas, destacam-se a contratação direta de um funcionário, por meio de concurso público, conforme estipulado pela legislação vigente. Outras possibilidades incluem a aquisição ou locação de veículos próprios para atender às necessidades de transporte interno, ou ainda a terceirização do serviço por meio da contratação de uma empresa especializada. Cada abordagem apresenta vantagens e desvantagens, sendo crucial uma análise aprofundada para determinar a solução mais eficiente e econômica para a autarquia.

Visto que as licitações envolvendo terceirização de serviço de motoristas pela administração da cidade de Uberlândia têm sido vencidas historicamente por cooperativas (Licitações - Portal da Prefeitura de Uberlândia, 2023), cabe analisar esse ente jurídico. Em uma cooperativa de motoristas, o trabalhador é ao mesmo tempo funcionário e dono. Conforme a

legislação (BRASIL, 2012), alguns dos princípios do cooperativismo são: a preservação de direitos sociais, a não precarização do trabalho, além de uma visão democrática de lideranças, a livre associação e a divisão de responsabilidades. São formas de organização dos trabalhadores capazes de proteger direitos trabalhistas semelhantes aos trabalhadores com carteira assinada, formar grupos coesos que são capazes de competir no mercado privado, onde eles pereceriam caso estivessem isolados. Esse formato impõe aos trabalhadores obrigações e riscos inerentes a qualquer atividade econômica, mas mitiga esses riscos ao dividi-los para uma coletividade de sócios. (SAUSEN; BAGGIO; BUSSLER, 2021).

4 Resultados encontrados

4.1 Avaliação documental

Em avaliação do contrato firmado entre a autarquia e as cooperativas vencedoras do processo licitatório, observa-se o valor de R\$ 4600,00 por veículo de cinco portas, e R\$ 7158,11 para caminhonetes pick-up cabine dupla. Nas regras estabelecidas, verifica-se que apenas o serviço está previsto em contrato, ou seja, a cooperativa e o motorista contratados devem arcar com todas as manutenções do veículo, gastos com combustível, e em caso de qualquer tipo de impedimento de trabalho, seja por impossibilidade do automóvel ou do motorista, cabe à cooperativa fazer reposição por outro trabalhador ou veículo, ocasionando perdas financeiras diretas ao motorista. Os veículos fornecidos devem ter no máximo cinco anos de uso (e os pick-ups no máximo 10 anos). Uma restrição protetiva para a contratada é a quilometragem prevista, que permite um máximo de dois mil quilômetros rodados por mês. No DMAE, o horário de trabalho segue o padrão de horário comercial (das 08 horas da manhã às 17 horas da tarde) com poucas diferenças entre setores, e normalmente não há funcionamento aos sábados, domingos e feriados. Embora não exista nenhuma restrição prevista em contrato ou em edital quanto ao horário de trabalho, utiliza-se como praxe a restrição prevista na CLT de 44 horas semanais ou um valor menor, conforme a necessidade de cada setor (DMAE, 2021).

Na época da contração e elaboração do edital número 85 no ano de 2021, (DMAE, 2021), o salário inicial de um motorista concursado era de R\$ 2588,48. Aos custos do empregador com salário, soma-se o auxílio alimentação de R\$ 200,00 e os gastos com previsão mensal de gratificação natalina (13º salário) e terço constitucional de férias, porém, para o órgão, a contribuição patronal para Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Uberlândia (IPREMU) de 22% sobre o salário base é o encargo mais relevante. O custo mensal final dessa contratação é de R\$ 3.645,55. (Portal da Transparência - Portal da Prefeitura de Uberlândia, 2023). Nesse valor, não são considerados gastos com auxílio transporte, nem com direitos especiais

que são devidos apenas ao servidor público, o anuênio (pagamento de 1% do salário por ano de serviço prestado), e a licença prêmio (três meses de salário pago em espécie ou como férias ao servidor que prestar cinco anos ininterruptos de serviço prestado), além de todos os custos que os direitos relacionados a afastamentos médicos, dele ou de familiares próximos, a autarquia também assume os riscos com acidentes e custos de treinamentos (UBERLÂNDIA, 2014).

