

Perspectivas da Terceirização na Administração Pública na Nova Abordagem de Contratação

Future Perspectives of Outsourcing in Public Management in the New Approach to Hiring

Glener Alvarenga Mizael

Universidade Federal de Lavras – UFLA – Brasil
glener.adm@gmail.com
ORCID: 0000-0003-1463-2626

Cristina Grazielle Chagas Murad

Universidade Federal de Lavras- UFLA – Brasil
cristina.adm@ufla.br
ORCID: 0000-0002-6104-2672

Luiz Marcelo Antonialli

Universidade Federal de Lavras- UFLA – Brasil
lmantonialli@ufla.br
ORCID: 0000-0003-1220-6164

Submetido em 26/11/2019; **Aprovado** em 18/03/2020.

Resumo

Objetivo: Tendo em vista a nova regulamentação na administração pública para contratação de serviços, este artigo tem por objetivo identificar as mudanças e os possíveis reflexos nas contratações por meio da nova normativa, Instrução Normativa - IN nº 05/17, que regulamenta a contratação de serviços na administração pública federal, autárquica e fundacional. **Metodologia:** Por meio da análise documental, realizou-se um estudo comparativo entre a IN nº 02/08 (revogada) e a Instrução Normativa nº 05/17. **Resultados:** Como resultado, observou-se que as principais mudanças trazidas pela IN 05/17 estão em sintonia com os pressupostos da administração pública gerencial e societal, na medida em que traz alguns avanços na fase de planejamento, seleção do fornecedor e gestão contratual. **Contribuições teóricas:** Pelo estudo, observa-se que as normativas que vem sendo implantadas na administração pública não busca superar o modelo burocrático, mas sim flexibilizá-lo na medida de melhor atender os anseios da sociedade. **Contribuições práticas:** Permitir aos gestores públicos uma reflexão sobre os principais impactos na terceirização e fiscalização de contratos na administração pública. **Palavras-chaves:** terceirização; administração pública; instrução normativa; gestão contratual; *accountability*.

Abstract

Objective: In view of the new regulations in the public administration for contracting services, this article aims to identify the changes and possible impacts on contracting through the new regulation, Normative Instruction - IN nº. 05/17, which regulates the hiring of services in the federal, municipal and foundational public administration. **Methodology:** Through documentary analysis, a comparative study was carried out between IN nº 02/08 (revoked) and Normative Instruction nº 05/17. **Results:** As a result, it was observed that the main changes brought about by IN 05/17 are in line with the assumptions of public management and societal administration, as it brings some advances in the planning, supplier selection and contractual management phase. **Theoretical contributions:** Through the study, it is observed that the norms that have been implemented in public administration do not seek to overcome the bureaucratic model, but rather to make it more flexible in order to better meet the needs of society. **Practical contributions:** Allow public managers to reflect on the main impacts on outsourcing and inspection of contracts in public administration.

Keywords: outsourcing; public administration; Normative Instruction; contractual management; accountability.

1. Introdução

No contexto das empresas, sabe-se que o principal desafio para uma organização se manter competitiva é por meio de estratégias claras e bem definidas e com foco nas competências e habilidades essenciais. Essa estratégia foi amplamente adotada pelas empresas ao focar no *core business*. Nesse movimento, estas passaram a focar nas atividades finalísticas e a terceirizar atividades de apoio, que, de certa forma, não estão relacionadas com a atividade fim de uma empresa. Como exemplo, tem-se as atividades terceirizadas de: limpeza, vigilância, transporte e atividades de apoio administrativo. Nisto, surge o movimento de terceirização, como forma de reduzir custos e ganhar vantagem competitiva com atividades que agregam valor aos produtos e/ou serviços ofertados para os clientes.

Da mesma forma, a administração pública brasileira vem incorporando essa prática do mercado, com o marco regulatório do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, o qual promoveu a descentralização da administração pública brasileira, terceirizando atividades de apoio e não relacionadas com a atividade fim da organização. Desde então, marcos legais da terceirização passaram a vigorar a partir da instrumentalização das leis por meio de publicação de instruções normativas, no intuito de orientar os órgãos públicos na contratação dos serviços não essenciais. A Instrução Normativa nº 2/08 foi a primeira legislação que orientou os gestores públicos na contratação dos serviços. Aproximadamente dez anos depois, criou-se a Instrução Normativa nº 5/17, que revogou a IN 2/08 e trouxe novas perspectivas e responsabilidades gerenciais na administração pública.

O presente trabalho teve por objetivo apresentar as principais mudanças da terceirização e os possíveis reflexos na administração pública na nova abordagem de contratação, quando em 26 de maio de 2017 foi publicada a Instrução Normativa nº 5 (IN 5/17) pela Secretaria de Gestão do Ministério de Planejamento, alterando as regras para contratação de serviços no âmbito da administração pública, com ou sem dedicação de mão de obra exclusiva. A contribuição para o estudo consiste em trazer uma reflexão crítica por meio da análise documental, confrontando e analisando as alterações ocorridas entre a Instrução Normativa nº 2 de 2008 (revogada) com a nova IN 5/17.

Este ensaio teórico buscou responder às seguintes questões: a) Com a nova abordagem de contratação de serviços na administração pública, o Estado busca, na estratégia de terceirização, uma parceria que possibilita troca de experiências e conhecimento que o mercado propicia? b) Quais os pressupostos da nova abordagem de contratação de serviços e qual o seu relacionamento ou rompimento com os modelos patrimonial, burocrático, gerencial e societal? c) Com a nova abordagem de contratação de serviços há de se falar em *accountability*? d) Quais as principais mudanças ocorridas com a Instrução Normativa nº 5/17?

Neste sentido, com esta reflexão teórica, buscou-se trazer uma contribuição para os gestores públicos no desempenho da função, bem como, uma reflexão crítica sobre os principais impactos que o normativo traz frente aos desafios impostos à administração pública de ofertar um serviço público eficaz, eficiente e de qualidade.

O primeiro tópico buscou trazer a abordagem do contexto da Administração Pública brasileira, apresentando os modelos de estado e sua evolução, bem como os rompimentos e a nova perspectiva na administração pública. Em seguida, procurou-se resgatar na teoria o surgimento da terceirização, primeiramente no contexto empresarial como estratégia organizacional e posteriormente, na administração pública. Dentro dessa temática, abordou-se a contratação de serviços na administração pública, contemplando aspectos, normativas e procedimentos a serem adotados. Na sequência, focou-se o aspecto da contratação de serviços na administração pública e a metodologia de estudo adotada, bem como os resultados e discussão e as considerações finais da pesquisa realizada.

