

PRIMARIZAÇÃO X TERCEIRIZAÇÃO: UM ESTUDO EM UMA PREFEITURA DE MINAS GERAIS

Yana Torres de Magalhaes (Funcesi/PUC)
yanamagalhaes@hotmail.com

Miriane Celme Oliveira Souza (Funcesi)
ytmfuncesi@hotmail.com

Fabiana de Oliveira Andrade (Funcesi)
fabianaoa@yahoo.com.br



O objetivo desta pesquisa foi analisar as razões que levam uma organização pública a terceirizar ou primarizar suas atividades. Assim, teve como finalidade, sobretudo, trazer uma contribuição para outras pesquisas por meio dos resultados obtidos, haja vista que muitas têm como objeto de estudo a terceirização no setor privado, enquanto poucas tratam a terceirização e a primarização no setor público. A pesquisa foi qualitativa do tipo descritiva e após a revisão bibliográfica realizou-se uma pesquisa de campo, com a aplicação de entrevistas semi-estruturadas aos secretários Municipais de Ação Social, de Administração, de Auditoria Interna e Controladoria, de Desenvolvimento Econômico e Turismo, de Desenvolvimento Urbano, da Fazenda e de Planejamento da Prefeitura Municipal de Itabira (PMI). A escolha desta organização foi devido à acessibilidade. Neste contexto foi realizada uma análise de conteúdo dos dados coletados e os objetivos específicos foram evidenciados nesta análise. De acordo com as entrevistas, as atividades mais terceirizadas na PMI são as de serviços gerais, vigilância e consultoria, no entanto, o que se percebe é que cada secretaria terceiriza tarefas mais específicas às suas atividades. Pela ótica dos entrevistados, as vantagens da terceirização são a redução do custo, a facilidade de punição a um terceiro, a parceria, a qualidade e a tecnologia; e, nenhum aspecto negativo foi apontado como desvantagem. As principais vantagens da primarização, segundo os entrevistados, são a aproximação direta com o usuário, a credibilidade, ter o funcionário a disposição, a qualidade, a parceria e o comprometimento do servidor público. Questões como precarização do trabalho, força sindical e exclusão social, vistos pela teoria como desvantagens da terceirização, foram vistas como desvantagens na primarização e não foram percebidas como aspectos negativos da terceirização. O custo foi considerado desvantagem na primarização. As conclusões encontradas com a realização deste estudo relacionadas às razões da primarização ou terceirização na organização pesquisada foram de que a principal influência na decisão de primarizar ou terceirizar as atividades na PMI é o custo, e, que essa decisão é tomada por uma equipe e, depois de ser avaliada, é

concedida, ou não, pelo prefeito municipal. As entrevistas mostraram que a Prefeitura Municipal de Itabira mantém uma preocupação constante com a redução de custos e com o comprometimento e envolvimento dos funcionários concursados e terceirizados na realização de suas tarefas, garantindo um serviço público de qualidade.

Palavras-chaves: Terceirização, Primarização, Serviços

1. Introdução

A terceirização é um tema muito tratado focando empresas, principalmente, as industriais. Entretanto ela também está presente no âmbito da administração pública. De acordo com Meirelles (1993), o conceito de serviço público varia e flutua conforme as necessidades e contingências políticas, econômicas, sociais e culturais de cada comunidade, em cada momento histórico, visando à satisfação das necessidades gerais da coletividade.

O Estado utiliza a terceirização para a melhoria da gestão do interesse público reduzindo sua participação em tarefas impróprias, procurando soluções para a satisfação do cidadão. Segundo Di Pietro (1999), não se quer mais o Estado prestador de serviços; quer-se um Estado estimulante, que ajuda, que subsidia a iniciativa privada; quer-se a diminuição do tamanho do Estado para que a atuação do particular ganhe lugar; quer-se a flexibilização dos rígidos modos de atuação da administração pública, para admitir maior eficiência; quer-se a parceria entre o público e o privado para substituir-se a administração pública dos atos unilaterais, a administração pública autoritária, verticalizada, hierarquizada. E é com esse pensamento que se tem a realização deste trabalho, que visa o entendimento da terceirização e da primarização, suas vantagens e desvantagens perante as necessidades de uma organização e suas utilizações no cenário da administração pública.

Assim como no setor privado, as decisões sobre terceirizar ou primarizar na administração pública devem ser tomadas com muita cautela observando-se as características da organização. A escolha depende de uma análise criteriosa e estratégica sobre as vantagens e riscos envolvidos. Assim, tem-se introduzida esta pesquisa que trata das razões que levam uma organização do setor público a terceirizar ou primarizar suas atividades.

A organização pública escolhida como fonte de pesquisa foi a Prefeitura Municipal de Itabira. Esta pesquisa teve como objetivo geral conhecer as atividades terceirizadas e as primarizadas na referida organização sob a ótica de seus gestores, e, também as vantagens e desvantagens da terceirização e primarização na Prefeitura Municipal de Itabira.

2. Metodologia

Essa pesquisa caracteriza-se como descritiva e qualitativa. A estratégia qualitativa pode ser definida pela não-utilização de material estatístico na análise dos dados (VIEIRA; ZOUAIN, 2006). Mas essa não-utilização de técnicas estatísticas não quer dizer que as análises qualitativas sejam considerações subjetivas, pois esse tipo de análise tem por base conhecimentos teórico-empíricos que permitem atribuir-lhe cientificidade. Buscou-se, nessa pesquisa, uma interpretação dos fenômenos estudados através de observações de documentos e entrevistas. Assim, não será utilizado material estatístico na análise dos dados.

