

DUAS DÉCADAS DE FORÇA DE TRABALHO TERCEIRIZADO NA UFF: UMA HISTÓRIA A SER CONTADA

TWO DECADES OF OUTSOURCED WORKFORCE AT UFF: A STORY TO TELL

MEIRELLES, Catharina Marinho

REIS, Ana Carolina

MORAES, Luíná Silveira De

Resumo: O artigo apresenta os resultados parciais da pesquisa sobre o processo de terceirização nas universidades públicas brasileiras, tendo como foco de análise o caso da Universidade Federal Fluminense (UFF). Considerando que a terceirização materializa a precarização do trabalho, convém compreender porque e como a universidade tem adotado e desenvolvido esta forma de contratação de trabalho, nomeadamente nas duas últimas décadas. Portanto, o objetivo geral deste artigo é contar a história da terceirização na UFF, por meio da descrição dos principais resultados das pesquisas documentais sobre o histórico e o avanço da terceirização e sobre os contratos de prestação de serviços celebrados. Empregou-se como procedimento metodológico a análise documental, tendo como objeto os documentos que versam sobre a contratação de mão de obra terceirizada, os relatórios de gestão, bem como os contratos celebrados entre a UFF e as empresas prestadoras de serviço de limpeza, vigilância armada e vigilância patrimonial. A história da terceirização na UFF revela que, além de comprometer a qualidade das atividades realizadas na universidade, compromete seriamente a dignidade da classe trabalhadora, submetida a este tipo de contratação.

Palavras-chave: Universidade. Terceirização. Precarização.

Abstract: The article presents the partial results of research on the outsourcing process in Brazilian public universities, focusing on the case of Universidade Federal Fluminense (UFF). Considering that outsourcing materializes the precariousness of work, it is important to understand why and how the university has adopted and developed this form of hiring work, namely in the last two decades. Therefore, the general objective of this article is to tell the history of outsourcing at UFF, through the description of the main results of documentary research on the history and progress of outsourcing and on the service provision contracts entered into. Document analysis was used as a methodological procedure, having as object the documents that deal with the hiring of outsourced labor, the management reports, as well as the contracts entered into between the UFF and the cleaning service providers, armed surveillance and patrimonial surveillance. The history of outsourcing at UFF reveals that, in addition to compromising the quality of activities carried out at

the university, it seriously compromises the dignity of the working class, submitted to this type of hiring.

Keywords: University. Outsourcing. Precariousness.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo, de natureza empírica, traz o relato parcial da pesquisa sobre o processo de terceirização e seus efeitos nas Instituições de Ensino Superior (IES) públicas, tendo como referência empírica a situação da Universidade Federal Fluminense (UFF). O levantamento de dados da pesquisa intitulada ‘O Trabalho Precarizado nas Universidades: A Terceirização na UFF’, teve início em 2017 e foi finalizado em 2020, fazendo parte do escopo das atividades do Grupo de Pesquisa: O trabalho nas Universidades¹. O objetivo da pesquisa era descrever a intensificação da utilização do trabalho terceirizado nas duas últimas décadas e suas consequências para a universidade.

A fim de alcançar este objetivo, fez-se necessário o resgate histórico, por meio de pesquisa documental, sobre os argumentos e cenários políticos e econômicos que justificaram a adoção do trabalho terceirizado, bem como sobre a evolução intensificada da adoção de tal forma de trabalho na instituição. Concomitantemente, buscou-se descrever e analisar os instrumentos formais que subsidiaram a terceirização, por meio da investigação sobre os contratos celebrados entre a UFF e as empresas prestadoras de serviço terceirizado, no período compreendido entre 2012 e 2020, nomeadamente nas áreas de limpeza e vigilância (armada e patrimonial).

Logo, o objetivo geral deste artigo é descrever os principais resultados das pesquisas documentais sobre o histórico e o avanço da terceirização na UFF e sobre os contratos de prestação de serviços celebrados no período citado. Como desdobramento, intenta-se também reconhecer o arcabouço teórico e ideológico que justifica e estimula a adoção da contratação de trabalho precarizado, como a terceirização tem demonstrado ser nas IES públicas, ainda que estas instituições sejam referenciadas socialmente como instituições de vanguarda na defesa da justiça social.

Os aportes teóricos que sustentam a pesquisa e este artigo, conseqüentemente, partem do pressuposto de que a tendência da precarização do trabalho nas universidades públicas brasileiras revela algumas faces das transformações pelas quais estas mesmas instituições têm passado.