2. Evolução da Administração pública

A administração pública patrimonialista predominou nos países em que vigorava a monarquia como regime de governo, onde o rei era o todo-poderoso e sobressaía a lógica de “aos amigos tudo, aos inimigos a lei”. No Brasil não foi diferente, visto que, entre os anos de 1500 e 1822, imperou a exploração e a pilhagem das reservas e riquezas naturais, sendo que o domínio exercido pela coroa portuguesa se baseava, exclusivamente, na vontade do soberano, na confusão histórica do público e do privado e em

grupos de interesses formados basicamente por elites improdutivas. (Faoro (1989); Weber (1999)).

De acordo com Weber (1999), as características básicas do patrimonialismo são: caráter personalista do poder; ausência de uma esfera pública contraposta à privada; lógica subjetiva e casuística do sistema jurídico; irracionalidade fiscal; tendência à corrupção do quadro administrativo; relações de lealdade pessoal; ausência de limites entre os bens e recursos públicos e privados; clientelismo, corrupção e nepotismo. A função do Estado e do serviço público era dar emprego e favorecer aliados.

No Estado absolutista, os portugueses dominaram uma imensa extensão territorial, onde conseguiram implantar uma identidade linguística, religiosa e cultural. Mas seu legado não termina por aí, eles deixaram uma população quase analfabeta, uma sociedade onde brancos dominavam negros e como consequência, conforme esclarece Carvalho (2015), à época da independência, não havia cidadãos brasileiros, nem pátria brasileira. Neste ponto, pode-se deduzir que a administração pública existia de forma precária.

Esse Estado Patrimonialista perdurou no Brasil até o final do século XIX. Mesmo com o domínio das oligarquias, ocorrido após 1889 com a proclamação da República, o perfil das ações do Estado não teve mudanças significativas. Essa condição se transformou apenas a partir de 1930 com o governo Vargas e a era da industrialização brasileira.

Como forma de coibir as práticas viciosas de um Estado patrimonialista, surge a administração burocrática, apresentando as seguintes características: a decisão racional, por meio da qual se evidencia a possibilidade de se alcançar um objetivo claro ao se estabelecer os meios para alcançá-lo através de um planejamento; a centralização e a hierarquia de comando; a impessoalidade, uma vez que nesse modelo os cargos se inter-relacionam e não as pessoas; a formalização através da prioridade dada ao estabelecimento e cumprimento de normas e regras escritas. Para Weber (1999), esse modelo de administração elimina a gestão mediante notáveis feudais, patrimoniais, patrícios ou outros que a exercem como cargo honorífico ou hereditário, em favor de funcionários contratados.

Do mesmo modo que o chamado progresso em direção ao capitalismo, desde a Idade Média, é critério unívoco da modernização da economia, o progresso em direção ao funcionalismo burocrático, baseado em contrato, salário, pensão, carreira, treinamento especializado e divisão do trabalho, competências fixas, documentação e ordem hierárquica, é o critério igualmente unívoco da modernização do Estado, tanto do monárquico quanto do democrático (Weber, 1999, p. 529).

De acordo com Bresser-Pereira e Spink (2006), a democracia e a administração pública burocrática surgiram para proteger o patrimônio público contra a privatização patrimonialista do Estado. A Administração Burocrática surgiu no Brasil, no governo do presidente Getúlio Vargas, com as determinações estabelecidas através da profissionalização de critérios objetivos em relação ao ingresso no serviço público, com a criação de planos de carreiras baseados no mérito do servidor e não nos favores que este poderia auferir com a usurpação do cargo. É interessante ressaltar que durante seu governo, Vargas criou um órgão responsável pelo controle da administração pública, no que tange aos recursos humanos e diretrizes burocráticas, chamado Departamento de Administração do Serviço Público (DASP).

Segundo Osborne e Gaebler (1995), a burocracia funcionou durante muito tempo, não porque era eficiente, mas porque ela resolvia os principais problemas que precisavam ser resolvidos como os já citados acima. A forma tradicional da administração pública, mais comumente denominada burocracia, na verdade era considerada, para Denhardt e Denhardt (2000), neutra, hostil ao envolvimento do cidadão, sem envolvimento na política, paroquial, se concentrando estritamente na eficiência. Lynn Jr (2001) assim como Osborne e Gaebler (1995) ainda acrescentaram que a burocracia weberiana foi considerada inadequada para o contexto institucional contemporâneo por ser lenta, rígida, engessada, centralizada, insular, auto protetiva e profundamente antidemocrática.

Com a evolução desse cenário, ou seja, mudanças rápidas e constantes, sociedade mais bem informada, articulada e solicitadora constante de serviços de qualidade, e em virtude da necessidade de maior efetividade, surgiu a Administração Gerencial ou Nova Administração Pública (NAP). A emergência por reformas surgiu de uma demanda por maior eficiência e transparência do Estado. Dessa forma, as instituições públicas foram pressionadas a reverem suas estruturas e dinâmicas de funcionamento, a fim de otimizarem seus processos e rotinas, assegurando melhor desempenho e resultados mais efetivos (Pablo et. al., 2007).

Esse modelo surgiu na segunda metade do século XX, como uma resposta aos diversos dilemas pelos quais passavam os países da Europa e da América do Norte, mais especificamente Reino Unido e

Estados Unidos, uma vez que enfrentavam problemas de altos gastos com o serviço público, ineficiência e crises fiscais. De acordo com Barzelay (2000, p. 229), a Administração Pública Gerencial é um campo de debate acadêmico e profissional sobre temas de “políticas de gestão pública, liderança executiva, desenho de organizações programáticas e operações de governo”. A Nova Administração Pública, segundo Noordhoek e Saner (2005, p. 35), “realizou a promessa de mudar as burocracias tradicionais numa forma de governo orientada para resultados e para a transparência, dirigida e apoiada por eficientes e eficazes gestores públicos”.