Classifica-se o método utilizado neste trabalho como pesquisa de campo por se tratar de um caso determinado e em um contexto definido – a terceirização em uma organização pública. Para Lakatos e Marconi (2009), a pesquisa de campo trata-se de uma observação desses fenômenos e de determinados fatos, tal como ocorrem espontaneamente, na coleta de dados a eles referentes. Os fenômenos estudados nessa pesquisa são a terceirização e a primarização de serviços em uma organização pública. Assim, há fenômenos e contexto definidos.

Nessa pesquisa, o universo corresponde à Prefeitura Municipal de Itabira, na qual foi pesquisada a percepção dos gestores municipais acerca da adoção da terceirização e da primarização de atividades em uma prefeitura municipal, que é o objeto de estudo. Os sujeitos

desta pesquisa foram os secretários das Secretarias Municipais de Ação Social, de Administração, de Auditoria Interna e Controladoria, de Desenvolvimento Econômico e Turismo, de Desenvolvimento Urbano, da Fazenda e de Planejamento.

Na pesquisa em questão, a coleta de dados foi feita por meio de entrevistas semi-estruturadas. A técnica utilizada para analisar os dados foi a análise de conteúdo. Para Beuren (2008), a análise de conteúdo caracteriza-se como uma prática de investigação do conteúdo simbólico das mensagens, tendo como objetivo observar as comunicações entre os homens, com uma ênfase maior no conteúdo dessas mensagens. As entrevistas realizadas foram analisadas por meio de uma abordagem qualitativa conservando a forma estruturada dos dados.

3. Terceirização e primarização

Durante mais da metade do século XX, o processo hegemônico de produção de mercadorias no modo de produção capitalista foi aquele que combinou os princípios da administração científica de Taylor com as inovações introduzidas por Ford. Taylor propôs a intensificação do ritmo do trabalho, a partir da identificação de meios mais eficientes de realizar uma determinada tarefa e a clara separação entre o trabalho operacional e a gerência do processo produtivo. Ford introduziu a linha de montagem, a padronização dos componentes e a verticalização da produção (CARVALHO NETO, 2001).

Contudo, o modelo fordista de produção de mercadorias entra em declínio no final dos anos sessenta e início dos setenta do século passado, desencadeando um processo de reestruturação produtiva. Para Coriat (1988), o modelo fordista entra em crise relativa, devido a uma instabilidade social, aliada ao fato de este modelo de organização produtiva ter-se tornado contraproducente, tendo em vista que uma grande quantidade de tempos era gasta com técnicas complexas de balanceamento das cadeias de produção. Este autor argumenta também que os mercados, até então regidos pela demanda – oferta de produtos menor que a demanda – passam a ser regidos pela oferta – demanda de produtos inferior à oferta. Esta mudança fez com que o foco dos processos produtivos seja deslocado da quantidade e homogeneidade dos produtos para a diferenciação e qualidade, o que não estava alinhado aos fundamentos do modelo vigente. Com o acirramento da competitividade os tradicionais processos de produção fordista apresentam-se pouco adequados para atender às necessidades de mercados cada vez mais segmentados e dinâmicos (UDERMAN, 2007).

Os processos produtivos passaram a ser redesenhados, com o advento da automação ou especialização flexível (ARRIGHI, 1996). O processo de reestruturação produtiva refere-se à incorporação, nas plantas produtivas, de novas tecnologias e de novas formas de organização e gestão do trabalho. As organizações passaram a abrigar, predominantemente, três tipos de vínculos com seus trabalhadores (FERNANDES; CARVALHO NETO, 2005): o vínculo tradicional, com carteira de trabalho assinada pela empresa, e garantias trabalhistas expressas, no caso brasileiro, na Consolidação das Leis do Trabalho – CLT; os contratos temporários de trabalho para suprir necessidades extraordinárias, demandas ocasionais ou inesperadas; a terceirização de atividades e/ou tarefas. O foco deste trabalho está no terceiro tipo de vínculo. Assim, torna-se necessária uma discussão mais aprofundada sobre a terceirização e sobre o seu processo inverso, a primarização.

Pagnoncelli (1993) define a terceirização como um processo planejado de transferência de atividades para serem realizadas por terceiros. Para o autor, o que leva a organização a implantar a terceirização é a decisão estratégica de concentrar-se naquilo que ela faz melhor, buscando aprimorar a qualidade, a produtividade e a competitividade.

De acordo com Amaro Neto (1995), a terminologia terceirização é dada ao ato de repassar a responsabilidade por determinado serviço ou fase de um processo de produção ou comercialização, de uma empresa para outra. Assim, a contratante deixa de desempenhar alguma ou várias atividades cumpridas com seus próprios recursos (pessoal, instalações, equipamentos etc.) e passa-as para uma contratada.

Almeida e Silva (1999) definem terceirização como a transferência de atividades que não correspondem ao negócio principal, ou objetivo final das empresas, para terceiros, estando relacionada ao desenvolvimento organizacional e ao conceito de parceria.

Ao se analisar as várias definições de terceirização apresentadas, percebe-se que os autores mencionados citam em comum o fato de que a terceirização é a transferência de atividades, levando as organizações a focarem em um único objetivo. Assim, tanto a contratada quanto a contratante se especializam no produto principal/final.

