

## RELATÓRIO DA COMISSÃO DE ESTUDO SOBRE A TERCEIRIZAÇÃO NA UNESP.

### Histórico, objetivos e metodologia

A Comissão do Cade para estudar a Terceirização na Unesp foi instituída por meio da Portaria Unesp de abril de 2021. E embora seja a mais recente iniciativa, ela foi precedida por outras duas que, por diversas razões, não puderam avançar em suas atribuições. Assim, desde pelo menos 2015 a preocupação com a terceirização parece estar no horizonte da alta gestão da Unesp.

Retomada em um contexto de relativa melhora das condições financeiras e orçamentárias da universidade, a atual Comissão teve por objetivo realizar o levantamento da extensão e situação da terceirização na Unesp, a fim de produzir um diagnóstico, bem como recomendações acerca da adequação do percurso da terceirização na Unesp tendo em conta sua missão institucional e sua sustentabilidade econômico-financeira.

O presente relatório final percorreu um roteiro cujas principais etapas foram as seguintes

- 1) Discutiu a partir de bibliografia relevante os significados da terceirização e explicou porque as organizações recorrem a elas, bem como problematizou suas consequências práticas, principalmente em relação às condições de emprego e trabalho em geral e na Unesp;
- 2) Reconstituiu o início e evolução da terceirização na Unesp, caracterizando tal percurso por períodos;
- 3) Identificou, acessou e analisou todos os documentos, normativas e decisões relativas à terceirização produzidos na Unesp;
- 4) Identificou, coletou, organizou e analisou as informações sobre a terceirização nas unidades da Unesp, além de cotejar o quadro obtido com o orçamento da Unesp e sua evolução;
- 5) Propôs medidas de gestão a partir do diagnóstico feito.

## A Terceirização na literatura: Origens e contexto de sua expansão

Como quer que seja definida, a terceirização é antiga e esteve associada, desde o seu início, às estratégias competitivas empresariais, principalmente após a Segunda Guerra Mundial. Seu uso, contudo, se intensificou e generalizou somente após a década de 1970, no contexto das mudanças produtivas e tecnológicas cujos eixos foram os desenvolvimentos na eletroeletrônica, nas tecnologias de informação e comunicação, na biotecnologia, na nanotecnologia entre outros setores. A constituição dessa nova base tecnológica implicou no constrangimento e envelhecimento da antiga base industrial, e promoveu uma nova configuração mundial da produção fundada em escalas produtivas fragmentadas e articuladas às cadeias globais de valor.

Sobre essa base objetiva, as elites empresariais (produtivas e financeiras) e os governos, primeiramente nos países centrais e, posteriormente, no resto do mundo, instituíram um projeto de criar um mercado global, alicerçado na competitividade e no individualismo. Esse projeto – conhecido como neoliberalismo - tinha um alvo preciso: o Estado de bem-estar social e as representações organizadas dos trabalhadores. Ambos eram tidos como causas da estagnação econômica e da perda de competitividade empresarial (STANDING, 2013).

Cuidou-se, então, de produzir reformas *market friendly* reconvertendo o papel do Estado e das suas políticas fiscais e monetárias ativas – que serviam para redistribuir renda, amenizar a desigualdade de rendimento, produzir o pleno emprego e oferecer alguma proteção social aos grupos mais frágeis – em instrumentos “neutros”, obedientes a políticas econômicas “com regras”; no mesmo sentido, promoveu-se a abertura de mercados, a mobilidade de capitais e a desregulação financeira entre países; o combate ao Estado intervencionista cobrou seu preço nas privatizações e se estimulou um duro combate às instituições coletivas. Este último aspecto é relevante para o diagnóstico feito pelo presente relatório, pois diz respeito mais diretamente ao nosso interesse.

Standing (2013) observou que:

*“o ataque sobre as instituições coletivas abrangia as empresas como instituições sociais, os sindicatos como representantes dos empregados, as comunidades profissionais como corporações de ofícios e profissões, a educação como força para a libertação do interesse pessoal e do comercialismo, a família como instituição de*

*reciprocidade e reprodução social, e o serviço civil como uma estrutura guiada por uma ética de serviço público". P.80.*

Sob a égide do neoliberalismo, as inovações tecnológicas reconfiguraram as relações de trabalho e emprego no mundo, questionando as pretéritas relações que se fundavam, de maneira estilizada, num emprego estável de tempo integral numa empresa no interior da qual se poderia realizar o percurso de uma carreira estável e previsível. Negociações entre capital e trabalho eram feitas por meio de atores coletivos, representados, de um lado, pelas empresas e, de outro, pelo sindicato.

A partir de 1970, o trabalho, sob o impulso do neoliberalismo, constitui o reverso disso, ao impor flexibilidade numérica, funcional e salarial<sup>1</sup> às relações de emprego, bem como um controle impessoal e efetivo sobre o comportamento e a produtividade do trabalhador. A flexibilidade numérica diz respeito à redução de empregos por tempo indeterminado e integrais e sua substituição por empregos temporários e de tempo parcial. Segundo Standing (2013)

*"O emprego temporário tem vantagens de custo: os salários são mais baixos, evita-se o pagamento com base na experiência, o direito aos benefícios da empresa é menor e assim por diante. E há menor risco; contratar alguém temporariamente significa não assumir um compromisso que possa ser lamentado, por qualquer razão". (P.58)*

O trabalhador temporário pode ser usado como instrumento de "chantagem", para obter concessões dos permanentes nas negociações trabalhistas. É uma ameaça contínua para os permanentes. Por fim, seu crescimento se explica também pelo *efeito dominância*, na medida que as empresas procuram imitar o que suas empresas líderes fazem, ou seja, precarizar. A flexibilidade funcional trata da possibilidade de "que as empresas mudem a divisão do trabalho rapidamente, sem custos, e troquem trabalhadores entre tarefas, posições e locais de trabalho" (Standing 2013:65). Em consequência, "a flexibilização envolve mais trabalho por tarefa; uma indefinição dos locais públicos, e uma mudança do controle direto para diversas formas de controle indireto, em que cada vez mais mecanismos tecnológicos são implantados" (Standing 2013:67).

---

1 Ver o livro de Standing, G - O precariado, em especial seu capítulo 2.

Do ponto de vista do gestor/administrador esses aspectos são adequados para maximizar os fins da empresa. Mas para os trabalhadores eles significam insegurança e ansiedade. A possibilidade de ser movido de lugar ou função no curto prazo impede a construção de uma carreira e do desenvolvimento profissional. Isto pode ser definitivamente alcançado no caso das terceirizações que extinguem carreiras e empregos dentro da empresa. Por fim, há a flexibilidade do sistema de salário, que é a tendência de queda da renda auferida pelo trabalhador e o forte movimento em direção à *remercadorização* da força de trabalho.