No momento do processo decisório, a diferença entre os custos diretos da contratação através de concurso público e de terceirizar o serviço é de R\$ 954,44, e essa diferença deve ser suficiente para cobrir custos com a compra e depreciação do automóvel, com combustível e todas as manutenções necessárias. O item combustível, a morosidade de compra e a impossibilidade de venda de automóveis pelo serviço público (realizados apenas via leilão), além dos gastos diretos com manutenção (e indiretos com o custo dos dias do automóvel parado), já seriam suficientes para justificar a escolha pela terceirização. Quando se leva em conta o longo prazo, a avaliação se torna mais complexa, pois se coloca em perspectiva não só os valores dos direitos (anuênio e licença prêmio), mas principalmente os custos com o automóvel (UBERLÂNDIA, 2014).

O quadro 1 resume os valores mensais, e demais variáveis que um bom gestor deve levar em consideração ao decidir pelo modelo. Normalmente a visão gerencialista se limitaria a primeira, talvez a segunda linha, mas quando é posto em perspectiva as diversas consequências de uma decisão ou de outra, a análise se torna mais robusta e fidedigna, e permite a tomada de uma decisão mais informada. Assumir determinados riscos e custos, operar sob uma visão que valorize o trabalhador, favorecer o longo ou o curto prazo são juízos de valor que dependerão da visão de mundo do gestor, do momento político e econômico em que ele está inserido, sua rede de influência e apoios.

Quadro 1: Comparativo entre modelos

Modelo	Servidor + Carro DMAE	Motorista e carro terceirizados	Servidor + Carro terceiro
Custo Mensal direto	R\$ 3.645,55	R\$ 4.600,00	R\$ 5.065,55
Custos acessórios com os trabalhadores	Anuênio, licença prêmio, afastamentos legais, horas extras.	Esforço burocrático para avaliação de documentação de ordem fiscal, tributária e trabalhista.	Anuênio, licença prêmio, afastamentos legais, horas extras.
Risco de ações trabalhistas	Baixo	Alto	Baixo
Custo com automóvel	Depreciação, Manutenções, Combustível, Custo com automóvel	Embutido no preço de contrato	Combustível

	parado, Seguros, Impostos.		
Custos ocultos		Perda de arrecadação da ordem de R\$ 1.203,03 mensais por motorista para o órgão previdenciário do município	
Riscos legais		Corrupção, indicações políticas para cargos em empresas contratadas	
Custo Social		Perda de sentimento de pertencimento social ao trabalho.	

Sob essa ótica (Quadro 1), percebe-se claramente que os gastos com o automóvel são o fator predominante no processo de escolha, mostra uma deficiência do setor público relativo à compra, manutenção e posterior repasse do veículo. Essa deficiência mascara o real problema envolvido no processo decisório. Um gestor com uma visão humanista faria a terceirização da máquina e apenas da máquina, visto que os ganhos financeiros com a terceirização do serviço são muito pequenos em comparação com as vantagens obtidas por ter um funcionário comprometido e parte integral da autarquia.

Os custos com automóveis não são reduzidos ao gasto com combustível, um investimento em um automóvel gera para o órgão um bem que será usado por muitos anos. Devido à dificuldade de compra e venda desses itens, o mais comum é o uso até a inutilização do veículo, sendo posteriormente vendido em leilões, o órgão assume todo o prejuízo da venda, e fica limitado a vontade política e limitação orçamentária para aquisição de novos veículos. A depreciação do veículo é, portanto, um custo cuja comparação se torna bastante difícil, por causa da oscilação nos preços do mercado automotivo. Essa opção foi explorada no ano seguinte ao processo decisório, no pregão 52 de maio de 2022. A empresa vencedora fornecera veículos alugados e assumiu todos os riscos da atividade econômica, gastos com manutenção, excetuando-se os gastos combustíveis. O valor obtido foi R\$ 1420,00 para os veículos de passeio. Quando colocado em perspectiva, a diferença de R\$ 954,44, necessária a suprir todas as demandas do veículo, o custo com veículos alugados se torna uma opção bastante vantajosa (DMAE, 2022).