A terceirização se operacionaliza através de um contrato entre duas instituições: a contratante, que pode ser tanto uma empresa privada como também uma organização pública, como o Estado, e a contratada. Por meio do contrato uma empresa, a contratada, presta serviços especializados à outra, a contratante, de forma continuada, em um verdadeiro contrato de parceria no âmbito das relações trabalhistas (MEIRELES, 2008). As empresas menores contratadas fornecem todo tipo de produtos às empresas contratantes, tais como: insumos, intermediários, embalagens, força de trabalho (DRUCK, 1999).

Pinto e Araújo (2006) perceberam, em suas pesquisas, a terceirização como um instrumento de focalização, em que a empresa principal direciona suas energias para o que constitui a sua competência central, destinando tudo o que escape a esse núcleo de atividades a outras empresas (terceiras), teoricamente especializadas em determinados produtos/serviços. Eles também ressaltam a importância da parceria no processo de terceirização, como Meireles (2008) e Almeida e Silva (1999), pois se ela não se estabelece, o processo pode ser comprometido.

Os principais interesses de uma organização, quando decide terceirizar são, entre outros, o acesso à tecnologia de última geração, a parceria, e, principalmente, a diminuição de custos fixos e a economia de escalas. A terceirização, entretanto, não garante que os objetivos serão alcançados e, quando não se obtém os resultados esperados, pode-se optar por reverter a terceirização, com a adoção de um processo inverso, a primarização.

Desterceirização, *outsourcing reverse* e *re-insourcing* são termos utilizados para designar primarização. A primarização é definida como internalização dos serviços ou de empregados por uma organização. Magalhães *e.t al.* (2009) conceituam primarização como o reverso da terceirização, ou seja, a primarização consiste em retomar as atividades que haviam sido terceirizadas. Portanto, a contratante passa a executar as atividades que haviam sido repassadas às contratadas.

Algumas organizações, que aderiram à terceirização sem um estudo detalhado da situação como um todo, observaram prejuízos devido à falta de treinamento e qualificação de pessoal, ausência de vínculo e comprometimento profissional, diferenciação entre os trabalhadores efetivos e os terceirizados, rotatividade, aumento no índice de acidentes, perda dos direitos sociais e trabalhistas, sentimento de perda do controle da situação.

De acordo com Magalhães *e.t al.* (2009) a terceirização pode causar queda na qualidade, perda da tecnologia, fragmentação sindical, precarização do trabalho, aumento da exclusão social, entre outras conseqüências negativas. Estes autores também observam que, em alguns casos, a qualidade do que é desenvolvido caiu, enquanto as preocupações de quem tem a

responsabilidade pela atividade cresceram consideravelmente. Um dos motivos apontados para a queda da qualidade é a baixa qualificação dos trabalhadores terceirizados e sua falta de comprometimento com as atividades.

Para Castro e Bim (2007) muitas organizações contrataram prestadoras de serviços inadequadamente, sem consciência de qual atividade terceirizar e sem avaliar as características das contratadas. A consequência observada foi a queda drástica na qualidade do produto ou serviço que vinha sendo desenvolvido por terceiros. A baixa qualificação dos profissionais que passaram a executar as tarefas terceirizadas somada a insegurança provocada pelo sentimento – ou realidade - da perda do controle da situação levou algumas empresas a repensarem o sistema utilizado.

A primarização surgiu da necessidade de se resgatar perdas causadas por uma terceirização implementada sem uma análise precisa e sem um planejamento adequado. Essas organizações que buscaram soluções administrativas na terceirização sem o conhecimento detalhado da realidade, chegaram à conclusão que esta estratégia, em alguns casos, trouxe prejuízos.

Para Saraiva e Vianna (2009), o mesmo movimento capitalista que tornara as empresas competitivas por meio da terceirização agora as aproxima da primarização. Quando perceberam os efeitos dos custos da precarização do trabalho promovida pela terceirização, as organizações voltaram a verticalizar o processo produtivo, primarizando o que estava nas mãos de outras organizações. Terceirizar ou primarizar as atividades produtivas, portanto, é só parte de uma decisão mais ampla sobre estratégia organizacional.

4. Terceirização e primarização na administração pública

O principal objetivo do Estado é prestar serviços públicos sociais de qualidade. Com isso, a administração pública deve atuar de maneira eficiente e eficaz a fim de viabilizar a aplicação das políticas públicas e econômicas. De acordo com Mujalli (1997), serviço público é aquele que a administração pública presta à comunidade porque reconhece sua essencialidade para a sobrevivência do grupo social e do próprio Estado.

Para que o Estado possa ser competente no atendimento das necessidades sociais, precisa racionalizar custos e adequar sua demanda por receitas, qualificar seus recursos humanos, explorar todas as potencialidades de seu posicionamento geográfico, investir em infraestrutura e na geração de novas tecnologias. Todas essas atitudes deverão coexistir com a manutenção da estabilidade política, da segurança coletiva e do cumprimento do seu ordenamento jurídico. Exige-se do Estado uma atuação intransigente no disciplinamento da economia, traçando políticas com vistas a fomentar o desenvolvimento (SARATT, *et. al.* 2002).

De acordo com Silva e Souza (2004), os processos administrativos na gestão pública sofreram mudanças profundas em função das transformações na gestão de empresas de forma geral. As novas tecnologias e o aumento da concorrência levaram a necessidade de modernização para a obtenção de uma qualidade máxima com o mínimo de custos.

Saratt *et. al.* (2002) narram que as exigências de competitividade e redução de custos têm provocado mudanças na gestão de todo tipo de organização. Para os autores, o poder público tem-se visto diante de uma nova realidade na qual a terceirização representa uma ferramenta importante.