Na prática, isto é alcançado ao se reduzir o rendimento do trabalhador ao salário nominal. Tem-se retirado os benefícios indiretos (planos de saúde, previdência, bônus/prêmio, auxílio-educação, etc) que constituem parte significativa da renda real do trabalhador e concentrado unicamente no pagamento do salário nominal. As regras da flexibilização alcançaram o setor público que, ironicamente, foi o promotor de tais regras ao conjunto da sociedade. Isto se intensificou a partir da crise mundial de 2008, utilizada como pretexto para: “comercializar, privatizar e contratar serviços. Os contratos temporários e o trabalho de tempo parcial com benefícios e salários inferiores foram se infiltrando furtivamente” (Standing 2013:86).

As pensões e salários públicos foram atacados e contrastados com aqueles pagos pelo setor privado, muitos mais baixos. Introduziu-se a flexibilidade funcional como algo positivo, fazendo convencer aos servidores que eles “deveriam desempenhar outras tarefas além daquelas para as quais haviam sido contratados” (Standing 2013:86). A terceirização, nesse contexto, é um dos instrumentos da reestruturação neoliberal.

### **Por que terceirizar: a óptica da organização**

A terceirização é uma decisão estratégica das organizações que decidem – conforme seus objetivos de longo prazo – se convém produzir (ou realizar um serviço) internamente ou comprar (de um terceiro). Os economistas costumam simplificar dizendo que a terceirização é uma decisão entre usar ou não o mercado. Na literatura sobre estratégias presentes na área de administração, a definição segue o mesmo sentido referido pelos economistas. Assim, Hitt, Ireland e Hoskisson (2008) a define sinteticamente como “a compra de uma atividade que cria valor a partir de um fornecedor externo” (P.85). Embora em seu clássico livro Porter não trate diretamente

da terceirização, ele deriva seu sentido da oposição que ela representa aos processos de integração vertical: nestes, em vez de transferir, a organização incorpora etapas de produção ou produtos para dentro de suas fronteiras internas.

Em geral, seu emprego pelas organizações objetiva reduzir custos, que podem ser de produção (aqueles que envolvem os salários e benefícios, carreira, planos de saúde, etc.) e de transação (aqueles que reduzem os custos de contratação, treinamento, demissão e coordenação, e evitam comportamentos oportunistas etc.). As organizações comparam os custos salariais envolvidos ao se contratar diretamente seus trabalhadores e aqueles que pagará por serviços equivalentes de terceiros. Caso os primeiros sejam mais elevados, a organização tem fortes incentivos para contratar serviços de fora, onde os salários, em geral, são mais baixos. Isso é mais relevante ainda se a organização que contrata terceiros tiver dimensões e poder de mercado para impor condições mais propícias nas negociações para a confecção dos contratos de prestação de serviços. Nessas condições, ela transfere como custo para a empresa o benefício que recebe. Ao terceirizar, ela também se livra de parte do fardo tributário envolvido na contratação direta.

As organizações exploram a flexibilidade que contratos de terceirização embutem, pois podem reduzir a ociosidade de recursos humanos ao contratar serviços, e não as pessoas que os farão. Do mesmo modo, podem se concentrar nos seus objetivos centrais, tipificados em sua missão. Essa especialização transfere a divisão do trabalho interna para fora dos limites da organização. A terceirização opera igualmente sobre os custos de transação que envolvem as negociações salariais e de condições de trabalho, que acontecem periodicamente a cada data-base.

Ao comprar os serviços de uma empresa que fornece trabalhadores terceirizados, a organização se livra daquele tipo de custo que envolve, não raramente, tensas e longas negociações salariais com os sindicatos e/ou instituições de representações equivalentes. Ela os enfraquece e extrema de seu horizonte a possibilidade de movimentos parciais, pelo menos naquelas áreas onde a terceirização ocorreu. Isto, no entanto, não significa que a terceirização zere os custos de transação. Ao contrário, ela os transfere para a gestão dos contratos e a negociação, cláusula a cláusula, dos seus termos. Esse custo pode ser grande quando mobiliza energias e recursos recorrentes das áreas jurídica, financeira e de RH (Gestão de Pessoas) das organizações e, principalmente, quando seu

resultado em termos de acordo sobre o valor nominal do serviço/tarefa for desfavorável à organização.

Alega-se que as organizações podem desenvolver um tipo de relacionamento com a empresa contratada para oferecer serviços terceirizados que promovam parcerias baseadas no compartilhamento de conhecimento formal e tácito, isto é verdade nos casos de parcerias de longo prazo e entre atores que interagem para produzir capacitações estratégicas.

Essas características todas são apresentadas nos livros especializados de administração, economia e gestão como justificadoras da decisão de terceirizar. Se reconhece as pressões competitivas que operam sobre as empresas e suas necessidades de adequação àquelas pressões, mas o que a justifica em setores não expostos à competição como o setor público?

### **A terceirização no setor público brasileiro**

Embora fosse uma técnica originária e disseminada em organizações privadas, a terceirização foi incorporada, também, pelo setor público seguindo a lógica de construção de um sistema disciplinar cujo objetivo é o de:

*“criar o maior número possível de situações de mercado, isto é, organizar por diversos meios (privatização, criação de concorrência dos serviços públicos, mercadorização de escolas e hospitais, solvência pela dívida privada) a “obrigação de escolher” para que os indivíduos aceitem a situação de mercado tal como lhes é imposta como “realidade”, isto é, como única “regra do jogo”, e assim incorporarem a necessidade de realizar um cálculo de interesse individual se não quiserem perder “no jogo” e, mais ainda, se quiserem valorizar seu capital pessoal num universo em que a acumulação parece ser a lei geral da vida” (DARDOT; LAVAL 2016:217).*

Isto aconteceu no Brasil na década de 1990, quando, subserviente ao projeto político do neoliberalismo, os governos brasileiros se ajustaram ao “Consenso de Washington”. Pochmann (2022: 143/4) observou que a terceirização eliminou funções tradicionais nas chamadas atividades-meio do setor público, contribuindo para engrossar o trabalho precarizado cada vez mais predominante no mercado de trabalho

brasileiro, pois as pequenas e médias empresas que oferecem os serviços demandados pelo setor público operam sob condições competitivas nas quais o pagamento ao trabalhador terceirizado se concentra quase exclusivamente no salário nominal (com pouca ou nenhuma suplementação de salário indireto), na flexibilização funcional do trabalho e, não raro, no desrespeito à Legislação Trabalhista. Ademais, a terceirização operou uma outra mudança de impacto não trivial, pois “o concurso público como meio oficial de emprego no setor público se converteu, desde então, em licitação pelo menor preço em prol da ocupação das atividades-meio no setor público brasileiro” (POCHMANN, 2022: 143/4).