A terceirização da máquina, e não do ser humano, se torna a escolha mais coerente. Quando são observados custos ocultos, impostos a outros órgãos da Administração Pública, essa escolha é também a mais eficiente.

4.2 Discussão dos Resultados

“Não existe almoço grátis” (FRIEDMAN, 1975), a famosa frase usada no contexto do liberalismo econômico para dizer que os gastos do estado têm sempre um custo para a sociedade também pode e deve ser aplicada a economia gerada pela terceirização, visto que essa economia só é possível, pois um dos atores da cadeia produtiva terá seus ganhos diminuídos, esse ator é a parte mais fraca da cadeia, e que tem menos acesso aos recursos e depende integralmente da organização para sua sobrevivência. Os ganhos econômicos gerados pela terceirização decorrem dos prejuízos impostos ao trabalhador. Sobre o motorista terceiro recaem todos os riscos inerentes à atividade econômica, e como retorno ele tem um salário menor do que seu par concursado, que além de receber um salário maior e acesso a direitos trabalhistas, tem a estabilidade financeira e social, advinda da sua identificação com seu trabalho.

Quando se amplia a análise para toda a administração municipal, e não apenas do órgão autárquico, percebe-se um custo oculto que é a perda de arrecadação causada ao órgão previdenciário municipal, da ordem de 33% do salário base de cada posto de trabalho terceirizado. Ou seja, a economia gerada para a autarquia decorre em parte de um prejuízo causado ao IPREMU cujos recursos dependem diretamente do trabalho de servidores concursados.

Quando se percebe a utilização da terceirização como política pública, com a contratação de cada vez mais postos de trabalho por esse instrumento (Licitações - Portal da Prefeitura de Uberlândia, 2023), o sistema de repartição começa a perder sustentabilidade, haja vista o crescente envelhecimento e sobrevida da população. Sob um argumento de possuir um déficit de dois bilhões de reais, a reforma da previdência municipal aprovada em 2023 é reflexo desse contexto, aliado a outras mudanças como a terceirização da gestão dos hospitais da cidade, de algumas escolas, implica em uma queda de arrecadação cada vez mais acentuada (LEMOS, 2023).

Nas relações entre entes públicos e privados, devem ser levados em consideração os riscos inerentes a esse tipo de relação, quais sejam riscos de natureza fiscal, trabalhista, confidencialidade de informações, os de natureza penal (corrupção, advocacia administrativa) ou de natureza administrativa (improbidade, patrimonialismo, indicações de parentes para trabalho nas empresas privadas etc.).

O processo de terceirização não fere nenhum princípio legal, ele só é visto como danoso se observado do ponto de vista da comunidade como um todo. Ao trabalhador contratado como terceiro se impõe a lógica de competição

do mercado de trabalho, ele está sujeito às mesmas condições de todos os trabalhadores da iniciativa privada e parcialmente protegido pelo modelo cooperativo. Logo, de seu ponto de vista, estar empregado é melhor do que estar desempregado, mas sua remuneração não sobe anualmente, sua posição é frágil, visto que a empregabilidade está sujeita ao vencimento da sua cooperativa no processo licitatório. Não há uma conexão comunitária ou um vínculo emocional entre o terceiro e a autarquia, nem possibilidade de ascensão, ou um plano de carreira. Ocorre uma forte alienação entre o trabalhador e seu local de trabalho (AKTOUF, 2021), enquanto servidores possuem fortes vínculos com o órgão em que trabalham.