Para Di Pietro (1999), a terceirização constitui uma das formas de privatização (em sentido amplo) que vem socorrendo a administração pública. Privatização, em sentido amplo, abrange todas as formas pelas quais se busca uma diminuição do tamanho do Estado, podendo

abranger a desregulação (diminuição da intervenção do Estado no domínio econômico), a desmonopolização de atividades econômicas, a privatização de serviços públicos (quando a atividade deixa de ser serviço público e volta à iniciativa privada), a concessão de serviços públicos (dada à empresa privada e não mais a empresa estatal, como vinha ocorrendo) e as contratações de terceiros (*contracting out*), em que a administração pública celebra ajustes de variados tipos para buscar a colaboração do setor privado, como os contratos de obras e prestação de serviços (a título de terceirização) e os convênios.

Silva e Souza (2004) frisam que a terceirização na administração pública deve proporcionar ao Estado atenção a atividades-fim que beneficiem diretamente a coletividade. Portanto, deverá fixar como princípio básico, em conjunto com os fornecedores e parceiros, a qualidade dos serviços, investindo no incremento da mão-de-obra, tecnologia e técnica de gestão. Deverá também considerar as oportunidades e necessidades das contratações de terceiros.

Saratt *et. al.* (2002) constatam que a terceirização no ambiente público exige uma redefinição do papel do Estado e a implantação de um novo modelo de gestão em relação aos seus serviços. Para os autores, deve prevalecer o conceito de “Estado mínimo”, permanecendo nas mãos do poder público apenas aquelas atividades estritamente vocacionais, como é o caso das funções de polícia, arrecadação fiscal, fiscalização, controle social, legislação e justiça.

Pagnoncelli (1993) cita como exemplo de terceirização na administração pública o Instituto de Pesquisa Tecnológica do estado de São Paulo que colocou nas mãos de terceiros o restaurante, a gráfica e os serviços internos de manutenção.

Segundo Silva e Souza (2004), a terceirização em órgãos públicos gera grandes discussões quando sua aplicação entra em conflito com os interesses e garantias legais da atividade profissional dos servidores públicos e os trabalhadores contratados. Isto se dá porque trabalhadores são contratados sem prestar concurso público. Muitas vezes, esses trabalhadores não possuem nenhum vínculo institucional, não assumem cargos, empregos ou funções e não se submetem aos preceitos constitucionais sobre servidores públicos.

A Lei 8.666/93 determina normas gerais sobre licitações e contratos administrativos relacionados a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos poderes públicos. Estas contratações, quando feitas com terceiros, devem ser, necessariamente, precedidas de licitação que destina-se a garantir a isonomia e selecionar a proposta mais vantajosa para a administração. O objetivo desta lei é possibilitar uma contratação mais favorável aos órgãos públicos sem que exista aproveitamento econômico ou prestígio de pessoas ou grupos. A licitação é um meio pelo qual a administração pública deve atender as necessidades da comunidade e ela visa a melhor aplicação do dinheiro público.

A terceirização surgiu com o principal objetivo de reduzir custos, mas para algumas organizações a terceirização se tornou mais onerosa. Assim, algumas organizações passam a primarizar estes serviços. A tendência é de estimular o retorno dos serviços.

O Sindicato dos Eletricistas da Bahia (SINERGIA, 2010) publicou que a Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia (COELBA) possui cerca de 30 empresas de manutenção terceirizadas e, que durante a vigência, algumas deixam de honrar seus compromissos com fornecedores e trabalhadores. A publicação afirma que a terceirização dos serviços de energia elétrica não deu certo e, que já há indicativos da justiça em forçar a primarização dos serviços.

A terceirização, há muito, é um tema analisado, o contrário do caso da primarização, um processo recente e pouco abordado. Pouco abordada também é a terceirização na administração pública onde ela também acontece, assim como a primarização.

6. Análise dos dados

6.1 Atividades terceirizadas na Prefeitura Municipal de Itabira

De acordo com a revisão teórica apresentada nessa pesquisa, as atividades que podem ser terceirizadas são as atividades meio. Conforme Amaro Neto (1995), a contratante deixa de desempenhar alguma ou várias atividades cumpridas com seus próprios recursos (pessoal, instalações, equipamentos etc.) e passa-as para uma contratada.

O serviço de limpeza foi a atividade mais citada como sendo sempre terceirizada pelos entrevistados. Dos oito entrevistados, quatro afirmaram que os serviços de limpeza da secretaria em que atuam são sempre repassados a terceiros. Estes quatro são os entrevistados 1, 3, 6 e 8. Essa resposta está ilustrada no trecho a seguir.

A gente deve terceirizar, atividades que não são atividades fim. No serviço público, o negócio é cuidar de faxina do prédio? Eu não vejo isso com atividade fim. Por que eu vou fazer um concurso pra faxineiro que durante um período é altamente produtivo mas que a tendência é ele reduzir essa produtividade? (ENTREVISTADO 7).

Observa-se, no exemplo citado, que o entrevistado menciona que as atividades meio é que devem ser terceirizadas e que ele considera que o funcionário público torna-se menos produtivo com o passar do tempo.

A segunda atividade mais mencionada nas entrevistas como atividade sempre terceirizada foi a vigilância. Dois secretários, das secretarias da Fazenda e de Administração, afirmaram que a vigilância é uma atividade de sua secretaria que é entregue a contratados.

Muitas atividades foram lembradas por somente um dos respondentes. Serviços de funerárias, eventos de turismo, consultorias, gestão contábil, abrigos para crianças e adolescentes, asilo, segurança patrimonial, transporte, auxiliar administrativo e segurança e medicina do trabalho foram serviços mencionados como atribuídos a terceiros, mas que não se repetiram nas entrevistas.