No Brasil, a Nova Administração Pública começou a ganhar contornos bem definidos a partir da década de 1990 com a Reforma do Estado, que tinha como pressuposto central a criação de modelos institucionais que ampliassem a “capacidade de governar, a legitimidade política e a eficiência na provisão de bens e serviços para a sociedade” (Rezende, 2009, p. 345). A estratégia de reforma ocorrida no Brasil em 1995 teve como pressuposto a conexão entre a elevação da performance e a transformação das formas tradicionais de delegação e controle entre as agências do setor público (Bresser-Pereira, 2007).

De acordo com Bresser-Pereira e Spink (2006), a Nova Administração Pública tem de ser eficiente ao prover bens públicos, que cabe ao Estado diretamente produzir ou indiretamente, financiar. Suas características básicas são: o foco na eficiência e no cidadão e para a obtenção de resultados; estratégia de descentralização administrativa; incentivo à inovação e à criatividade.

Acrescentado a isso, Osborne e Gaebler (1995) enfatizaram que é necessário transformar instituições burocráticas em instituições inovadoras, dispostas a eliminar iniciativas obsoletas, prontas a fazer mais com menos recursos, interessadas em absorver novas ideias. Ainda segundo os autores, cabe ao governo uma gestão orientada por objetivos claros, com pessoas qualificadas, com foco no cidadão, enfim, o papel do governo é “navegar em vez de remar” (Osborne e Gaebler, 1995, p. 27).

Para Cardoso (2005), esse modelo de administração tem o objetivo de superar os modelos burocráticos do passado, de forma a incorporar técnicas gerenciais que introduzam na cultura do trabalho público as noções indispensáveis de qualidade, produtividade, resultados, responsabilidade dos funcionários, entre outras. Pautando-se em uma visão democrática, ele afirma que um aparelho de Estado, além de eficiente, deve estar orientado pelos valores gerados pela própria sociedade democrática.

Para Paes de Paula (2005), esse novo modelo de gestão se baseou na articulação entre a estratégia de desenvolvimento dependente e associado às estratégias neoliberais de estabilização econômica e as estratégias administrativas dominantes no cenário de reformas orientadas para o mercado. Com isso, ainda segundo a autora, a nova gestão pública emergiu como modelo ideal para o gerenciamento do Estado.

A Nova Administração Pública, de acordo com Bresser-Pereira (1998), se diferenciou da administração pública burocrática, pois seguiu os princípios do gerencialismo, o qual enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas (advindas do setor privado) para o setor público.

Os principais objetivos da administração pública gerencial são: melhorar as decisões estratégicas do governo e da burocracia; garantir a propriedade e contrato, promovendo um bom funcionamento dos mercados; garantir a autonomia e a capacitação gerencial do administrador público e assegurar a democracia através de serviços públicos orientados para o cidadão-cliente e controlados pela sociedade. Para alcançar esses objetivos, o novo modelo de gestão deveria enfatizar a profissionalização e o uso de práticas de gestão do setor privado (Bresser-Pereira, 1998).

Apesar de esforços para superar o patrimonialismo, o Brasil nunca chegou a ter um modelo de burocracia consolidada, pois traços do Estado Patrimonialista ainda estão presentes na cultura política brasileira e se manifestam por meio do clientelismo, corporativismo, no fisiologismo e na corrupção (Matias-Pereira, 2008). Reforçando essa afirmação, Motta (2007) nos alerta que nas últimas décadas, a administração pública brasileira passou por grandes transformações, sobretudo, como parte do trânsito para a democracia. Desenvolveram-se novas práticas e expectativas de modernização, mas muitas de suas características tradicionais não foram removidas.

Dentre essas características que dificultam a implementação de novos modelos de gestão no serviço público, está a centralização excessiva, que deriva da complexidade do Estado e do excessivo controle dos meios. Esse cenário faz com que qualquer nova medida tomada repercuta, sistematicamente, em todos os setores e unidades. Por serem difíceis de coordenar, deixam os controladores assustados, que passam a ter cautela diante de qualquer proposta de mudança (Motta, 2007).

Para Rezende (2009) a reforma gerencial sugere o gradual movimento a uma administração baseada na eficiência. Essa administração estaria associada à criação de uma matriz institucional voltada para resultados e dotada de modelos de delegação e que possibilitam a participação e a descentralização burocrática. Pode-se observar que, de fato, a Nova Administração Pública não foi totalmente implementada. Segundo Rezende (2009, p. 361), a falha da implantação de reformas administrativas “reside na reduzida capacidade de conseguir a cooperação dos atores com poder de veto, em torno dos objetivos programáticos das reformas [...]”

Com essas observações, percebe-se que a transformação da administração pública somente ocorre quando introduzida uma nova cultura de gestão, com a ruptura com os modelos tradicionais de administração dos recursos públicos, como salientado por Guimarães (2000). O autor afirma que: “no setor público, o desafio que se coloca para a nova administração pública é como transformar estruturas burocráticas, hierarquizadas e que tendem a um processo de insulamento em organizações flexíveis e empreendedoras.” (Guimarães, 2000, p. 127).

Ou seja, neste contexto de evoluções dos modelos de gerenciar o Estado, as instituições públicas buscam inovar suas ações de modo a atender de forma satisfatória a população e prover serviços de melhor qualidade, além de primar pela eficiência e eficácia de sua gestão. A prestação de serviço por terceiros, a popular terceirização, admissível para suas atividades auxiliares e complementares, pode ser implementada.

3. Estratégia da terceirização

Segundo Giosa (1997, p. 14), a terceirização é “um processo de gestão pelo qual se repassam algumas atividades para terceiros, com os quais se estabelece uma relação de parceria, ficando a empresa concentrada apenas em tarefas essencialmente ligadas ao negócio em que atua.”

Dentre as vantagens da terceirização, tem-se: acesso a novos recursos tecnológicos que promovam a competitividade da empresa; agilidade na implementação de novas soluções frente aos desafios do ambiente; previsibilidade dos gastos/custos e prazos diante dos projetos e novos investimentos; aumento de especialização por meio do enfoque da atividade fim; aumento da criatividade; promoção de pessoal qualificado e mudança de cultura na organização (Leiria, 1993, Alvarez, 1996, Giosa, 1997). Contudo, Bernstorff (1999, p. 6) tem um posicionamento contrário. Para ele, a terceirização pode trazer vários problemas de “relacionamentos intergrupais e de perda de controle, indicando uma provável falta de planejamento sobre as formas de esclarecimento e acompanhamento internos antes da implementação”. A terceirização pode ser compreendida de diversas formas, segundo Salerno (1995):

- a terceirização da atividade produtiva propriamente dita, quando a empresa que terceiriza deixa de produzir certos itens e passa a comprá-los de fornecedores;
- a terceirização de atividades de apoio, de serviços de apoio à produção, via a contratação de empresas que fornecem esse serviço - é o caso típico das atividades de vigilância, jardinagem, restaurante, serviço médico, limpeza, manutenção, etc.;
- a sublocação de mão-de-obra para ser empregada na atividade produtiva - a empresa contrata uma “agenciadora” de mão-de-obra que aloca trabalhadores para atuarem em atividades diretas da contratante, mas com vínculo junto à contratada.