Os salários, resultado do trabalho desse motorista, são bastante reduzidos quando comparados aos de um motorista de mesma função, com a mesma experiência. Sendo a única real diferença entre eles o tipo de vínculo com a autarquia. O servidor possui força sindical, estabilidade, diversos direitos conquistados ao longo dos anos, ao passo que o motorista terceiro convive com a insegurança de ter seu contrato rompido, com os riscos de ter seu veículo particular danificado e, portanto, impossibilitado de trabalhar, assumindo gastos com manutenção e tendo ele a obrigação de prever e se antever a gastos normais da rotina de um empresário, mas sem o benefício do lastro econômico ou do retorno lucrativo de uma atividade empresarial. O terceiro trabalha por sua sobrevivência, quando cooperado, não tem parte do valor de seu trabalho retido pela exploração de um ente interessado no lucro. Ainda assim a exploração de seu trabalho é feita por um ente público sem intenção lucrativa, mas de visão economicista.

Do ponto de vista da sociedade, prevalece a proposta de redução de custo, visto que a folha de pagamento representa (Portal da Transparência - Portal da Prefeitura de Uberlândia, 2023) parte relevante dos gastos de qualquer órgão da administração. Os demais impactos negativos gerados e riscos também são percebidos apenas no longo prazo, gerando uma falsa sensação de economia.

Para a autarquia, a terceirização implica em uma redução direta de custos e também numa mudança na lógica de processos. A responsabilidade fiscal, tributária e trabalhista é compartilhada, o órgão tem que modificar sua estrutura interna para atender a legislações, buscando evitar passivos e prejuízo ao erário. Os editais e contratos devem ser feitos prevendo os possíveis efeitos nocivos e estruturas internas de fiscalização devem ser criadas. Grande parte desse esforço fiscalizatório é inútil, pois é impossível ter conhecimento total dos processos e serviços de um ente privado, além disso, há limites legais bem definidos para o que um órgão público pode exigir de seus entes parceiros, antes de infringir o campo de atuação de outros órgãos competentes, tais como Receita Federal, Ministério Público ou Ministério do Trabalho.

A visão predominante entre os gestores é que as proteções sociais são entraves para o desenvolvimento econômico (GAULEJAC, 2017), mas

negligencia os impactos de longo prazo e os benefícios produtivos de uma abordagem humana nos processos e contratações. Parece contraditório, pois essas ações, apesar de representarem aumento de custos, estão alinhadas com a crescente tendência dos consumidores em valorizar compromissos éticos das empresas. Além disso, profissionais talentosos são atraídos por organizações engajadas no crescimento das pessoas e em causas sociais e ambientais. Ter clientes fiéis e funcionários talentosos é, sem dúvida, uma vantagem competitiva significativa para qualquer organização (VERGARA, 2021). No setor público, esse diferencial pode ser explorado como uma visão política moderna, engajada e responsável.

Outro princípio a ser analisado é o dos motoristas enquanto classe, conforme a lógica dos concursos públicos, a realização de uma prova escrita deve determinar quem é mais qualificado para um serviço, o que pode ser visto como elitista. Ela parte de uma visão meritocrática errônea em que todos tiveram oportunidades iguais de estudar, ignora a crescente desigualdade educacional e a dificuldade de se trabalhar e estudar para uma prova dessa natureza, favorecendo aqueles que são privilegiados que não precisam trabalhar ou podem trabalhar menos para viver. A alternativa apresentada para o motorista é se cooperar e participar de um grupo que precisa aceitá-lo, e segue lógicas de mercado em que ele só conseguirá trabalhar caso o grupo tenha um preço competitivo (baixo) e vença a licitação.

O humanismo nas organizações advoga que a eficiência e a produtividade almejadas pelo gerencialismo, assim como o trabalhador engajado e produtivo, não podem ser alcançadas em uma organização que busca explorá-lo, que o reduza a uma máquina, não leva em conta as suas necessidades e ambições, seus desejos e vocações. É preciso avançar além da burocracia, além do gerencialismo, para uma visão mais ampla, que abarque o social, o ambiental e os impactos da organização como um todo na sociedade e reconhecer que existe uma contradição inerente em buscar por eficiência sem valorizar os trabalhadores (AKTOUF, 2021), e as consequências dessa contradição são os prejuízos de ordem financeira, política e social.