Cada secretaria tem suas próprias características e, pelas respostas citadas como atividades sempre terceirizadas, alguns respondentes se lembraram de algo específico em sua gestão. Além das atividades mencionadas como sempre terceirizadas, os secretários relataram também aquelas que podem ser transferidas mas nem sempre são, e aquelas que nunca são transferidas.

A fiscalização é a atividade mais citada como nunca terceirizada. Segundo o entrevistado 1, existe uma proibição de esta atividade ser transferida por ser uma função claramente do Estado. Saratt *et. al.* (2002) constatam que deve prevalecer o conceito de “Estado mínimo”, permanecendo nas mãos do poder público apenas aquelas atividades estritamente vocacionais, como é o caso das funções de polícia, arrecadação fiscal, fiscalização, controle social, legislação e justiça. Assim, a partir dos dados da pesquisa e da teoria mencionada, constata-se que função fiscalização é, no serviço público, exclusiva do Estado e só pode ser exercida por funcionários, não podendo ser repassada a terceiros.

As outras atividades citadas como nunca terceirizadas foram oferta de benefícios (oferta de cesta básica, de habitação, programa de oferta de material de construção, bolsa moradia), gestão de orçamento, elaboração de relatórios, análise de editais, tributação e os cargos de confiança. A partir das entrevistas realizadas foi possível conhecer as atividades terceirizadas na Prefeitura Municipal de Itabira. Percebeu-se que a Prefeitura Municipal de Itabira foca

realmente nas atividades fim, contratando terceiros para realizarem as atividades meio de acordo com um respaldo legal.

6.2 Vantagens e desvantagens da terceirização na Prefeitura Municipal de Itabira

A partir das entrevistas realizadas com secretários municipais de Itabira, foi possível constatar que a terceirização de atividades na Prefeitura Municipal foi vantajosa. A partir da percepção dos entrevistados, se destacam como as principais vantagens da terceirização a redução do custo e a facilidade de punição a um terceiro.

Sobre a relação entre terceirização e custo, os entrevistados 1, 4, 5, 6, 7 e 8 disseram que a terceirização é uma forma de economia na prestação do serviço público. Para o entrevistado 1, a terceirização pode ser onerosa em curto prazo, mas compensadora em longo prazo.

Os entrevistados 1, 6 e 8 acreditam que além da redução de custos a terceirização garante um trabalho melhor por existir a possibilidade de uma penalidade ao contratado se algo estiver errado. Esta possibilidade de exigência do cumprimento das tarefas faz com que os entrevistados sintam que têm garantia de serviço bem feito. A estabilidade assegurada ao funcionário público concursado dificulta algumas relações trabalhistas fazendo com que a possibilidade de um terceirizado ser penalizado seja, para os secretários, uma vantagem da terceirização.

A alternativa de contratar uma estrutura indisponível na prefeitura foi lembrada como uma vantagem da terceirização pelos secretários municipais de Ação Social e de Desenvolvimento Econômico e Turismo.

Há falta de estrutura da secretaria pra fazer e cuidar dos eventos.
(ENTREVISTADO 4).

Estruturas para eventos turísticos são temporárias e de alto custo para investimento e manutenção, o que explica a opção pela terceirização.

O horário de trabalho maior do terceirizado, a possibilidade de substituição do terceirizado ineficiente, uma melhor qualificação do terceirizado, um processo mais dinâmico, e a agilidade na contratação dos serviços terceirizados são vantagens pelo menos por um secretário municipal. Percebe-se que a questão do quadro funcional é bem relevante. Servidores assegurados por uma estabilidade e sem motivação para se especializar e se qualificar, se tornam ineficientes, expondo a vantagem da terceirização nesse sentido.

Outras vantagens da terceirização, segundo a ótica dos secretários municipais, são a parceria, a qualidade e a tecnologia.

O secretário municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo reconhece válida uma parceria na terceirização quando o contratado tem a capacidade técnica esperada. A relação entre qualidade e terceirização é percebida pelos entrevistados 3, 5, 6, 7 e 8 através da possibilidade de cobrança e exigência do contratante perante o contratado. Esta relação é vista como vantajosa pelos secretários municipais de Ação Social, de Desenvolvimento Urbano, de Desenvolvimento Econômico e Turismo e de Administração. Já o entrevistado 1 define a relação de qualidade como igual tanto para o terceirizado quanto para o servidor efetivo.

Os entrevistados 5 e 6 veem a tecnologia como um benefício da terceirização. Para o entrevistado 6, as contratadas têm mais facilidade para aquisição dos recursos tecnológicos e de profissionais mais qualificados.

[...] pra comprar um computador através do sistema do município, você demora no mínimo seis meses. Se você terceiriza o serviço de computação, você tem o aparelho no outro dia. (ENTREVISTADO 6).

O entrevistado 4 destaca a necessidade de atenção para a contratação de empresas que tenham a capacidade técnica necessária para a execução das tarefas, pois só assim a tecnologia será uma vantagem da terceirização. Constatou-se que os dois entrevistados que mencionaram a tecnologia como vantagem da terceirização a relacionaram a outra vantagem da terceirização, que é a redução de custos. O secretário de Desenvolvimento Urbano enfatiza essa economia relacionando-a aos altos custos de equipamentos que são utilizados em serviços temporários. Para ele ter esse tipo de alternativa é um dos benefícios da terceirização, pois ao terceirizar evita-se não só a aquisição dos equipamentos como também sua manutenção.