Druck (2021) rastreou o avanço da terceirização no serviço público brasileiro desde a “Reforma do Estado”, patrocinada pelo então ministro de Administração e Reforma do Estado, Luis Carlos Bresser Pereira, em 1995<sup>2</sup>. Tratava-se, então, de implementar uma gestão empresarial do Estado que redefiniu seu papel (de interventor para regulador), sua capacidade financeira (instituindo formas de “governança” de gerência privada), e seu tamanho e funções (reduzindo ambos por meio de privatizações, da publicização e da terceirização).

Segundo Druck (2021), quatro legislações favoreceram o crescimento da terceirização no setor público. A primeira foi a Lei n.9637/1998, “que criou as Organizações Sociais (OS), pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que podem exercer atividades de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde e que são qualificadas como tais pelo próprio Poder Executivo” (Druck, 2021:8). As OS tem substituído o Estado na oferta de serviços (terceirizados) para praticamente todos os serviços essenciais de responsabilidade do Estado (saúde, educação, cultura, ciência, desportos/lazer etc.).

A segunda foi a Lei de Responsabilidade Fiscal, “cujo objetivo principal para o controle das contas públicas é a redução das despesas com os servidores públicos, inibindo a realização de concursos públicos e incentivando a terceirização, pois as despesas com a subcontratação de empresas e com a contratação temporária, emergencial e de comissionados não são computadas como despesas de pessoal”

---

2 Embora a terceirização tenha antecedentes na forma de legislação que remontam aos anos 1967 (Decreto –Lei 200) e avançam pelos anos 1970 (Lei n.5645), a generalização de seu uso acontecem principalmente a partir da década de 1990 no Brasil, quando a Constituição de 1988 tornou obrigatório o concurso público para cargo e emprego público (Druck, 2021:6).

(Druck, 2021:8). A terceira e quarta legislações são a Lei n.13.429 e a Lei n.13.467. Para Druck, “No campo da legislação do trabalho, foi aprovada a Lei n.13.429, conhecida como a “Lei da Terceirização”, que derrubou o enunciado 331 que restringia a terceirização às atividades-meio, liberando a terceirização para as atividades-fim; e a Lei 13.467, a Lei da Reforma Trabalhista, que ratificou e explicitou o uso da terceirização sem nenhum limite ou interdição, além de retirar um conjunto de direitos estabelecidos desde a CLT” (Druck, 2021:8).

### **O percurso da terceirização na Unesp**

Na Unesp, os primeiros contratos de terceirização remontam aos anos 1970. Mais precisamente, no contrato 38/1975, firmado entre a Unesp e a Empresa Limpadora Centro para oferecer serviços de limpeza para a Faculdade de Ciências Médicas e Biológicas de Botucatu. O contrato foi prorrogado em 1977. Nesse ano, há outro registro de contratos de terceirização, desta vez envolvendo a Faculdade de Odontologia de São José dos Campos, que objetivava o fornecimento “de serviços de limpeza, incluindo o fornecimento de máquinas, utensílios e materiais de limpeza”, firmado com a Empresa Limpadora Sacilotti e cuja duração estendeu-se pelo período entre 1/08/1977 a 31/12/1977 (Contrato 01-77).

Posteriormente, outros contratos se seguiram envolvendo a Reitoria e firmas terceirizadas. Tais foram os casos Runesp 856/1978, para a contratação de dois vigias terceirizados, que foi renovado por meio do Processo Runesp 29/1979. Em 1980, a Reitoria contratou firmas especializadas para os serviços de limpeza do prédio Palacete de São Paulo (Praça da Sé). Mas o processo se dissemina – coincidentemente com o que observa ampla literatura especializada – no interior da Unesp na década de 1990. A partir de 1995, várias unidades da Unesp realizaram registros de terceirização (vide o sítio [www.terceirizados.sp.gov.br](http://www.terceirizados.sp.gov.br)) e, hoje, TODAS Unidades Universitárias a utilizam em algum grau.

Esse crescimento da prática de terceirização na Unesp se fez acompanhar de um esforço normativo interno equivalente. Embora não haja regramento interno específico sobre terceirização, a adequação legal e a necessidade de regular alguns de seus aspectos estão presentes em um conjunto de regras, de cunho administrativo, tais são o caso, por exemplo, da Resolução Unesp 24, de 13 de maio de 2011, da Portaria Unesp



469, de 25 de junho de 2012, do Ofício circular 05/2016-PRAD, de 10/05/2016, da Portaria Unesp 217, de 25/06/2019, da Portaria Unesp 06, de 13/01/21 e da Portaria Unesp 07, de 13/01/2021, que contempla ajustes adaptativos para os processos de terceirização na Unesp.

Olhando em retrospectiva, a terceirização na Unesp pareceu acontecer como um processo sem planejamento ou premeditação, posto em movimento a partir de iniciativas isoladas de diretores e a anuência, quando não estímulo, da alta gestão.

### **A terceirização na Unesp hoje**

Uma das tarefas que coube a essa Comissão foi a de delimitar os componentes constitutivos do orçamento que deveriam ser tratados como despesas em terceirização. Uma possibilidade, que foi sugerida em reuniões com altos gestores da Reitoria da Unesp, foi a de circunscrever tais despesas ao item Contratos (ver os quadros abaixo), que abriga, grosso modo, as tradicionais atividades de limpeza/manutenção e segurança contratados pela Reitoria e as Unidades Universitárias administrativas da Unesp (diretorias, campus avançados, etc.). No entanto, à medida que a comissão se debruçou com novos dados e informações percebeu-se que um conjunto enorme de gastos – que estavam centralizados na Reitoria e que configuravam compra de serviços no “mercado” eventual e/ou permanentemente – se ajustava mais adequadamente ao conceito de terceirização que foi discutido na primeira parte desse documento, comprar (ou seja, usar o mercado) em vez de fazer.

Embora a Comissão não tivesse tido acesso à manta de dados que identifica tais serviços, ela recebeu informações acerca de alguns, que talvez ajude a compreender sua natureza. Soube-se, por exemplo, que há um grande contrato de prestação de serviços firmado com uma grande empresa multinacional para oferecer serviços de informática os mais diversos, que cobrem a totalidade das Unidades Universitárias da Unesp. Há, também, gastos de serviços de reparo e manutenção (eletricista, marceneiro etc.) que são fornecidos à Reitoria e suas Unidades Universitárias, mas que não configuram, para essas, em gastos no item “Contratos”. Tais despesas foram reunidas no item Eventuais (ver quadros abaixo). Embora tal item de despesa seja bastante heterogêneo, e possivelmente alguns dos seus componentes não se ajustam a definição de terceirização

aqui adotada, é convicção dessa Comissão que a grande maioria deles se ajusta a tal definição, razão pela qual ela foi incorporada na análise e recomendações.

Qual implicação analítica tem a inclusão (ou não) do item “Eventuais” como despesa de terceirização? A mais perceptível é a de que tal iniciativa “aumenta” o tamanho da terceirização no orçamento da Unesp. Esse item sozinho responde, por exemplo, a cerca de metade da despesa de custeio da Unesp. Mas para além dos efeitos quantitativos (que dão mais realismo à definição de terceirização), há os efeitos qualitativos, pois ele traz à luz – para o escrutínio da comunidade da Unesp – itens de despesa que são “compras” de serviços no mercado, mas que não são consideradas como tal.