5 Conclusão

Em suma, o estudo abordou o processo de tomada de decisão para terceirizar serviços na Administração Pública, utilizando o caso dos motoristas do DMAE como exemplo. A análise dos dados evidencia que a terceirização se tornou uma prática frequente na administração, abrangendo diversos serviços, devido ao fato de estar inserida no contexto macroeconômico que adota uma perspectiva neoliberal da economia. À escolha política e ao modelo de Administração Pública baseado no New Public Management estão alinhados os demais atores da sociedade que fizeram movimentos semelhantes.

No entanto, é importante destacar que a terceirização traz implicações financeiras e sociais. Por exemplo, os trabalhadores terceirizados enfrentam

maiores riscos e condições de trabalho precárias em comparação aos servidores concursados. Não possuem os mesmos direitos e benefícios sociais, como estabilidade e planos de carreira. Sua contratação se deve não com o propósito de melhoria do serviço, de redução da burocracia ou melhorar os processos, mas de uma economia com o ser humano, que é visto como um dos muitos recursos necessários à organização.

No contexto específico dos motoristas terceirizados do DMAE, foi analisado o contrato firmado com cooperativas de motoristas, em que os custos diretos e acessórios foram comparados com a contratação de servidores públicos. A terceirização trazia uma economia direta para a autarquia, sob o custo de redução da arrecadação para o órgão previdenciário municipal.

A decisão final que o gestor deveria tomar considera três opções principais, terceirizar todo o serviço, terceirizar apenas o automóvel e contratar um servidor, ou internalizar todo o processo. Uma análise puramente contábil apontaria para a terceirização total, pois o custo de R\$ 954,44 acima da internalização total do serviço, compensaria diretamente os custos com veículo. As demais opções se tornam mais vantajosas quando a análise é acrescida de custos ocultos, especialmente os de ordem previdenciária.

Diante disso, fica evidente que não apenas os indivíduos são afetados, mas também há consequências para toda a sociedade. A lógica de redução de custos prevalece em detrimento do bem-estar e da dignidade dos trabalhadores, além de gerar desafios para a Administração Pública em relação à fiscalização e gestão dos contratos, o que abre portas para relações conflitantes entre o serviço público e a iniciativa privada, confundindo as funções e objetivos distintos desses entes.

Essa pesquisa se limitou a um nicho específico de contratos como forma de exemplificar e discutir a terceirização em seu contexto amplo, sendo possível ampliar o escopo para múltiplas áreas de uma mesma empresa, órgãos diversos de um mesmo município, ou mesmo órgãos diversos de municípios diversos, como forma de ampliar o escopo, e estudar prevalência desse tipo de abordagem na administração pública atual.

Portanto, é fundamental considerar a importância de uma abordagem humanizada nas escolhas de terceirização na Administração Pública, valorizando não apenas os aspectos financeiros, mas também os impactos sociais e trabalhistas. A visão gerencialista limita o gestor e o induz a tomar decisões que prejudicam os trabalhadores, a sociedade e a própria empresa, enquanto uma administração humanizada vai além da maximização do lucro e busca promover a qualidade de vida, a justiça social e o desenvolvimento integral das pessoas envolvidas.

Referências

AKTOUF, Omar. Administração e teorias das organizações contemporâneas: rumo a um humanismo radical crítico?. **Organizações & Sociedade**, v. 8, p. 13-33, 2001.

BONFIM, H. Terceirização: para quem fica as vantagens e desvantagens. **Revista Eletrônica do Tribunal Regional do Trabalho da Bahia. Bahia: TRT 5ª Região, ano V, n. 9, 2017.**

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, 5 de outubro de 1988. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 10 de jul. de 2023.

BRASIL. **Lei 12.690, de 19 de julho de 2012**. Dispõe sobre a organização e o funcionamento das Cooperativas de Trabalho; institui o Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12690.htm> Acesso em: 10 de jul. de 2023.