As necessidades de tecnologias específicas e conhecimentos especializados são uma forte razão para a terceirização. Deter alta tecnologia tem um alto custo e requer agilidade já que as evoluções tecnológicas acontecem muito rápido. E tudo isto requer também uma manutenção constante. O alto custo da aquisição e da manutenção da tecnologia se alia à grande burocracia que existe na administração pública, na qual qualquer investimento demanda um processo lento e dificultoso. Nesse ponto a terceirização é realmente vantajosa.

Analizadas as vantagens da terceirização percebidas pelos secretários municipais, cabe analisar as desvantagens por eles apontadas.

A discriminação dos terceirizados pelos efetivos foi citada como a principal desvantagem da terceirização pelos entrevistados 6 e 8. Respostas como rotatividade, falta de integração entre a entidade conveniada e a secretaria, não cumprimento do contrato por alguma parte, não desenvolvimento de talentos dentro da secretaria e a inibição da realização de novos concursos também foram mencionadas como desvantagens da terceirização.

Sobre a relação entre terceirização e precarização do trabalho, mencionada por Carvalho Neto (2001) e Magalhães *et. al.* (2009) os entrevistados mencionaram que tal relação é inexistente. Embora não tenha sido citada por nenhum entrevistado, a precarização pode ser percebida no trecho a seguir.

[...] se o terceirizado está atendendo ele permanece, se não está atendendo, a gente pede a substituição, ao passo que com o servidor público tem estabilidade [...]. (ENTREVISTADO 7).

Os entrevistados 4 e 6 acreditam que o sindicato dos servidores públicos de Itabira é contra a terceirização. Para eles o sindicato protege e defende o servidor e vê a terceirização como uma forma de enfraquecimento da questão sindical.

Existe uma realidade: a proteção que o sindicato tenta fazer sobre a classe do servidor público. Então ele sempre vai ser contra a terceirização. (ENTREVISTADO 4).

O sindicato aqui não gosta da terceirização, o sindicalismo defende o servidor público [...]. (ENTREVISTADO 6).

Sobre a relação entre a terceirização e a exclusão social, os entrevistados 1, 5 e 6 dizem que esta relação é inexistente e pelo contrario, a terceirização proporciona uma inclusão a aqueles que não conseguiram ingressar no serviço público através de concurso.

Eu vejo a terceirização até como a possibilidade de inclusão de outras pessoas que não estão concursadas participarem do serviço público

porque, senão, ou você entra com concurso ou você não trabalha. (ENTREVISTADO 6).

E, isso para o entrevistado 1 traz um efeito social positivo.

Nesse aspecto, a terceirização vem até ajudar, reduzir essa exclusão. Muitas vezes essa pessoa que está terceirizada não conseguiria ser admitida num concurso. Então há um efeito social positivo aí. (ENTREVISTADO 1)

Já os entrevistados 3 e 8 percebem uma perda de oportunidades para os cidadãos do município que poderiam entrar através do concurso.

Quando você parte pra terceirizar, como no nosso caso, praticamente tudo tem que ser feito através de licitação, você abre o leque para que pessoas e empresas até de outros municípios, outras localidades, estejam atuando e prestando serviço aqui, o que reduz a oportunidade de gerar emprego para a população do próprio município [...] na questão social, talvez a terceirização possa fazer com que o cidadão itabirano perca algumas oportunidades. (ENTREVISTADO 8).

O secretário municipal de Ação Social diz que por não haver exploração de mão de obra também não há exclusão social com a terceirização. O secretário municipal de Planejamento considera que o trabalhador que não se atualizar vai ser excluído sim porque a tendência é contratar pessoas que estejam atualizadas profissionalmente.

Dentro do próprio funcionalismo público existe discriminação entre os dois tipos de funcionários: os efetivos e os terceirizados. Uns têm estabilidade, sindicato, benefícios e os outros não. Mas os efetivos passam por um rigoroso processo seletivo que é o concurso público que elimina muitos candidatos. Mas a terceirização exclui a possibilidade e a necessidade de concursos públicos para preenchimento do quadro de pessoal para as atividades que podem ser repassadas a terceiros. O que pode se perceber na pesquisa é que os secretários não consideram a exclusão social como desvantagem da terceirização.

Para os entrevistados 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 8 o mais importante é o resultado final do serviço público e não se este foi realizado por servidores públicos efetivos ou por empresas contratadas.

Nesta seção foi conhecida a visão dos secretários municipais entrevistados acerca das vantagens e desvantagens da terceirização. A partir da percepção dos entrevistados, se destacam como as principais vantagens da terceirização a redução do custo, a facilidade de punição a um terceiro, a parceria, a qualidade e a tecnologia. Apesar de esta pesquisa haver se fundamentado em uma teoria que coloca a precarização do trabalho, o enfraquecimento sindical e a exclusão social como desvantagens da terceirização, estes itens não foram percebidos como aspectos negativos da terceirização para os entrevistados.

6.3 Vantagens e desvantagens da primarização na Prefeitura Municipal de Itabira

A principal vantagem da primarização, de acordo com os entrevistados 1 e 7 é a experiência existente no histórico do funcionário efetivo. Outros pontos citados pelos respondentes foram a aproximação direta com o usuário, a credibilidade, ter o funcionário a disposição, a qualidade e o comprometimento do servidor público, conforme trecho do entrevistado 8:

Nós temos ótimos servidores efetivos concursados, que fizeram a opção pelo serviço público não no sentido da estabilidade, mas

também no sentido de prestar um serviço de qualidade, com comprometimento e de crescer junto com o serviço público. [...] nós temos ótimos servidores públicos, pessoas comprometidas e que estão ali até movidos pela questão do espírito mesmo, servir.