Os quadros a seguir apresentam a evolução absoluta e relativa da terceirização vis a vis o orçamento de custeio da Unesp. Em todos eles, os itens Contratos e Eventuais aparecem separados, expressando a possibilidade restrita (considerando como terceirização apenas o item Contratos) ou ampliada (considerando a terceirização como a soma dos itens Contratos e Eventuais) de analisar a terceirização. O período selecionado compreende o “antes” e o “durante” a pandemia da Covid, o que permite observações muito interessantes sobre o comportamento da terceirização na Unesp.

De um modo geral, conforme se pode observar por meio dos Quadros I e II, a terceirização tem conservado, em termos absolutos, uma proporção mais ou menos estável do gasto orçamentário tanto em termos nominais quanto reais, seja na rubrica Contratos, seja na rubrica Eventuais, ou em ambos. E isto ao longo de todo o período de análise, tanto anterior quanto durante a pandemia. A despesa de terceirização parece possuir propriedades de inércia decorrentes da sua natureza contratual, que são relativamente rígidos para baixo (no sentido de cortes) e necessariamente elásticos para cima (quando aditivos ou novos contratos devem ser contemplados quando a demanda por serviços cresce).

Quadro I – Evolução das despesas de terceirização na Unesp (2016-2021) – valores nominais

Ano	Inflação no ano	Contratos (R\$) A	Custeio (R\$) B	Percentual (A / B)	Eventuais C	Percentual (A+C) / B
2016	6,29	32.316.389,36	312.500.044,15	10,34%	166.593.851,59	63,65%
2017	2,95	34.572.389,72	318.752.531,00	10,85%	164.201.373,35	62,36%
2018	3,75	34.960.988,78	345.826.011,58	10,11%	177.958.374,60	61,57%

2019	4,31	35.532.156,35	293.611.099,59	12,10%	194.124.486,76	78,22%
2020	4,52	31.408.791,00	144.663.226,86	21,71%	195.863.757,88	157,10%
2021	10,06	33.602.633,93	160.767.746,87	20,90%	199.584.947,37	145,05%

Fonte: PROPEG

Quadro II - Evolução das despesas de terceirização na Unesp (2016-2021) – valores reais

Ano	Inflação No ano	Contratos deflacionados R\$	Custeio Deflacionado R\$	Eventuais Deflacionado R\$
2016	6,29	41.418.287,97	400.515.561,15	213.514.945,69
2017	2,95	43.040.009,68	396.822.786,32	204.418.287,40
2018	3,75	41.950.637,21	414.965.996,56	213.537.072,95
2019	4,31	40.874.313,72	337.754.682,81	223.310.544,27
2020	4,52	34.568.515,37	159.216.347,48	215.567.651,92
2021	10,06	33.602.633,93	160.767.746,87	199.584.947,37

Fonte: PROPEG

Todavia, quando se observa o comportamento relativo da terceirização no tempo (dividindo seu valor pela despesa total de custeio), há mudanças significativas entre o antes e o durante a pandemia. Antes, a terceirização na rubrica contratos absorve entre 10-12% da despesa de custeio, ao passo que na rubrica Eventuais entre 50-56% da despesa de custeio. Durante a pandemia, contudo, tais proporções se modificam significativamente, saltando para 20% no primeiro caso e 130% no segundo caso (durante a pandemia). Por que isto acontece? Fundamentalmente porque o denominador da razão (a despesa de custeio) caiu em termos nominais e reais. Com as atividades presenciais suspensas ou operando parcialmente, tanto a Reitoria quanto suas Unidades Universitárias reduziram despesas de custeio tais como energia, água, transporte, diárias etc., o que fez o peso relativo das despesas de terceirização inflarem. Após a retomada, espera-se que elas voltem a seu patamar anterior.

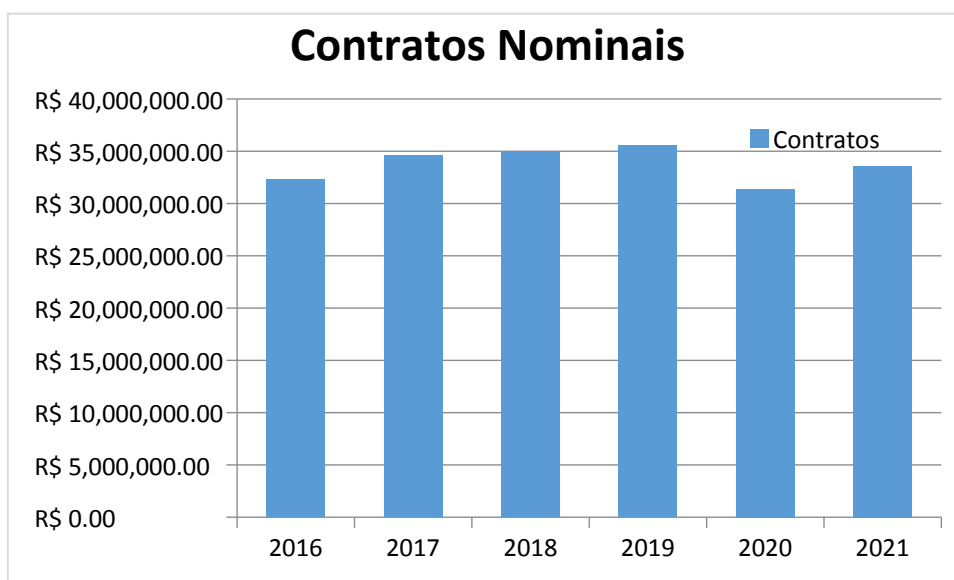
Uma pergunta que se pode fazer é: se a despesa com terceirização pode ser internalizada (isto é, feita por trabalhadores contratados diretamente pela Unesp) que

implicação teria isso? Um modo de estimar isto pode ser obtido ao se dividir ambas as rubricas Contratos e Eventuais pelo salário médio de um servidor celetista (ASA II, por exemplo) da Unesp durante o ano (salário x 13,3 + vale-alimentação/ano). O resultado indicaria quantos servidores poderiam ser contratados para realizar as tarefas hoje cobertas pela terceirização. O Quadro III fez isto e os resultados demonstraram que poderíamos contratar em média desde 2016 até 2021 cerca de 3.000 Servidores Técnico Administrativos.