1 Diretório de grupos de Pesquisa CNPq/ Lattes: dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/5758014677886985
REVELLI, Vol. 13. 2021. Dossiê políticas de educação superior: tendências e perspectivas
ISSN 1984-6576.

Transformações estas que seguem as agendas de organismos internacionais, sob a égide do neoliberalismo e das concepções da, assim denominada, Nova Gestão Pública.

Tornou-se evidente ao longo da pesquisa a fina sintonia entre as argumentações presentes nos textos investigados e o discurso neoliberal que tem norteado as políticas públicas para o ensino superior em âmbito mundial e promovido a intensificação do trabalho precarizado e a piora nas condições de vida do trabalhador.

A terceirização se tornou uma estratégia para o uso do capitalismo flexível que visa racionalizar gastos e aumentar lucros, podendo ser considerada uma relação “na qual o trabalho é realizado por uma empresa, mas contratado de maneira imediata por outra” (MARCELINO & CAVALCANTE, 2012, p. 338).

Diferente do que se poderia supor, a precarização do trabalho não é um fenômeno exclusivo do setor privado. No Brasil, mais especificamente a partir da década de 1980, a terceirização se tornou a principal forma de flexibilização do trabalho, com grande expansão desse tipo de contratação desde então, inclusive no serviço público. Dessa forma, o que se constata é que o modelo produtivo e gerencial, ancorado no conceito de flexibilidade neoliberal, passa a afetar significativamente as instituições públicas.

Com a Reforma do Estado, encetada a partir de 1990, os adeptos do modelo gerencialista visavam diminuir os gastos públicos, reduzindo o, assim chamado, “custo Brasil” (CARDOSO, 1998), provocando a abertura do mercado brasileiro aos investimentos internacionais, a desregulamentação da economia, a flexibilização da legislação trabalhista e a privatização das empresas estatais. Neste contexto, a terceirização passa a ser considerada como uma estratégia gerencialista de resolução dos problemas estatais, tal como já vinha sendo adotada nas empresas privadas.

No bojo da defesa de uma “Nova Gestão Pública”, a desburocratização e a simplificação dos processos de gestão se tornaram pautas de primeira grandeza dos arroubos gerencialistas, apontando, entre outras estratégias, a terceirização como um meio para tais fins. Haja vista que, por meio da terceirização de serviços, além da responsabilidade pela gestão de pessoas e de todos os conflitos daí decorrentes ser transferida para um terceiro, também a partir dela desonera-se a tomadora de serviços do ônus dessa gestão. Desse modo, a adoção da terceirização no serviço público passa a ser justificada como um dos recursos de sobrevivência das instituições, principalmente, diante dos constantes cortes orçamentários.

Nas universidades públicas observa-se, como uma decorrência desse processo, a substituição cada vez mais notória do modelo de administração pública por um modelo de administração de *ethos* mercantilista, caracterizada como gerencialismo (LIMA, 2013). A administração pública gerencialista, marcada por práticas adaptativas e por severas restrições, passa a ser adotada, a fim de enfrentar o deficit orçamentário, tal como se observou no caso da UFF.

A pesquisa aqui relatada demonstra que na UFF, o processo de terceirização do trabalho, em diversas atividades, tem sido justificado e facilitado por condições externas, perfeitamente enquadradas entre a escassez de recursos orçamentários e dispositivos legais de liberalização da flexibilização do trabalho no setor público.

Foi com objetivo de enfrentar o *déficit* orçamentário que a UFF passou a adotar métodos considerados “adaptativos” na gestão de pessoas, análogos aos usados em organizações privadas, entre os quais se destaca o trabalho terceirizado.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Métodos e Procedimentos

Para que o objetivo da pesquisa fosse alcançado, a metodologia utilizada foi a Pesquisa Descritiva que permite, segundo Gil (2008), descrever as características de determinadas populações ou fenômenos, por meio da utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados. Quanto aos procedimentos técnicos foram utilizadas as Pesquisas Bibliográfica e Documental.

A primeira inclui, segundo Medeiros (2008, p. 38), os procedimentos de documentação indireta, por meio do levantamento de livros e revistas relevantes, com o objetivo de colocar o investigador diante de informações sobre o assunto de seu interesse. Já a Pesquisa Documental, segundo Lakatos; Marconi (2010, p.157), se classifica pelo fato de que “a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não”.