A parceria é uma das vantagens da primarização na opinião dos entrevistados 2, 3, 5, 7 e 8.

Meu funcionário é meu parceiro e isso é muito bom, isso funciona, isso existe aqui. (ENTREVISTADO 5).

O entrevistado 8 acredita que na primarização a parceria pode ser muito maior do que na terceirização, pois ele considera que o servidor efetivo comprometido é um parceiro extraordinário. Mas para os entrevistados 1, 4 e 6 a parceria não se aplica à primarização. O entrevistado 4 considera a parceria uma característica da terceirização.

A qualidade é uma vantagem da primarização para os entrevistados 3, 5 e 8. Entretanto, eles deixam claro que esta vantagem só se concretiza quando o servidor é motivado e atualizado.

O entrevistado 7 diz que a qualidade é uma obrigação no serviço público, mas muitas vezes essa qualidade fica comprometida pelas dificuldades do setor público em aliar eficiência e eficácia. Um serviço público de qualidade é o principal interesse da população e para três secretários entrevistados a qualidade é uma vantagem da primarização desde que os servidores estejam motivados e comprometidos.

De acordo com Magalhães *et al.* (2009) a terceirização pode causar perda da tecnologia, o que indica que a primarização pode levar ao avanço tecnológico da contratante. Entretanto, dos oito entrevistados, sete não percebem o avanço tecnológico como vantagem da primarização.

Limitação, falta de atualização, incentivo e motivação do servidor, impossibilidade de incorporação dos bons terceirizados e a privação de rápida tomada de decisão punitiva devido à estabilidade do servidor concursado são desvantagens da primarização citadas uma vez por algum respondente.

Para os entrevistados 2, 4, 5, 6 e 7, o alto custo é uma desvantagem da primarização.

A primarização aumenta o custo porque quando você traz pra sua folha, principalmente no serviço público, você está assumindo uma dívida pra sempre, enquanto o funcionário público quiser ser funcionário[...]. (ENTREVISTADO 6).

Já os entrevistados 1 e 3 percebem o custo da primarização vantajoso e o entrevistado 8 diz que o custo da primarização é relativo porque depende muito da demanda, do tipo de serviço e do tipo de contratação. Consta-se então que as opiniões estão divididas quanto à relação custo/primarização. Mas ainda assim, a maioria, cinco entrevistados, conclui que a primarização não é vantajosa quanto ao custo.

Três dos oito entrevistados, os respondentes 1, 2 e 3, consideram a exclusão social uma desvantagem da primarização. Eles acreditam que o processo seletivo do concurso é sim um tipo de exclusão social.

A primarização das atividades da Prefeitura Municipal de Itabira foi analisada, considerando suas vantagens e desvantagens. As vantagens da primarização mais citadas pelos secretários municipais pesquisados foram o ganho de experiência, a aproximação direta com o usuário, a credibilidade, ter o funcionário a disposição, a qualidade e o comprometimento do servidor público, a parceria e a qualidade do serviço. Já as desvantagens mais mencionadas foram o

alto custo, a exclusão social e a perda de qualidade. Observou-se que a qualidade é considerada vantagens da primarização por alguns entrevistados e uma desvantagem por outros.

7. Considerações finais

A terceirização surgiu com o objetivo de concentrar os esforços na razão de ser das organizações, ou seja, na atividade fim. Assim, as organizações externalizam parte das atividades necessárias ao processo produtivo transferindo-as para outras empresas ou para trabalhadores autônomos através da subcontratação de serviços visando redução de custo e aumento de qualidade para se manterem competitivas em um mercado cada vez mais globalizado.

A primarização é a inversão do processo de terceirização. Este conceito surgiu a partir dos efeitos negativos da terceirização, porque para muitas organizações a terceirização se tornou inviável sem a efetivação dos resultados almejados.

Neste contexto, foi realizada esta pesquisa qualitativa na Prefeitura Municipal de Itabira objetivando analisar a percepção dos gestores municipais acerca da adoção da terceirização e da primarização de atividades nesta organização pública. Foram entrevistados secretários municipais.

Através das entrevistas, se verificou que não há homogeneidade nas atividades terceirizadas na Prefeitura Municipal de Itabira. Cada secretário citou, como atividades terceirizadas, aquelas que são próprias das secretarias às quais são responsáveis. Apenas as atividades de serviços gerais, vigilância e consultoria foram citadas mais de uma vez pelos entrevistados como atividade que é sempre ou que pode ser terceirizada na Prefeitura Municipal de Itabira.

Quanto às vantagens e desvantagens da terceirização sob a ótica dos gestores, destacam-se como as principais vantagens da terceirização a redução do custo, a facilidade de punição a um terceiro, a parceria, a qualidade e a tecnologia. Apesar de esta pesquisa haver se fundamentado em uma teoria que coloca a precarização do trabalho, o enfraquecimento sindical e a exclusão social como desvantagens da terceirização, estes itens não foram percebidos como aspectos negativos da terceirização para os entrevistados.

No que diz respeito às vantagens e desvantagens da primarização, constatou-se as vantagens da primarização mais citadas pelos secretários municipais pesquisados foram o ganho de experiência, a aproximação direta com o usuário, a credibilidade, ter o funcionário a disposição, a qualidade e o comprometimento do servidor público, a parceria e a qualidade do serviço. Já as desvantagens mais mencionadas foram o alto custo, a exclusão social e a perda de qualidade. Observou-se que a qualidade é considerada vantagens da primarização por alguns entrevistados e uma desvantagem por outros.