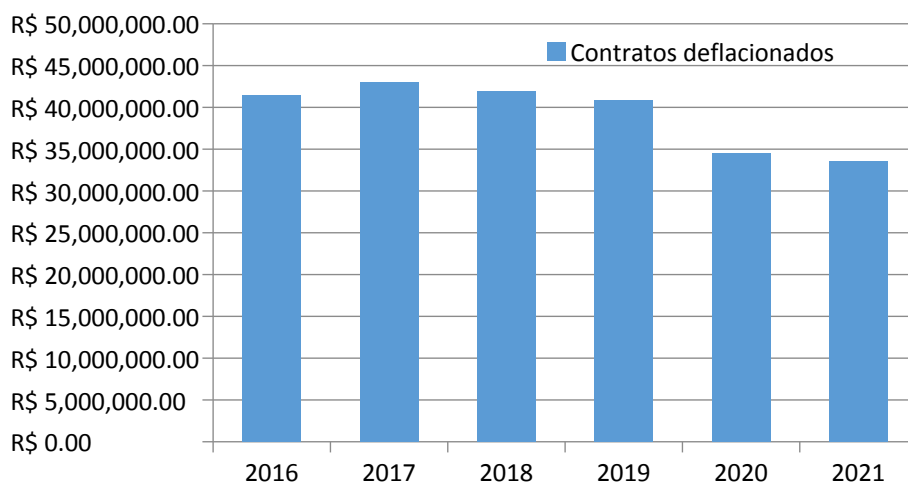
Quadro III – Número equivalente de servidores ASA II correspondente ao custo dos contratos e serviços eventuais nominais

Ano	Contratos + Eventuais R\$ (A)	Salário Mensal do ASA II R\$	Vale-alimentação R\$	Salario + encargos + VA por ano R\$ (B) *	Número de ASA II por contratos R\$ ( A / B )
2016	198.910.240,95	3.279,00	850,00	67.021,79	2.968
2017	198.773.763,07	3.279,00	850,00	67.021,79	2.966
2018	212.919.363,38	3.328,19	850,00	67.874,20	3.137
2019	229.656.643,11	3.328,19	850,00	67.874,20	3.384
2020	227.272.548,88	3.401,41	850,00	69.143,03	3.287
2021	233.187.581,30	3.401,41	1.000,00	70.943,03	3.287

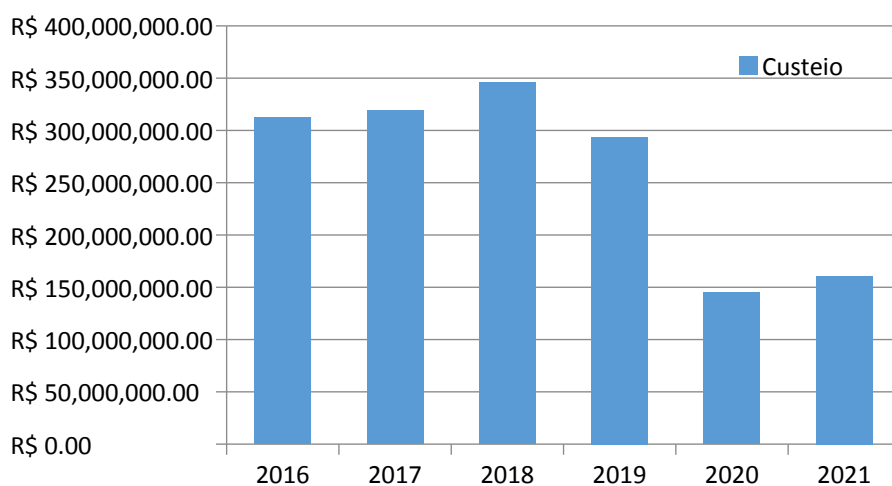
\* Foram consideradas 13,33 folhas, com encargos patronal de 30%, e 12 meses de Vale-alimentação

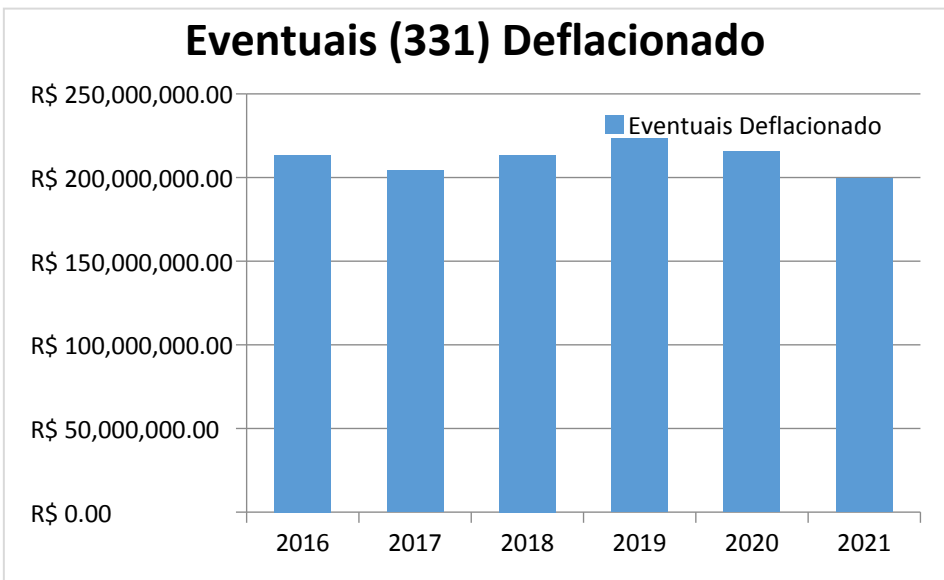
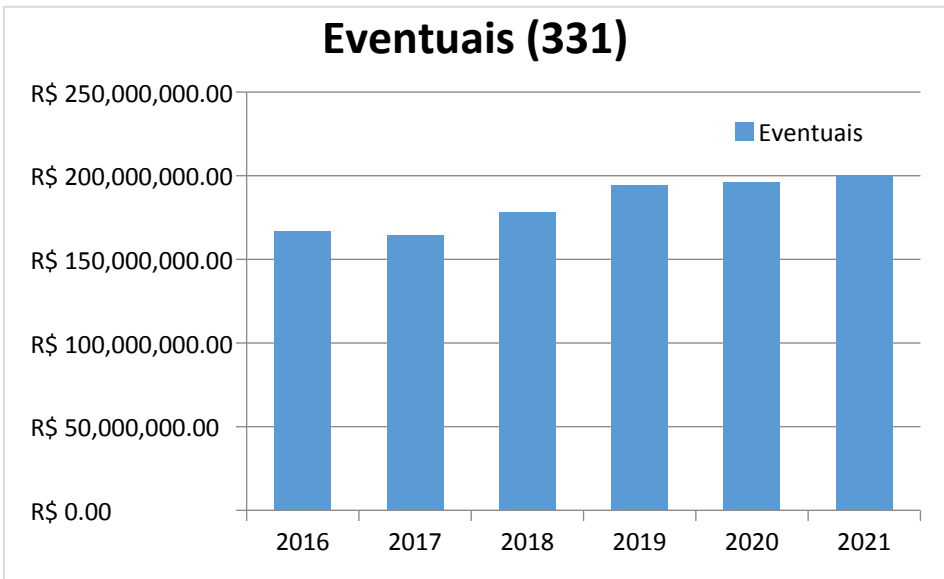
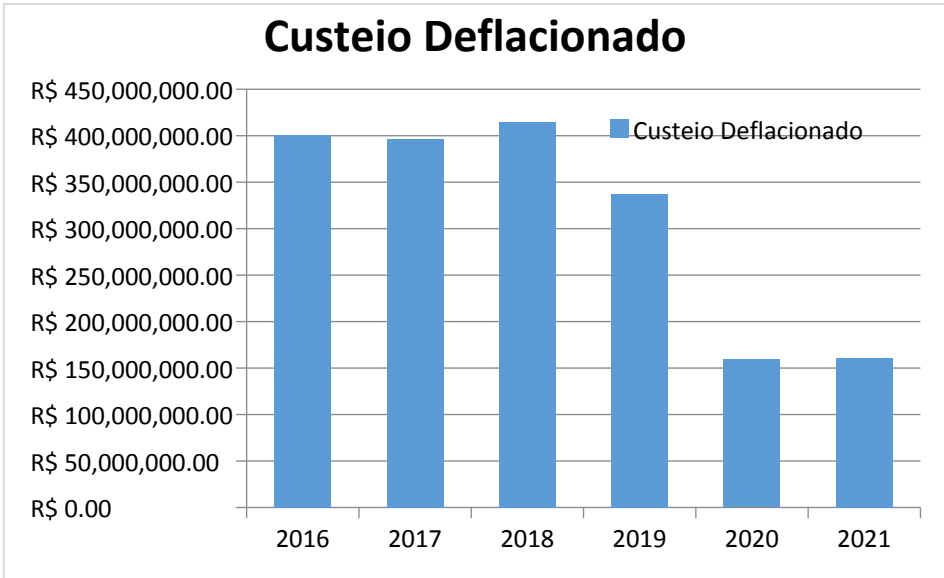