Foram pesquisadas exaustivamente as fontes primárias relativas ao processo de terceirização da UFF, recorrendo-se à catalogação e análise de relatórios de gestão entre os anos 1998 e 2020, tendo como critério de seleção os dados que tratavam da contratação da mão de obra terceirizada. Além destes relatórios, foi analisado o Plano de Carreira de Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE), dispositivo jurídico que, por seu turno, possui sintonia direta com a extinção de cargos e o aumento da terceirização no setor público.

Também foram objeto de estudo os contratos celebrados entre a UFF e as empresas prestadoras de serviço de limpeza, vigilância armada e vigilância patrimonial, no período compreendido entre 2012 e 2020. Por meio do site da coordenação de contratos da UFF², foi possível localizar o banco de dados com todos os contratos celebrados pela UFF, desde 2008. Os contratos de serviço terceirizado nas áreas de limpeza e vigilância armada e patrimonial, entretanto, só passaram a ser publicados no referido site, a partir de 2012. Entre os dados primários apresentados em tabela própria, foi possível identificar: Ano de exercício, Número do Contrato, Empresa, Objeto, Arquivos (Termo de contratado, Publicação em Diário Oficial da União - DOU) e Setor responsável. Na análise do Termos de contratado, foram utilizados os seguintes filtros: Tipo de serviço; Início do serviço; Situação atual do serviço; Valor global inicial; Valor global final; justificativas utilizadas para a aplicação de Termos Aditivos e Apostilamentos dos contratos.

Os mesmos filtros foram utilizados para o levantamento de dados dos respectivos contratos no Portal da Transparência da Controladoria Geral da União³. No Portal, aplicou-se no tópico Detalhamento dos Contratos, os seguintes filtros: Fornecedor e Número dos contratos. Além disso, foram consultadas as Notas técnicas da PROAD (Pró-reitoria de Administração da UFF) e Base de Conhecimento do SEI (Sistema Eletrônico de Informações da UFF) sobre Contrato de Serviço Terceirizado.

Após exaustiva leitura de todos os contratos, apostilamentos e aditamentos, foram elaboradas tabelas e gráficos que auxiliaram na compreensão do fenômeno estudado, como se verá a seguir.

2.2 Resultados e Discussão

O levantamento de dados realizado na primeira parte da pesquisa documental teve como finalidade capturar o discurso gerencial que justificava a terceirização na universidade, tendo em vista a conjuntura de corte de gastos e o processo de expansão da universidade. Para tanto, foram dimensionados quatro eixos de análise: a) a implementação e evolução do processo de terceirização na UFF; b) a análise da extinção de cargos operada pelo PCCTAE, como sendo um dos dispositivos que justificaram a terceirização; c) a terceirização no contexto de expansão da universidade e do

2 Disponível em: <https://www.uff.br/?q=contratos> Acesso em 02 de julho de 2021.

3 Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/> Acesso em 28 de junho de 2021

REUNI e, finalmente, d) o contexto de retração da expansão e acirramento da crise no financiamento da instituição.

2.2.1 O marco inicial do processo de terceirização

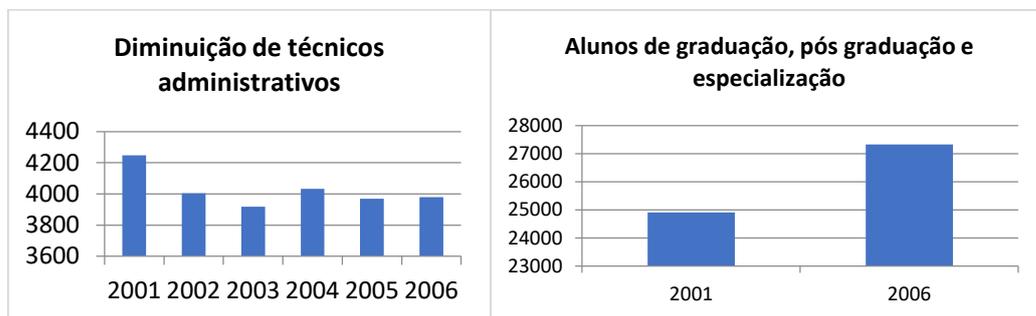
No período que antecede a implementação da terceirização na universidade, na metade da década de 1990, a UFF se deparou com um *déficit* orçamentário em relação aos repasses instituídos pelo MEC, enfatizando a não participação da instituição na ação de definição dos valores capazes de suprir às demandas da instituição. Tais eventos prejudicaram pontualmente a administração em 1988, no que tange aos gastos com manutenção em geral. Nesse cenário, as intenções de práticas de descentralização passaram a ser manifestas, com o intuito de fragmentar os setores e policiar os gastos.