Respondendo ao problema de pesquisa, verificou-se que, para os secretários municipais, tanto a terceirização quanto a primarização tem vantagens e desvantagens. O custo é um fator determinante para a decisão entre uma estratégia e outra. A qualidade também é destacada pelos pesquisados e ainda a satisfação do cidadão.

Recomenda-se a realização de novas pesquisas em organizações públicas sobre as atividades que já são terceirizadas e a viabilidade de primarizá-las, e vice-versa. E, ainda realizar estudos comparativos sobre o comprometimento dos efetivos, ou seja, os servidores públicos, e dos terceirizados. Sugere-se, também, que sejam realizadas pesquisas visando comparar a relação de autoridade e poder sob a ótica dos gestores em relação à terceirização e primarização.

Referências

- ALMEIDA, M. C. de.; SILVA, R. A. R. da.** *Estratégias de terceirização: um estudo em grandes empresas mineiras.* In: XXIII ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 1999. Foz do Iguaçu. Anais... Rio de Janeiro: Anpad, 1999.
- AMARO NETO, J.** *Reestruturação industrial, terceirização e redes de subcontratação.* Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v. 35, n.2, p. 33-42. Março-abril, 1995.
- ARRIGHI, G.** *O longo século XX.* Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora UNESP, 1996.
- CARVALHO NETO, A. M.** *Relações de trabalho e negociação coletiva na virada do milênio: estudo em quatro setores dinâmicos da economia brasileira.* Belo Horizonte: Vozes, 2001.
- CASTRO, A. S.; BIM, E. A.** *A viabilidade da desterceirização (outsourcing reverse): um estudo de caso sobre a reciclagem de componentes poluentes (baterias automotivas).* In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 14., 2007, João Pessoa. Anais... João Pessoa: CBC, 2007.
- CORIAT, B.** *Automação Programável: Novas Formas e Conceitos de Organização da Produção.* In: SCHMITZ, H.; CARVALHO, R. Q. *Automação competitiva e trabalho: a Experiência Internacional.* São Paulo: Ucitec, 1988.
- DI PIETRO, M. S. Z.** *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas.* 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- DRUCK, Maria da Graça.** *Terceirização - (Des)fordizando a fábrica: um estudo do complexo petroquímico.* São Paulo: Boitempo Editorial, 1999.
- FERNANDES, M. E. R.; CARVALHO NETO, A. M.** *As práticas gerenciais frente aos principais desafios apontados pelas maiores empresas brasileiras na gestão de terceirizados.* In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 29., 2005, Brasília. Anais... Brasília: ANPAD, 2005.
- FISCHER, R. M.** *Pondo os pingos nos is: sobre as relações de trabalho e políticas de administração de recursos humanos.* In: FLEURY, M. T. L.; FISCHER, R. M. *Processo de relações de trabalho no Brasil: movimento sindical – comissão de fábrica – o modelo japonês de organização de produção no Brasil.* São Paulo: Atlas, 1987.
- LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A.** *Fundamentos de metodologia científica.* 6. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- MAGALHÃES, Y. T. et. al.** *Da terceirização à primarização: um estudo em uma mineradora de grande porte.* In: SIMPÓSIO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 16., 2009, Bauru. Anais... Bauru: UNESP, 2009.
- MEIRELES, L. M. S.** *Terceirização: um breve histórico desse fenômeno em busca de seu conceito.* Florianópolis: UFSC, 2008.
- MEIRELLES, H. L.** *Direito municipal brasileiro.* 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.
- MELO, M. C. O. L.** *Participação como meio não institucionalizado de regulação de conflitos.* In: FLEURY, M.T. L.; FISCHER, R. M. *Processo de relações de trabalho no Brasil: movimento sindical – comissão de fábrica – o modelo japonês de organização de produção no Brasil.* São Paulo: Atlas, 1987.
- MUJALLI, W. B.** *Administração pública: servidor público, serviço público.* v. 1. Campinas: Bookseller, 1997.
- PAGNONCELLI, D.** *Terceirização e parceria: estratégias para o sucesso empresarial.* Rio de Janeiro: D. Pagnoncelli, 1993.
- PINTO, R.; ARAÚJO, A.** *A terceirização real na grande indústria pessoense na perspectiva dos seus gestores.* In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 30, 2006, Anais... Salvador: Anpad, 2006.
- SARAIVA, L. A. S.; VIANNA, S. O. F.** *Representações sociais do trabalho em um quadro de expectativa da primarização: um estudo em uma instituição de ensino superior.* Revista Economia & Gestão, V.9. n. 20. 2009.
- SARATT, N. et. al.** *Quarteirização: redefinindo a terceirização.* Porto Alegre: Bajejo Editorial, 2002.

SILVA, R. A. R.; SOUZA, R. C. *Casos e descasos da terceirização na administração pública: apontamentos, percepções e reflexões em órgãos de Minas Gerais.* In ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 28., 2004, Curitiba. Anais... Curitiba, ANPAD, 2004.

UNDERMAN, S. *Transformações produtivas e novos padrões organizacionais da Indústria: uma tentativa de sistematização do debate.* Organização & Sociedade. Salvador: v.14; n.42; julho-setembro, 2007.

VIEIRA, M. M. F.; ZOUAIN, D. M. (Orgs.). *Pesquisa qualitativa em administração.* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.