### Contratos deflacionados



### Custeio





O Quadro IV, por sua vez, apresenta em cores i) o comprometimento percentual com contratos sobre o custeio de dada unidade; ii) o percentual de gastos com terceirização (envolvendo contratos + 331) sobre todo o gasto com custeio, respectivamente. Quanto mais intensa é a cor azul, menor é o comprometimento; quanto mais vermelha a cor, maior o comprometimento.

Quadro IV - Valores percentuais dos contratos em relação ao custeio

Unidade	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Reitoria Administração Superior						
10061.01.02-REITORIA	1,8%	2,2%	1,8%	3,4%	21,2%	19,2%
10061.01.03-REITORIA/IFT	13,3%	18,0%	19,4%	2,3%		
Coordenadoria Geral de bibliotecas						
10061.01.05 - REITORIA/IPMET	100,0%					
Centro de documentação e memória						
10061.01.08-REITORIA/CEA	42,1%	57,1%	71,0%	36,6%		46,5%
10061.01.09-REITORIA/CAUNESP	18,2%	26,9%	43,1%	12,3%		
10061.01.10 - REITORIA/CRTVCE	24,3%	30,3%	34,0%	6,4%		
Centro de raízes e amidos tropicais						
10061.01.12-REITORIA/CEVAP	37,4%	39,6%	45,6%	11,3%		
Instituto de Políticas Públicas e Rel Int						
Instituto de Estudos Avançados do mar			2,0%	0,6%		1,2%
10061.02.01-ARARAQUARA/FO	25,6%	30,0%	30,3%	29,5%	34,3%	26,2%
10061.02.02-ARARAQUARA/FCF	10,9%	11,9%	8,2%	9,1%	9,2%	10,4%
10061.02.03-ARARAQUARA/FCL	27,0%	28,5%	27,3%	29,2%	28,4%	28,5%
10061.02.04-ARARAQUARA/IQ	21,7%	24,1%	24,5%	23,3%	25,1%	23,5%
10061.03-FRANCA/FHS	24,4%	27,7%	26,5%	25,0%	27,1%	25,2%
Fac Cienc Agrar e Veter Jaboticabal				0,7%	5,2%	55,2%
Fazenda de Ensino e Pesquisa e Prod						
10061.05.01-RIO CLARO/IB	21,5%	15,3%	15,8%	15,0%	15,4%	15,0%
10061.05.02.1-RIO CLARO/IGCE	0,3%		0,2%	1,7%		0,1%
10061.06.01-BOTUCATU/AG	3,4%	3,6%	3,5%	3,6%	3,2%	2,0%
10061.06.02.2-BOTUCATU/FM	13,6%	14,4%	14,7%	15,1%	14,5%	14,6%
10061.06.03-BOTUCATU/FMVZ	25,7%	31,4%	29,7%	29,5%	30,6%	25,4%
10061.06.04-BOTUCATU/FCA	25,3%	31,2%	27,6%	31,2%	29,6%	35,1%
Fazenda de Ensino e Pesquisa e Prod						
10061.06.05-BOTUCATU/IB	38,2%	42,0%	47,2%	39,5%	36,3%	32,7%
10061.07-SÃO PAULO/IA	37,0%	40,7%	41,7%	36,9%	45,7%	46,4%
10061.08-GUARATINGUETÁ/FE	20,8%	26,5%	24,9%	23,6%	22,9%	21,7%
10061.09-S.J. DOS CAMPOS/FO	20,7%	24,4%	22,9%	22,8%	26,4%	20,1%
10061.10-ASSIS/FCL	24,5%	22,3%	23,5%	23,8%	29,1%	24,9%
10061.11-MARÍLIA/FFC	12,8%	11,9%	13,7%	12,3%	13,0%	12,4%
10061.12-PRES.PRUDENTE/FCT	18,4%	21,1%	24,1%	24,3%	16,2%	16,4%
10061.13.01-ARAÇATUBA/FO	22,6%	22,8%	22,4%	22,4%	19,7%	22,6%
Centro de Assist Odont a Excepcionais						
Fac de Medicina Vet de Araçatuba						
10061.14-ILHA SOLTEIRA	8,7%	8,6%	9,9%	12,6%	13,3%	45,4%
Fazenda de Ensino e Pesquisa e Prod						
10061.15-S.J. DO RIO PRETO/IBILCE	16,8%	15,6%	15,3%	15,3%	20,6%	12,4%
10061.16.01-BAURU/AG	38,8%	39,3%	38,3%	41,6%	48,1%	52,8%
Faculdade de engenharia de Bauru						