Em 1999 a situação se agravou, visto que a UFF perdeu seu posto no *ranking* das IFES passando de 4º para 8º na distribuição orçamentária. Esses estímulos impulsionaram ações mais radicais, dentre elas, a reavaliação dos contratos de vigilância, limpeza e de reprografia. Como saída desse impasse, com discurso evidente de intenção de corte de custos, a terceirização passou a ser integrada ao funcionamento da universidade a partir de 2000, iniciando-se com a atividade dos vigias.

Em 2001, os serviços terceirizados se estenderam ao setor de limpeza. De acordo com o relatório de gestão da UFF (2001), a universidade “implantou uma sistemática de concepção moderna visando à contratação de serviços de limpeza e conservação de qualidade com maior controle e redução de custos”. Em 2002, os contratos de terceirização se expandiram ainda mais, por meio da locação de mão de obra referentes aos serviços de urbanização e transporte.

Cabe ressaltar, ademais, o aumento do quantitativo de oferta de cursos e vagas, isto é, um crescimento institucional da universidade que não foi acompanhado por um orçamento que atendesse a todas as suas despesas. Estima-se que, de 2001 a 2006, o número de alunos matriculados na universidade cresceu de 24.914 para 27.324. Para uma melhor elucidação do aumento de vagas – excluindo os erros de medida ocasionados pelas significantes evasões da universidade - a relação dos ingressantes na UFF em 2004 foi de 4.057 alunos; 4.325 alunos em 2005 e 4.910 em 2006, como é possível observar no gráfico 1. É possível observar que o aumento no número de alunos não foi acompanhado pelo número de técnicos administrativos, mas, ao contrário, o quantitativo destes últimos diminuiu nos últimos anos.

Gráfico 1: Diminuição do nº de Técnicos Administrativos e Aumento do nº de alunos de graduação



FONTE: Relatórios de Gestão da UFF. Elaborado pelas autoras, 2021.

2.2.2 As reordenações do PCCTAE

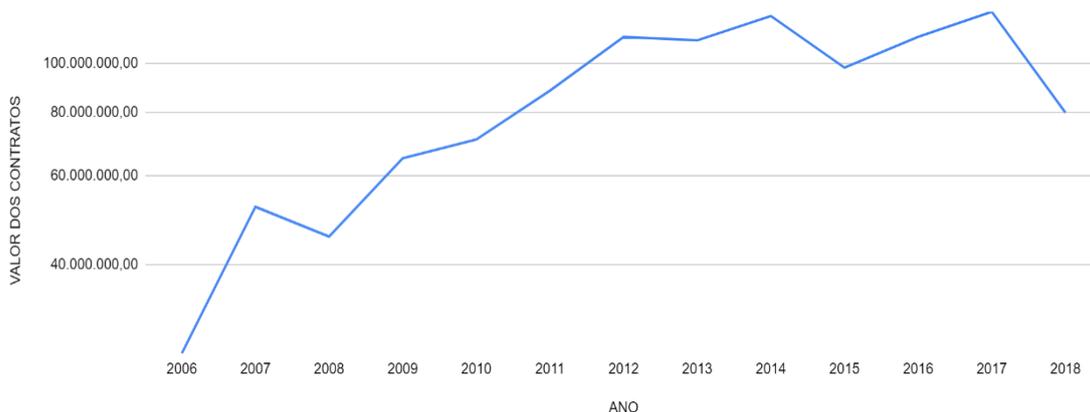
Em 2006 ocorreu a adequação da UFF aos moldes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE). Os 20 cargos extintos e os 61 cargos em processo de extinção atuaram como facilitadores para a contratação da mão de obra terceirizada na universidade. Este fato é comprovado no Relatório de Gestão da UFF (2009):

A contratação de mão de obra terceirizada também está relacionada com a extinção de vários cargos de técnico-administrativos. [...] A necessidade da contratação de terceirizados justifica-se pela precariedade da realização de concursos públicos (UFF, 2009)

Partindo de tal análise, foi possível observar, como um exemplo concreto da flexibilização do trabalho nos órgãos públicos, a ferramenta do PCCTAE, entendendo esta como a legitimação jurídica de precarização do trabalho, considerando, principalmente, as dificuldades impostas à construção de carreira por parcela significativa de trabalhadores.