No mercado, as formas mais conhecidas de terceirização podem ser representadas pelas franquias, concessões, consultoria, autônomos e contratação de serviços gerais e auxiliares (Oliveira, 2013), conforme se observa no Quadro 1.

Quadro 1- Formas de terceirização

FORMAS	DEFINIÇÃO
Franquia	Uma empresa concede a terceiros o uso de sua marca, em condições preestabelecidas, para a comercialização dos produtos ou serviços
Consultoria	É a forma de prestação de serviços altamente especializados
Concessões	A delegação contratual ou legal da execução do serviço, na forma autorizada e regulamentada pelo governo, no qual se fixam as condições de prestação de serviço
Autônomos	É a contratação de pessoa física para funções especializadas, sendo exercidas com completa autonomia e utilizando suas próprias instalações
Contratação de serviços gerais ou auxiliares	É quando o terceiro exerce atividades auxiliares do tomador, executando o seu trabalho onde for determinado, inclusive nas instalações da contratante. Os serviços executados poderão ser de caráter permanente (limpeza e conservação) ou temporário

Fonte: Adaptado de Oliveira (2013, p. 198).

No mesmo sentido, Leite (1997, p.70), ao realizar uma pesquisa na década de 1990 com cerca de 125 empresas, das quais 80% tiveram experiências com a terceirização, constatou que os principais problemas enfrentados foram:

“42% resistência interna do pessoal técnico; 41% falta de capacitação/qualificação do parceiro; 40% dificuldades com interfaces; 32% pessoal interno não sabe lidar com terceiros; 31% resistência interna dos usuários; 31% perda de controle sobre a qualidade; 29% perda de controle sobre os prazos; 27% cultura do parceiro não se adapta ao padrão; 22% falta de idoneidade do parceiro; 16% reclamações trabalhistas; 13% perda do controle da estratégia da informatização; 12% perda do controle sobre os custos; 10% vazamento de informações confidenciais” (Leite, 1997, p. 70).

Para Ferreira da Silva (1998), o diferencial e o sucesso da terceirização seria a troca de experiências e o conhecimento que o mercado propicia. Na visão do autor, o profissionalismo e a cooperação devem estar presentes em todas as etapas de terceirização. Antes mesmo da troca de experiências e conhecimento, Alvarez (1996) destaca que a terceirização exige a qualificação da parceria. Ou seja, deve haver uma relação de confiança, justiça, lealdade e valorização dos indivíduos. Esses aspectos possibilitam ultrapassar questões de ordem técnica, fazendo que a cooperação entre as partes avance para além das cláusulas contratuais, favorecendo para um processo de mudança de gestão.

Paulillo (1999) realiza algumas críticas em relação à terceirização do ponto de vista do trabalhador. O autor considera a distância entre as expectativas e o serviço oferecido, menor capacidade técnica dos terceiros e problemas de relacionamento, como a dificuldade em estabelecer relação de parceria com os terceiros, choque cultural e problemas de relacionamento entre os terceiros e os funcionários da empresa. No mesmo sentido, Paulillo (1999) ressalta que a terceirização de certas atividades podem gerar a deterioração das relações de trabalho.

De forma complementar, Leiria (1993), em seu livro “O lado (des) Humano da Terceirização” diz: “A terceirização, como reflexo destes tempos, traz o novo da desconstrução e ao mesmo tempo a integração do desconstruído. Este efeito paradoxal implica numa nova relação do homem com o próprio homem, onde o ingrediente principal é a confiança. Sem ela, temos visto que os processos de terceirização naufragam.”

Neste ponto, pode-se questionar se a Administração Pública tem a mesma visão em relação à estratégia de terceirização, ou seja, se esta é vista como uma relação de parceria, de troca de experiências e de conhecimento nas suas contratações públicas. O próximo tópico visa abordar o aspecto da terceirização no serviço público.

3.1. Terceirização no serviço público

A Administração Gerencial se caracteriza por ter transformado as ideias, os valores e as práticas cultivados no domínio da administração de empresas em um referencial para o setor público. Entre suas principais características, podem-se citar: descentralização do aparelho do Estado; privatização de estatais; terceirização dos serviços públicos; regulação estatal das atividades públicas conduzidas pelo setor privado e uso de ideias e ferramentas gerenciais advindas do setor privado (Paes de Paula, 2005).

Ademais, o Decreto-Lei nº 200/67, ao dispor sobre a organização da Administração Federal e estabelecer diretrizes para a Reforma Administrativa, editou várias normas gerais e especiais, disciplinando que a Administração pode desobrigar-se da realização material de tarefas executivas (acessórias), recorrendo, sempre que possível, à execução indireta. A referida regra foi fixada visando impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa. Nesse sentido, buscou-se desonerar os servidores da execução de atividades acessórias, atribuindo-lhes as tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle.

Cabe destacar, ainda que, mesmo tal dispositivo tendo sido revogado posteriormente, em 1970, a Lei nº 5.645 permitiu que as atividades de transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras assemelhadas, fossem preferencialmente objeto de execução indireta. (Guerra e D'amato, 2016).

De maneira geral, a terceirização pode ser descrita como a realização de atividades, por um terceiro, que não constituem serviço público em sua essência, ou seja, o exercício de funções secundárias, que somente complementam o serviço, se caracterizando ainda pela ausência de vínculo contratual entre o prestador do serviço e seu usuário (Guerra e D'amato, 2016).

Manarino (2017) destaca que a terceirização se aplica às atividades-meio, que são atividades acessórias, de suporte, não diretamente relacionadas às atividades-fim da instituição, mas indispensáveis para seu sucesso. O § 2º do art. 581 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) conceitua atividade-fim como: “a que caracterizar a unidade do produto, operação ou objetivo final, para cuja obtenção todas as demais atividades convirjam, exclusivamente em regime de conexão funcional”. Para as universidades públicas, atividades-fim são o ensino, a pesquisa e a extensão. Atividades de limpeza, manutenção e conservação, por exemplo, são complementares e por isso consideradas atividades-meio.