10061.16.03-BAURU/FC	13,4%	11,4%	10,1%	6,5%	3,5%	0,0%
Fac de Arquit Artes e Com de Bauru						
10061.17-SÃO VICENTE/CLP	18,2%	19,0%	17,1%	17,7%	19,9%	6,9%
10061.18-DRACENA	37,6%	31,0%	32,1%	32,6%	34,3%	42,1%
10061.19-ITAPEVA	17,4%	19,6%	21,6%	25,4%	35,2%	18,3%
10061.20-TUPÃ	32,3%	36,3%	35,7%	33,0%	36,1%	54,6%
10061.21-REGISTRO	40,0%	47,4%	44,4%	40,4%	48,1%	48,5%
10061.22-ROSANA	43,6%	41,9%	43,4%	46,1%	51,1%	36,0%
10061.23-OURINHOS	2,6%	25,6%	34,4%	32,1%	39,1%	40,8%
10061.24-SOROCABA	41,3%	41,7%	38,9%	31,9%	32,5%	49,5%
<b>Total geral</b>	<b>10,3%</b>	<b>10,8%</b>	<b>10,1%</b>	<b>12,1%</b>	<b>21,7%</b>	<b>20,9%</b>

Valor:     
 Cor:     
 Visualização:

Quadro V - Valores percentuais dos gastos totais com terceiros (contratos + eventuais) sobre os gastos com o custeio da unidade

Unidade	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Reitoria Administração Superior	94,8%	93,9%	97,0%	85,1%	87,1%	87,6%
10061.01.02-REITORIA	48,4%	50,0%	52,7%	47,8%	8,0%	8,6%
10061.01.03-REITORIA/IFT	20,5%	21,5%	25,3%	4,7%	1,0%	2,3%
Coordenadoria Geral de bibliotecas	6,3%	2,1%	0,9%	57,9%	94,0%	41,0%
10061.01.05 -REITORIA/IPMET	100,0%					
Centro de documentação e memória	35,9%	65,0%	66,0%	34,2%		92,1%
10061.01.08-REITORIA/CEA	65,6%	79,9%	90,5%	63,6%	41,3%	90,9%
10061.01.09-REITORIA/CAUNESP	49,9%	47,1%	63,4%	47,2%	43,6%	38,8%
10061.01.10 -REITORIA/CRTVCE	53,1%	55,3%	61,3%	41,6%	47,5%	48,1%
Centro de raízes e amidos tropicais	46,0%	45,9%	37,4%	28,5%	29,0%	23,1%
10061.01.12-REITORIA/CEVAP	68,5%	71,9%	78,2%	39,8%	48,0%	47,6%
Instituto de Políticas Públicas e Rel Int	84,5%	70,3%	50,4%	67,4%	70,0%	86,2%
Instituto de Estudos Avançados do mar			32,0%	40,6%	39,0%	49,3%
10061.02.01-ARARAQUARA/FO	34,7%	36,6%	43,5%	42,6%	41,4%	42,3%
10061.02.02-ARARAQUARA/FCF	69,7%	69,6%	73,5%	70,3%	71,5%	71,5%
10061.02.03-ARARAQUARA/FCL	35,7%	35,8%	39,6%	37,4%	36,8%	37,3%
10061.02.04-ARARAQUARA/IQ	38,2%	34,4%	37,8%	34,9%	35,0%	29,8%
10061.03-FRANCA/FHS	35,8%	40,0%	37,3%	33,4%	32,6%	37,2%
Fac Cienc Agrar e Veter Jaboticabal	12,4%	15,9%	17,0%	19,4%	19,8%	16,5%
Fazenda de Ensino e Pesquisa e Prod	0,7%	1,2%	1,1%	0,2%	0,8%	0,5%
10061.05.01-RIO CLARO/IB	26,3%	22,8%	26,4%	21,6%	21,8%	18,5%
10061.05.02.1-RIO CLARO/IGCE	25,2%	21,9%	31,9%	23,8%	16,1%	21,0%
10061.06.01-BOTUCATU/AG	10,1%	10,5%	12,8%	10,4%	11,0%	8,6%
10061.06.02.2-BOTUCATU/FM	30,1%	28,9%	30,3%	25,6%	23,6%	25,3%
10061.06.03-BOTUCATU/FMVZ	42,1%	46,0%	49,7%	44,8%	47,3%	46,9%
10061.06.04-BOTUCATU/FCA	50,0%	51,8%	49,9%	52,4%	53,9%	53,5%
Fazenda de Ensino e Pesquisa e Prod	4,9%	13,9%	3,0%	0,0%	0,0%	0,0%
10061.06.05-BOTUCATU/IB	51,3%	51,6%	53,0%	53,0%	58,2%	51,8%



10061.07-SÃO PAULO/IA	58,6%	52,0%	59,8%	54,8%	62,9%	55,4%
10061.08-GUARATINGUETÁ/FE	33,6%	43,6%	42,5%	38,8%	40,7%	28,6%
10061.09-S.J. DOS CAMPOS/FO	28,7%	32,8%	32,6%	31,9%	36,6%	26,6%
10061.10-ASSIS/FCL	36,4%	33,9%	39,2%	33,9%	37,4%	31,4%
10061.11-MARÍLIA/FFC	29,2%	26,0%	32,2%	33,5%	32,6%	34,1%
10061.12-PRES.PRUDENTE/FCT	33,0%	32,0%	39,4%	33,7%	24,3%	27,6%
10061.13.01-ARAÇATUBA/FO	30,1%	29,1%	33,3%	30,4%	25,7%	30,7%
Centro de Assist Odont a Excepcionais			0,0%			
Fac de Medicina Vet de Araçatuba	13,4%	12,3%	12,2%	9,5%	7,4%	13,1%
10061.14-ILHA SOLTEIRA	25,5%	24,9%	24,5%	24,9%	29,4%	35,8%
Fazenda de Ensino e Pesquisa e Prod	7,0%	5,4%	3,9%	6,9%	7,0%	9,6%
10061.15-S.J. DO RIO PRETO/IBILCE	28,6%	27,0%	28,4%	25,5%	29,6%	31,6%
10061.16.01-BAURU/AG	57,0%	57,0%	59,4%	54,9%	56,6%	58,1%
Faculdade de engenharia de Bauru	25,8%	23,4%	20,1%	15,8%	9,9%	7,8%
10061.16.03-BAURU/FC	27,3%	31,2%	30,1%	26,0%	18,8%	12,3%
Fac de Arquit Artes e Com de Bauru	24,0%	23,2%	20,9%	20,3%	17,6%	15,8%
10061.17-SÃO VICENTE/CLP	42,0%	42,7%	36,6%	33,7%	37,1%	33,6%
10061.18-DRACENA	49,8%	44,0%	44,8%	43,0%	43,5%	36,5%
10061.19-ITAPEVA	40,6%	33,1%	29,7%	35,9%	42,3%	42,6%
10061.20-TUPÃ	43,0%	41,2%	44,9%	42,0%	43,5%	47,2%
10061.21-REGISTRO	49,4%	55,5%	57,0%	49,0%	54,0%	53,9%
10061.22-ROSANA	52,6%	50,5%	56,4%	52,3%	54,8%	47,4%
10061.23-OURINHOS	21,5%	42,9%	51,3%	44,3%	47,7%	51,2%
10061.24-SOROCABA	56,4%	56,2%	57,7%	52,8%	52,0%	50,2%
<b>Total geral</b>	<b>43,6%</b>	<b>44,7%</b>	<b>46,7%</b>	<b>49,4%</b>	<b>52,8%</b>	<b>51,2%</b>