Desta forma, observa-se que a adequação ao PCCTAE (2006), juntamente com a expansão da universidade, gerou um gasto geral de R\$ 26.712.290,38 (vinte e seis milhões e setecentos e doze mil e duzentos e nove reais e trinta e oito centavos) com serviços terceirizados. Em 2007, com a adequação já consolidada, esse valor aumentou para R\$ 52.044.508,13 (cinquenta e dois milhões e quarenta e quatro mil e quinhentos e oito reais e treze centavos), aproximadamente 51% maior do que no ano anterior. E como pode ser observado no gráfico a seguir, o índice de gastos com o trabalho terceirizado vem crescendo consideravelmente ao longo dos anos.

Gráfico1 Relação do aumento dos gastos com serviços terceirizados ao longo dos anos.



FONTE: Relatórios de gestão da UFF. Elaborado pelas autoras

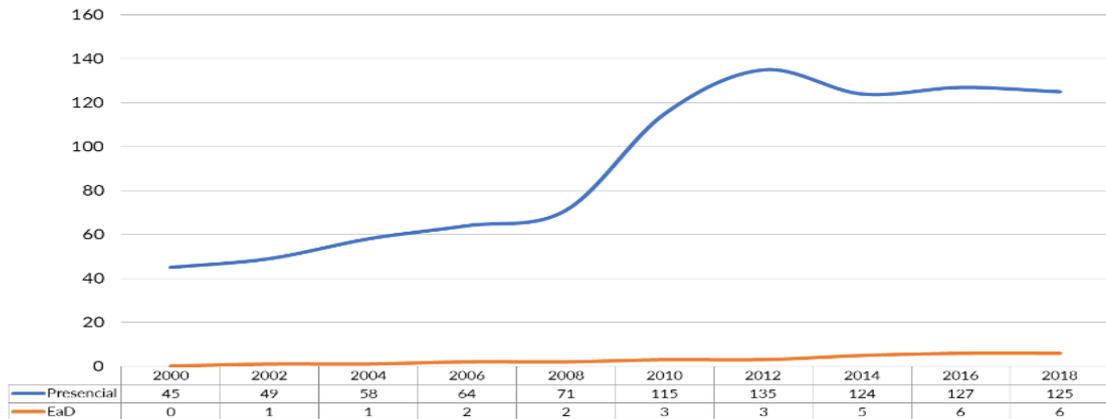
2.2.3 O contexto de expansão da Educação Superior

Instituído a partir do Decreto Presidencial 6.096, de 24 de abril de 2007, o Programa do Governo Federal de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras (REUNI), promoveu concursos públicos, o que resultou em uma pequena diminuição de gastos com terceirização. Constatou-se, a partir da leitura dos relatórios, que estes concursos somente repuseram o déficit de pessoal decorrente das expansões anteriores.

Contudo, em 2009 os resultados alcançados tanto em número de cursos como de alunos inscritos superaram os previstos para o ano de 2012. Estima-se que de 2008 a 2010 foram ampliadas 40% das vagas de graduação, sem a substituição de serviços terceirizados por efetivos, a partir de concursos públicos. Em 2011, a UFF ampliou em 28% a oferta de vagas na graduação no período de 2010 a 2011, sem a substituição de serviços terceirizados por efetivos, a partir de concursos públicos. Em 2014 houve a ampliação de 9,6% da oferta de vagas na graduação, comparativamente ao ano anterior, sem a substituição de serviços terceirizados por efetivos.

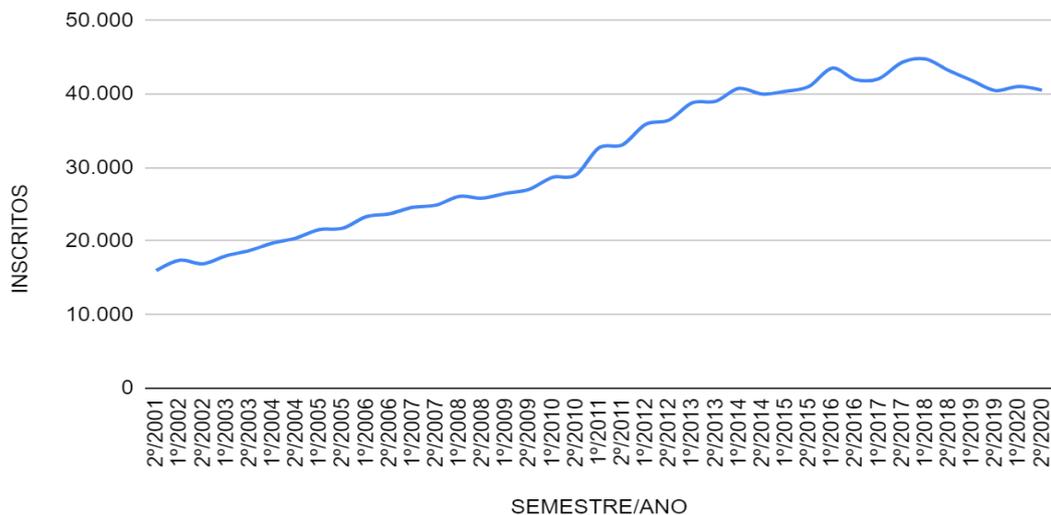
A partir do gráfico abaixo, é possível observar o aumento de cursos disponibilizados pela UFF ao longo dos anos, bem como o aumento do número de discentes.