Guerra e D’Amato (2016) destacam ainda que a Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), no art. 10, possibilita a execução indireta de empreitada nas obras e serviços, além de trazer, a título exemplificativo, algumas definições de serviços alcançados pela norma, no inciso II do art. 6º (Di Pietro, 2004).

Embora possível desde 1967, a terceirização – prestação de serviços acessórios – só se desenvolveu na Administração Pública na década de 1990, após aprovação do Plano Diretor da Reforma Administrativa do Estado em 1995. A partir desse momento, a política de pessoal foi direcionada para criação de novas carreiras tipificadas como as carreiras de Estado, extinção de vários cargos de provimento efetivo de níveis intermediário e auxiliar e a não-autorização de concurso público de cargos pertencentes ao Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação – PCCTAE (Manarino, 2017).

Houve ainda a regulamentação de contratação de serviços pelo Decreto nº 2.271/97, que no § 1º do art. 1º, versa que serviços de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações devem ser objeto de execução indireta (Lima, 2017).

Outro ponto a se destacar em relação à evolução da terceirização no setor público é a revisão do Enunciado nº 256 do TST, que, em 1993, foi substituído pela Súmula nº 331/TST, que previu a terceirização das atividades-meio da tomadora de serviços, limitada, no entanto, à esfera privada, abrangendo somente, em sua revisão no ano 2000, a esfera pública com a ampliação de seu escopo (Souza e Lemos, 2016).

Após este marco regulatório da terceirização no serviço público, o próximo tópico aborda a contratação de serviços na administração pública.

3.2. Contratação de serviços na Administração pública

A prestação de serviços públicos é regida por princípios próprios, dentre eles, a igualdade dos usuários perante o serviço, a continuidade do serviço público, a mutabilidade do regime jurídico, a generalidade e a eficiência (Di Pietro, 2004). Assim, as contratações de serviços e as aquisições de bens pela Administração Pública, em regra, devem ser feitas mediante procedimento licitatório, de forma a possibilitar o tratamento isonômico a todos aqueles interessados em contratar com o poder público e selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração. Atualmente, a Lei nº 8.666/93 é o principal dispositivo legal a disciplinar as licitações públicas no Brasil.

Guerra e D’Amato (2016) destacam que o art. 37 da Constituição prevê, em seu inciso XXI, a contratação de serviços, mediante procedimento de licitação, devendo ser assegurada igualdade de condições a todos os concorrentes. Destacam ainda que a Administração deve se atentar a previsão constitucional do concurso, tomando as medidas cabíveis para não caracterizar vínculo empregatício do trabalhador com o ente público que contratou empresa prestadora de serviços.

Para garantir que os serviços contratados sejam prestados conforme o estabelecido, os artigos 58 e 67 da Lei nº 8.666/93 determinam o acompanhamento e fiscalização da execução dos serviços por um representante da Administração Pública formalmente designado (Brasil, 1993). Também a CF/88 estabelece a necessidade de prestação de contas permitindo a fiscalização dos atos governamentais. Assim, a fiscalização de contratos pode ser utilizada como ferramenta de gestão, melhorando a transparência e a *accountability*, garantindo que o dinheiro despendido corresponda ao previsto contratualmente.

Além disso, em 2017, foi editado mais um dispositivo infralegal cuidando da terceirização. Trata-se da Instrução Normativa nº 5, da Secretaria de Gestão do Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, editada em 26 de maio de 2017. As principais inovações se referem à estruturação da fase de planejamento das contratações; à adoção de Instrumento de Medição de Resultado – IMR; aos novos atores na fiscalização e à obrigação de utilizar os modelos de editais e contratos padronizados da Advocacia-Geral da União – AGU. Assim, esse normativo traz diversos artigos reforçando a importância

da fiscalização, além de um anexo exclusivo sobre as atribuições dos fiscais.

Dois lados devem ser balanceados para que a Administração Pública faça contratações satisfatórias. De um lado, a Administração se vê obrigada a seguir os ditames da conformidade legal. A máxima de que o poder público só pode fazer o que está previsto em lei deve ser preservada, porém, embora instrumento indiscutível, a legislação é passível de revisões e discussões permanentes. E por outro lado, existe a necessidade de assegurar que as empresas licitantes possuam condições adequadas para concorrer, celebrar os contratos e prestar os serviços da maneira esperada (Lemos, Mario e Rocha, 2016).

Neste contexto, a Administração Pública deve ter atenção redobrada tanto no processo licitatório, como na execução contratual (Manarino, 2017). Nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, por exemplo, os trabalhadores devem ser selecionados, contratados, gerenciados e treinados pela contratada, sem ingerência do tomador de serviços – Administração Pública, sob pena de ferir a autonomia da empresa e caracterizar mera intermediação na contratação de mão de obra (Silva, 2017).

Outro ponto a se destacar é referente à sobrevivência das empresas, que tentam de toda maneira diminuir seus custos para terem sucesso no certame licitatório. A exequibilidade das propostas e o provisionamento adequado dos custos durante toda a vigência contratual dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra ficam prejudicados e demandam maior atenção da Administração e um trabalho árduo para a fiscalização do contrato (Lemos, Mario e Rocha, 2016).

4. Método

Para a presente pesquisa, adotou-se como recurso metodológico a análise documental e a pesquisa bibliográfica para auxiliar no comparativo entre as Instruções Normativas nº 02/08 (revogada) e nº 05/17 (vigente), ambas publicadas pelo Ministério de Planejamento, que regula a contratação de serviços no âmbito da Administração Pública.

Segundo Gil (2002, p.62-3), a pesquisa documental apresenta algumas vantagens por ser “fonte rica e estável de dados” pois não demanda altos investimentos, sendo de baixo custo. Não exige contato com os sujeitos da pesquisa e possibilita uma leitura mais aprofundada do tema.