Valor:     
 Cor:     
 Visualização:

A análise dos Quadros IV e V permite identificar algumas características gerais da terceirização no âmbito das Unidades Universitárias da Unesp. A primeira é a sua ampla generalização e, **todas** as Unidades Universitárias praticam em algum grau a terceirização, que responde, em média, por cerca de 10% quando se usa a métrica restrita (contratos) ou 50% quando se usa a métrica ampliada (contratos + eventuais); uma segunda característica é a imensa heterogeneidade das práticas de terceirização nas Unidades Universitárias da Unesp. Treze Unidades Universitárias comprometem mais de 50% do orçamento de custeio em terceirização (na abordagem ampliada), ao passo que cerca de três comprometem menos de 10% daquele orçamento. Há o caso extremo da FCF/Araraquara que compromete mais de 70% do seu orçamento de custeio em serviços terceirizados (no sentido amplo). No entanto, chama a atenção o fato de que as proporções mais elevadas de terceirização estejam presentes nas Unidades

Universitárias, em especial, nas Unidades recentemente consolidadas. Neste caso, a ausência aparente de um subquadro de servidores técnico-administrativos pode explicar o peso desproporcional da terceirização; uma terceira observação é a de que a terceirização parece ser maior nas unidades da área de saúde e biomédicas.

Um comentário final deve ser feito em relação ao corpo funcional dos docentes. Apesar de não configurar nos documentos e na gestão de pessoas como terceirização, o uso prático da figura do professor substituto – que deveria ser utilizado topicamente em casos de afastamento temporário dos docentes contratados em RDIDP – configura concretamente a terceirização da atividade docente. A situação fica ainda mais grave quando consideramos outras formas de contratos precarizados, tais como: Professores Conferencistas, Bolsistas e em Estágio Docência.

Ainda hoje, na maioria dos departamentos/cursos da Unesp, a proporção de professores substitutos é significativa, em alguns deles ultrapassando 30% do quadro funcional. Impossibilitados de cumprir a prerrogativa da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, típica do docente em RDIDP, o professor substituto se submete às condições de precarização do trabalho nas formas de flexibilização numérica, funcional e salarial, conforme comentado anteriormente nesse relatório. Mas esse tipo de relação de trabalho não é prejudicial apenas ao docente substituto, ela se espalha pelo conjunto das atividades fins da universidade, comprometendo sua qualidade de ensino, a reprodução de grupos de pesquisa entre outros efeitos institucionalmente deletérios.

## RECOMENDAÇÕES

- 1) Iniciar a reversão progressiva da terceirização por meio da contratação de servidores técnico-administrativos começando pela área de serviço, como: limpeza, manutenção e vigilância; e avançando posteriormente para outras áreas onde o subquadro é deficitário, em especial, os restaurantes universitários, entre outros;
- 2) Atualizar o subquadro e analisá-lo para orientar a distribuição dos novos servidores técnico-administrativos para as Unidades Universitárias a partir de critérios a serem estabelecidos pelo CADE tendo em vista reduzir/eliminar as distorções alocativas identificadas neste relatório cuja carência de servidores

- técnico-administrativos ficou flagrante na análise realizada pela presente Comissão;
- 3) Estabelecer no interior da Unesp o procedimento no qual as Unidades Universitárias que queiram terceirizar (ou renovar tais contratos) submetam sua decisão ao CADE, mediante estudo de custo/benefício que justifique a sustentabilidade financeira dessa decisão, bem como sua compatibilidade com a missão institucional;
  - 4) Recompôr o quadro funcional docente, reduzindo a figura do professor substituto à condição de excepcionalidade, e não de regra como é hoje;
  - 5) Prover mais transparência ao item Eventuais, desagregando, com mais precisão, os elementos que são terceirização conforme definidos no documento.

## CONCLUSÕES

O relatório concluiu que a terceirização foi utilizada amplamente na Unesp, em sucessivas gestões, desde pelo menos a segunda metade dos anos 1970. Iniciada discretamente e de maneira isolada, a partir dos anos 1990 se disseminou, sendo a forma preferencial de contratação para serviços, tais como: limpeza e vigilância, como também para uma gama ampla de atividades de manutenção, entre outras atividades.

O processo de terceirização vem acontecendo sem nenhum controle e/ou acompanhamento dos órgãos colegiados superiores, escapando desses o conhecimento e concordância acerca dos critérios utilizados no âmbito da Reitoria e das Unidades Universitárias para optar por terceirizar em vez de internalizar o pessoal técnico-administrativo.

Observamos a terceirização até mesmo para a atividade-fim da docência, se pensarmos na figura do professor substituto, do modo como vem sendo utilizado pela Unesp, como um trabalhador temporário, precarizado e recrutado recorrentemente “no mercado”.

O relatório flagrou um processo heterogêneo de terceirização no interior da Unesp, mas observou que ela é mais disseminada nas novas Unidades Universitárias e nas unidades das áreas de saúde e afins.

No documento final, constatou-se que, usando a métrica ampliada, a terceirização absorve a maior parte, na média, dos recursos de custeio das unidades, o que se tornar um problema estrutural para muitas delas, mormente quando esse item de custo cresce mais do que os repasses orçamentários feitos pela Unesp.

A Comissão finalizou sugerindo algumas medidas visando:

- 1) reverter, pelo menos parcialmente, a terceirização na Unesp;
- 2) estabelecer um quadro de referência para a distribuição dos novos servidores que serão contratados tendo em vista o objetivo de reduzir as disparidades no uso da terceirização no interior da Unesp;
- 3) prover mecanismos centralizados nos órgãos colegiados para acompanhar e controlar a terceirização na Unesp.

Membros da Comissão de Estudos sobre a Terceirização

Jorge Guilherme Cerigatto (presidente) \_\_\_\_\_

Jean Marcos de Souza Ribeiro \_\_\_\_\_

Sebastião Neto Ribeiro Guedes \_\_\_\_\_

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Dardot, Pierre; Laval, Christian – A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016

Druck, Graça - A terceirização no serviço público brasileiro instrumento de privatização do Estado. Cadernos da Reforma Administrativa, vol 17, Janeiro de 2021, pp.3-21.

Hitt, Michael; Ireland, R; Hoskisson, Robert – Administração estratégica. São Paulo: Cengage Learning, 2008.

Pochmann, Marcio – A grande desistência histórica e o fim da sociedade industrial.  
São Paulo: Ideias e letras, 2022.

Standing, Guy – O precariado: a nova classe perigosa. Belo Horizonte/São Paulo:  
Autêntica, 2013.