BRASIL. **Lei 13.429, de 31 de março de 2017**. Altera dispositivos da Lei n.º 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13429.htm> Acesso em: 10 de jul. de 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. 1996.

CARNEIRO, Fernanda Maria Afonso. A terceirização na administração pública: vantagens, desvantagens e ameaças ao regime jurídico das relações do trabalho. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, v. 2, n. 2, p. 61-80, 2016.

CAVALCANTE, P. **Gestão Pública Contemporânea: Do Movimento Gerencialista Ao Pós-NPM.** IPEA. http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8027/1/td_2319.pdf

FRIEDMAN, Milton. **There's no such thing as a free lunch.** LaSalle, IL: Open Court, 1975.

LEMOS, Vinicius. 2023. **Reforma da Previdência em Uberlândia é aprovada, mas tema pode ir à Justiça.** Disponível em <https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2023/01/03/interna_politica,1440446/reforma-da-previdencia-em-uberlandia-e-aprovada-mas-tema-pode-ir-a-justica.shtml> Acesso em: 10 de jul. de 2023.

UBERLÂNDIA. **Lei nº 11.966, de 29 de setembro de 2014**. Dispõe sobre o plano de carreira dos servidores públicos da administração direta do

município de Uberlândia e dá outras providências. Disponível em: <> Acesso em: 10 de jul. de 2023.

DMAE Uberlândia. **Edital de Licitação. Pregão Eletrônico Nº 85/2021.** 20 de julho de 2021. Disponível em: <<https://www.uberlandia.mg.gov.br/prefeitura/orgaos-municipais/dmae/licitacoes-dmae/>> Acesso em: 10 de jul. de 2023.

DMAE Uberlândia. **Edital de Licitação. Pregão Eletrônico Nº 52/2022.** 11 de maio de 2021. Disponível em: <<https://www.uberlandia.mg.gov.br/prefeitura/orgaos-municipais/dmae/licitacoes-dmae/>> Acesso em: 10 de jul. de 2023.

DMAE - Portal da Prefeitura de Uberlândia. Disponível em: <<https://www.uberlandia.mg.gov.br/prefeitura/orgaos-municipais/dmae/o-dmae/>>. Acesso em: 10 de jul. de 2023

GAULEJAC, Vincent de. **Gestão como doença social: ideologia, poder gerencialista e fragmentação social.** 2007.

Licitações - Portal da Prefeitura de Uberlândia. Disponível em: <<https://www.uberlandia.mg.gov.br/prefeitura/orgaos-municipais/dmae/licitacoes-dmae/>>. Acesso em: 10 de jul. 2023.

KIAN, Tatiana. Terceirização na administração pública. **Revista do Direito Público**, v. 1, n. 2, p. 227-240, 2006.

LOBO, B. N. L.; SILVA, R. P.. Reforma trabalhista e terceirização na administração pública: reflexões críticas. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região Belo Horizonte**, p.457-469, 2017.

OSBORNE, David. Reinventing government. **Public productivity & management Review**, p. 349-356, 1993.

Portal da Transparência - Portal da Prefeitura de Uberlândia. Disponível em: <<https://www.uberlandia.mg.gov.br/portal-da-transparencia>>. Acesso em 10 de jul. de 2023.

SAUSEN, Juliana da Fonseca Capssa Lima; BAGGIO, Daniel Knebel; BUSSLER, Nairana Radtke Caneppele. Gestão humanizada em tempos de pandemia: impactos e contribuições para o cooperativismo. **Revista Alcance**, v. 28, n. 3, p. 374-391, 2021.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** Cengage Learning, 2014.

VERGARA, Sylvia Constant; BRANCO, Paulo Durval. **Empresa humanizada: a organização necessária e possível.** Revista de Administração de Empresas, v. 41, p. 20-30, 2001

TST, Tribunal Superior do Trabalho. Súmula 331 Contrato de Prestação de Serviços. Legalidade. Divulgado em 27, 30 e 31.05.2011. Disponível em

https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html Acesso em 10 de jul. de 2023.