A análise documental é equivalente à pesquisa bibliográfica. De acordo com Gil, o que distingue ambas é a natureza das fontes. Ou seja, na análise documental, o objeto de análise ainda não recebeu nenhum tratamento analítico ou ainda pode ser reelaborado de acordo com os objetivos da pesquisa. Na visão de Pádua (1997, p.62):

Pesquisa documental é aquela realizada a partir de documentos, contemporâneos ou retrospectivos, considerados cientificamente autênticos (não fraudados); tem sido largamente utilizada nas ciências sociais, na investigação histórica, a fim de descrever/comparar fatos sociais, estabelecendo suas características ou tendências [...]

A partir do comparativo entre os normativos, pretende-se identificar as principais mudanças ocorridas na terceirização a partir da nova Instrução Normativa que regula toda contratação de serviços na Administração Pública, seja serviços de caráter continuado ou não, com ou sem dedicação exclusiva de mão de obra.

5. Resultados e discussão

Dentre as principais justificativas para a mudança das regras de contratação de serviços na administração pública, tem-se: aperfeiçoamento da governança e da gestão das contratações realizadas pela Administração Pública Federal; instrumentalização da IN 02/2008 (revogada pela IN 05/2017) que dificultava a aplicabilidade prática da lei; a Portaria nº 409, de 21 de dezembro de 2016, que dispõe sobre as garantias contratuais ao trabalhador na execução indireta de serviços e os limites à terceirização de atividades, referente aos direitos trabalhistas; adoção do gerenciamento de risco; desburocratização do processo licitatório (preocupar com o planejamento em detrimento da forma) - utilização dos modelos de editais, termo de referência, projeto básico da AGU; responsabilidade subsidiária da Administração Pública na gestão e fiscalização do contrato (Súmula 331) - aperfeiçoando os mecanismos de gestão do contrato.

A nova instrução normativa está alinhada aos novos pressupostos da Administração Pública Gerencial, em que a sociedade passa a ter participação por meio da avaliação da qualidade dos serviços públicos ao criar os perfis de fiscais setoriais e público usuário. Da mesma forma, a IN 05/17 também contempla o aspecto da *accountability* por meio da transparência das regras e trazendo responsabili-

dade para os gestores na contratação de serviços, seja na fase de planejamento, na de seleção do fornecedor ou na de gestão contratual.

O Quadro 2 busca apontar as principais mudanças ocorridas, estabelecendo um comparativo entre os normativos. A primeira mudança significativa consiste na gestão do contrato. Na IN 02/08, havia apenas o papel do gestor do contrato, fiscal técnico e administrativo. Com a nova normativa, foram incluídos dois agentes: o fiscal setorial e o fiscal usuário. A avaliação dos serviços pelo público usuário deverá ser realizada por meio de pesquisa de satisfação como condição efetiva da qualidade da prestação dos serviços. Tal avaliação é condição essencial para que se possa renovar o contrato de caráter continuado. Conforme se estabelece o art. 65 da Lei de Licitações, para que se possa renovar o contrato deve ser comprovada a vantajosidade por meio de pesquisa de preço e por meio de ateste dos fiscais quanto à qualidade dos serviços prestados e quanto ao cumprimento das obrigações contratuais por parte da contratada.

Outra mudança significativa foi a ênfase no processo. Antes a ênfase consistia no processo formal, burocrático, do processo licitatório, preocupação excessiva com a elaboração do termo de referência, editais e minutas de contratos. Com a nova abordagem, a fase de planejamento passou a ser essencial e na elaboração dos instrumentos licitatórios passou a ser obrigatória a utilização dos modelos de termo, referência, edital e minuta de contrato da AGU. Dessa forma, a administração pública deve-se preocupar com o objeto a ser contratado, qual a melhor solução de mercado a ser contratada para atender ao interesse público, qual a forma de execução (prazos, cronograma, local de prestação de serviço, unidade de medida, periodicidade, obrigações, condições de execução, dentre outros). Observa-se que a ênfase no planejamento nos processos de contratação de serviço veio flexibilizar a burocracia, com foco nos resultados, trazendo novos mecanismos associados às características da administração pública gerencial. Essa nova configuração de contratação de serviços públicos na administração pública veio flexibilizar a burocracia por meio dos pressupostos da administração pública gerencial de Bresser-Pereira. Além disso, pode-se observar, também, uma atuação do público usuário, dentro da perspectiva societal de Paes de Paula, em que o usuário passa a ter “voz ativa” na avaliação da qualidade da prestação de serviços terceirizados na administração pública.

No novo formato, a Administração Pública passa a trabalhar com o gerenciamento de riscos dos seus contratos, como forma de minimizar os riscos da contratação e prever as possíveis falhas nas fases de: planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão do contrato. Na gestão de riscos, deve ser previsto o risco, a ação preventiva para que ele não ocorra e a ação de contingência para mitigação do mesmo. Da mesma forma, para cada risco deve ser atribuído um responsável.

A IN 05/17, ao instrumentalizar a IN 02/08 e trazer novas abordagens, também trouxe regras claras para a terceirização, tanto para a administração pública, na condução dos processos e gestão do contrato, quanto para o contratado, que estará ciente das regras e dos possíveis riscos da contratação. Ou seja, houve uma repartição das responsabilidades para ambas as partes.

Quanto à avaliação do resultado do serviço contratado, o Instrumento de Medição de Resultado – IMR – veio em substituição ao Acordo de Nível de Serviço – ANS. Segundo entendimento do Tribunal de Contas da União, não pode haver negociação do nível de serviço a ser contratado pela administração pública, por isso a inviabilidade de se ter um acordo. Dessa forma, o IMR veio parametrizar a lógica do pagamento ao estabelecer indicadores claros, objetivos e quantificáveis como forma de glosar o pagamento do contratado caso o serviço não esteja sendo prestado de forma satisfatória. Da mesma forma que o IMR se torna um instrumento poderoso na gestão contratual, como forma mais ágil e rápida de solucionar possíveis problemas na execução do contrato, ele não deve ser utilizado de forma arbitrária pela Administração Pública. Ou seja, não se deve atribuir ao contratado uma obrigação que este não consiga realizar de forma lógica e racional segundo as práticas de mercado. A lógica da medição por resultado consiste numa mudança que está amparada nos pressupostos da administração pública gerencial, conforme apontado por Bresser-Pereira e Spink (2006).

Outro importante instrumento trazido pela IN 05/17 foi o fato gerador como instrumento de pagamento dos contratos. Para os contratos contínuos (necessitam ser prestados por um período superior ao exercício financeiro – período superior a 12 meses), com dedicação exclusiva de mão de obra (os funcionários ficam à disposição e nas dependências do órgão contratante), passa a ser obrigatória a utilização da conta vinculada ou fato gerador (tidos como mitigadores de riscos), devendo ser justificada a adoção de um em detrimento de outro. Tanto na conta vinculada como no fato gerador, a Administração

Pública irá pagar as ocorrências de férias, décimo terceiro, $\frac{1}{3}$ de férias e multa rescisória somente mediante ocorrência nos contratos. No regime de conta vinculada, uma conta corrente é criada para gerir o contrato e caso o saldo no final da vigência não seja utilizado é de direito da contratada o valor remanescente. Diferentemente, no fato gerador, o saldo previsto para gestão contratual e não utilizado no término do contrato retorna para os cofres públicos da União.

Esses instrumentos irão impactar de forma significativa nas contratações públicas. As empresas deverão estar cientes dos riscos inerentes à contratação, não fazendo jus a valores que somente serão pagos mediante ocorrência. Ou seja, com essa prática, as licitantes irão aumentar os lucros e custos indiretos como forma de se manterem e cumprirem as obrigações contratuais. Atualmente, a prática das empresas nas licitações é de apresentarem um lucro e custo indireto baixo considerando que irão se beneficiar com o saldo das ocorrências contratuais (férias, décimo terceiro, ausências legais, licença maternidade, paternidade, acidentes de trabalho, etc.) não ocorridas. Esse mesmo entendimento foi aplicado nas renovações contratuais. Decorridos doze meses do contrato, na renovação, a administração pública deve suprimir da planilha de formação de preço os custos não renováveis (aviso prévio trabalhado, indenizado, auxílio maternidade, paternidade, afastamentos legais, entre outros). Ou seja, o preço pago pela Administração durante o primeiro período compreenderá custos que, uma vez amortizados, não necessitam ser novamente compensados.

Ao trazer a fase de planejamento como etapa obrigatória, a Administração Pública passa a se ocupar com a melhor solução de mercado a ser contratada, desde que não onere os cofres públicos e atenda requisitos de sustentabilidade, economicidade e eficiência. Outro ponto importante é passar a enxergar o contratado como um parceiro, no intuito de gerar histórico dos contratos celebrados, de forma que a continuidade estará assegurada por meio de informações precisas para futuras contratações, com histórico de ocorrências, deficiências, pontos falhos, entre outros, como forma de aprimorar as futuras licitações.

Quadro 2 - Principais mudanças entre as Instruções Normativas

Mudança / Normativo	Instrução Normativa No. 02/08 (revogada)	Instrução Normativa No. 05/17 (vigente)
Gestão do Contrato	Realizada pelo gestor do contrato, fiscal técnico e administrativo.	Além dos três papéis de fiscalização estabelecidos pela IN 02/08, têm-se novos fiscais na atuação do contrato: fiscal setorial e público usuário.
Ênfase	Forma, processo burocrático.	Planejamento da Contratação por meio dos Estudos Preliminares. Planejamento passa a ser fase obrigatória. Ênfase no resultado e não no processo.
Gestão de riscos	Não previsto.	Sim, gerenciamento de risco nas etapas de planejamento, seleção do fornecedor e gestão contratual.
Responsabilidade	Critérios não eram claros e objetivos o suficiente para auxiliar na contratação.	Atribuições e definições claras em relação à atuação e obrigações da contratada e dos gestores e agentes públicos nas fases de planejamento, seleção e gestão contratual.
Instrumento de Medição Pagamento	ANS - Acordo de Nível de Serviço Não havia vinculação do pagamento ao nível de serviço.	IMR - Instrumento de Medição de Resultado vinculado ao pagamento da prestação de serviço. Houve a parametrização do pagamento por meio do IMR. Adoção de outros instrumentos como conta vinculada e fato gerador.
Solução do objeto	Não havia preocupação em trazer as melhores soluções e inovações da iniciativa privada para o setor público, com vistas a atender o interesse público.	A solução de mercado é um dos requisitos dos Estudos Preliminares na fase de Planejamento. A melhor solução a ser contratada deve estar alinhada com o resultado que se pretende alcançar.

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos referidos documentos.

O Quadro 2 apresenta de forma sintética as inovações trazidas pela IN 05/17. Na fase inicial, deve haver a oficialização da demanda, que compreende os procedimentos iniciais. Nessa fase inicial, a área requisitante deve oficializar a demanda por meio do Documento de Oficialização da Demanda. Tal documento visa sinalizar a Administração Pública sobre a necessidade de contratar determinado objeto,

bem como os servidores que irão compor a equipe de planejamento que irá elaborar os estudos preliminares.

A normativa, ao mesmo tempo que trouxe segurança jurídica aos servidores públicos que atuam na contratação de serviços na administração pública por meio da limitação de número de contratos a serem atribuídos ao servidor, de forma que consiga realizar a gestão contratual e o devido treinamento, atribui maior responsabilidade aos servidores públicos na condução do processo como um todo, deixando as regras e os critérios mais claros e definidos.

6. Considerações finais

O objetivo deste ensaio teórico foi analisar as principais mudanças na nova abordagem de contratação de serviços na administração pública por meio da análise documental.

A partir da análise comparativa dos normativos foi possível identificar as principais mudanças e possíveis reflexos nas futuras contratações públicas, como: 1) maior responsabilidade para os gestores na fase de planejamento, seleção do fornecedor e gestão do contrato; 2) transparência das ações por meio de regras claras e objetivas; 3) minimização das falhas contratuais por meio do gerenciamento de risco; 4) visualização do contratado como um parceiro na medida em que se exige gerar histórico dos contratos e contratar a melhor solução de mercado; 5) comprometimento da situação econômico-financeira das empresas contratadas, caso a Administração onere o contrato com regras e metas abusivas, além de atraso do pagamento, principalmente por meio do gerenciamento mediante a conta vinculada e o fato gerador; 6) melhora nos níveis de qualidade dos serviços prestados por meio da ênfase no resultado e não na antiga forma processual.

A IN 05/17 representa um grande avanço na Administração Pública em termos de eficiência e eficácia dos serviços públicos, pressupostos alinhados ao estilo de administração pública gerencial, com ênfase no planejamento e foco no objeto e nos resultados por meio de metas e indicadores claros, objetivos e quantificáveis. A nova abordagem obriga a Administração a pensar na fase de planejamento nas contratações reduzindo perdas, gastos excessivos e mal planejados, mapeamento de risco da contratação, dentre outros aspectos gerenciais.

Importante destacar que a nova regulamentação não rompe com o modelo burocrático de administração pública, mas apenas flexibiliza a burocracia na medida em que o planejamento passa a ser obrigatório e é a fase mais importante do que a forma processual, pois a partir da vigência da norma, a Administração é obrigada a adotar os modelos de editais, termos de referência e minutas de contrato da AGU.

Da mesma forma, a IN 05/17 também contempla aspectos da abordagem societal ao incluir como fiscal dos serviços contratados o público usuário. Neste caso, caberá à Administração realizar pesquisa de satisfação para avaliar a qualidade percebida dos serviços públicos pelos usuários.

O principal limitador dessa pesquisa consiste que sua análise se ateve a uma análise documental, ao se buscar comparar as duas instruções normativas e discorrer sobre os possíveis reflexos nas novas contratações envolvendo a terceirização no setor público. Futuras pesquisas poderão ser desenvolvidas para avaliar a qualidade dessas contratações, verificando se de fato a terceirização é vista pela Administração Pública como uma estratégia organizacional, como forma de trazer inovações do setor privado para o setor público por meio da melhor solução de mercado, priorizando, de fato, as atividades finalísticas da entidade pública envolvida.

Referências

- Alvarez, M. S. (1996). *Terceirização: parceria e qualidade*. Rio de Janeiro: Editora Campus.
- Barzelay, M. (1992). *Breaking through bureaucracy: a new vision for managing in government*. Univ of California Press.
- Bernstorff, V. H. (1999). Terceirização: problema ou solução. Encontro Anual da Associação Nacional Programas de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração – ENANPAD, *Anais...* 23.
- Barros, S. R. (1994). Lei nº 8.666: Lei Federativa. *Revista de Direito Administrativo*, 197, 74-80.
- Secretaria de Gestão do Ministério da Economia. (2017). *Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017*.
- Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (2008). *Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008*.

- Pereira, O. L. C. B., & Spink, P. K. (2015). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Cardoso, F. H. (2003). Reforma do Estado. In: Pereira, O. L. C. B., & Spink, P. K. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Carvalho, M. A. T. H. E. U. S. (2016). *Manual de Direito Administrativo*. Salvador: ed. Juspodivm
- Di Pietro, M. S. Z. (2010). *Direito administrativo* (Vol. 8). São Paulo: Atlas.
- Ferreira-da-Silva, E. R. (1998). Terceirização no serviço público: o resgate da administração. *RBA-Revista Brasileira de Administração*, 8(23), 36-39.
- Gil, A. C. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa* (Vol. 4, p. 175). São Paulo: Atlas.
- Giosa, L. A. (1997). *Terceirização: uma abordagem estratégica*. São Paulo: Cengage Learning Editores.
- Guerra, E. M., & D'Amato, M. C. (2017). Terceirização na Administração Pública. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, 34(4), p. 27-41.
- Guimaraes, T. A., Borges-Andrade, J. E., Machado, M. D. S., & Vargas, M. R. M. (2001). Forecasting core competencies in an R&D environment. *R&D Management*, 31(3), 249-255.
- Leiria, J. S. (1991). *Terceirização-Uma alternativa de flexibilidade empresarial*. Ortiz.
- Leite, J. C. (1997). Terceirização em informática no Brasil. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, 37(3), 68-77.
- Lima, A. V. G. (2017). *Projeto de intervenção na gestão e fiscalização dos contratos administrativos de terceirização de mão de obra da UFRN*. Dissertação (mestrado em Administração) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública.
- Lynn Jr, L. E. (2001). The myth of the bureaucratic paradigm: What traditional public administration really stood for. *Public Administration Review*, 61(2), 144-160.
- Mario, P. D. C., Lemos, P. H. M., & Dias, F. (2016). Dinâmica de eventos em processos de terceirização de serviços na administração pública. In. Congresso de Administração, Sociedade e Inovação - CASI, *anais...*
- Manarino, M. P. (2017). *Gestão e Fiscalização de Contratos de Terceirização de Mão-de-Obra: o Caso da Universidade Federal de Juiz de Fora em um Estudo de Caso*. Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Programa de Pós-Graduação em Gestão e Avaliação da Educação Pública.
- Matias-Pereira, J. (2008). Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. *Revista de Administração Pública*, 42(1), 61-82.
- Motta, P. R. (2007). A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. *Revista de Administração Pública*, 41(SPE), 87-96.
- Noordhoek, P., & Saner, R. (2005). Beyond new public management. Answering the claims of both politics and society. *Public Organization Review*, 5(1), 35-53.
- Oliveira, F. S. (2013). Terceirização e flexibilização das normas trabalhistas. *Prolegómenos. Derechos y Valores*, 16(31), 189-201.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (2007). Reinventando o governo. *Escola de Administração do Exército*, 41830(2-2), 33.
- Pablo, A. L., Reay, T., Dewald, J. R., & Casebeer, A. L. (2007). Identifying, enabling and managing dynamic capabilities in the public sector. *Journal of management studies*, 44(5), 687-708.
- Paula, A. P. P. D. (2005). Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de administração de empresas*, 45(1), 36-49.
- Paulillo, L. F. (1999). Terceirização e reestruturação agroindustrial: avaliando o caso citrícola brasileiro. *Revista de Administração Contemporânea*, 3(1), 87-103.
- de Pádua, E. M. M. (2019). *Metodologia da pesquisa: abordagem teórico-prática*. Papirus Editora.
- Rezende, F. D. C. (2009). Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática brasileira. *Sociologias*, (21), 344-365.
- Salerno, M. (1995). Trajectory of Autolatina–Brazil. *First international Encyclopedia of business management*. Routledge: M. Warner.
- da Silva, V. M. R., & Ribeiro, W. C. (2017). Terceirização no setor público: um exemplo do direito subjugado à gestão. *Revista Digital de Direito Administrativo*, 4(1), 131-169.
- Souza, F. A. S. D., & Lemos, A. H. D. C. (2016). Terceirização e resistência no Brasil: o Projeto de Lei n. 4.330/04 e a ação dos atores coletivos. *Cadernos Ebape*. 14(4), 1035-1053.

Weber, M. (1999). *Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva*. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.