Gráfico 2 Relação do aumento de cursos disponibilizados pela UFF.



FONTE: Sistema de Transparência da UFF, elaborado pelas autoras, 2021

Gráfico 3: Relação do aumento de discentes matriculados pela UFF



FONTE: Sistema de Transparência da UFF, elaborado pelas autoras, 2021

Ao mesmo passo, também é possível observar o discurso da universidade no Relatório de Gestão (2010) no anseio de políticas de curto prazo que suprissem as demandas das atividades fins. Segundo o Relatório de Gestão da UFF (2014)

Análise crítica da situação de terceirização no Órgão – Considerando que os padrões de qualidade e pontualidade dos serviços prestados pela empresa atendem às necessidades da Superintendência de Tecnologia da Informação – STI e UFF, em face do quantitativo exíguo de servidores que integram a área de tecnologia e informação da UFF. Reafirma-se que a terceirização presta serviços que estão de acordo com as necessidades demandadas, dentro dos Acordos dos Níveis de Serviços (ANS) estabelecidos, em adequação às recomendações da Controladoria Geral da União. A transferência da tecnologia realizada pela empresa proporcionou maior integração entre os diversos setores de STI, conforme relatórios mensais das medições dos acordos de níveis de serviços. (UFF, 2014, p.187)

Como se observa no trecho acima, a constante expansão da universidade, acompanhada da falta de concursos públicos, facultou a terceirização dos cargos que não necessariamente foram extintos no PCCTAE.

2.2.4 A UFF e o contexto de retração da expansão

Em 2015, no contexto da crise política e econômica no país, a UFF buscou negociar a redução dos valores, por meio de negociações, especialmente no que concerne aos trabalhadores terceirizados. Estima-se que houve 20% de diminuição de gastos, embora o número de funcionários terceirizados tenha aumentado em relação a 2014. O ano é destacado por diversas paralisações frente a não garantia de pagamento de salários e outros direitos. Desde então, ouve-se denúncias relacionadas ao atraso de salários, vale-transporte e alimentação, não pagamento de 13º e das férias, dentre outros direitos fundamentais ao trabalho.

Nessa conjuntura, pode-se observar conflitos negociais entre a universidade e a empresa prestadora de serviço para o cumprimento de tais direitos, uma vez que a demora dos repasses da União para as empresas contratantes de serviço ocasionou no não atendimento às atividades fundamentais para a qualidade do serviço prestado e no que diz respeito às condições adequadas de trabalho dos terceirizados⁴.

Dito isso, é importante notar que, além da ampliação de tal modalidade de contrato de trabalho e precarização dela germinada, para que se tenha um bom entendimento da evolução da terceirização na instituição em análise é preciso também algumas considerações sobre a crise orçamentária nos anos seguintes.

Assim sendo, a partir do relatório de gestão de 2017, podemos observar o início da bola de neve propulsão pelo aumento da terceirização na Universidade. Institui-se que, em decorrência dos repasses insuficientes por parte da União, as despesas com serviços terceirizados foram gradativamente acrescidos aos montantes de Restos a Pagar. As dívidas classificadas como restos a pagar podem ser descritas como as despesas que “foram

4 Numa pesquisa de análise do trabalho terceirizado das funcionárias de limpeza, foram constatadas condições de trabalho precarizadas que dentre elas, se destaca a falta de reposição de funcionárias em decorrência do alto número de afastamentos ocasionados por doenças relacionadas ao trabalho. Foi observado nas entrevistas da pesquisa que existem momentos em que duas ou três funcionárias realizam o serviço que sete funcionárias deveriam realizar. Essa informação foi adquirida por meio de um estudo com o grupo de pesquisa, apresentado na reunião do Eixo 4 da Rede Universitárias/Br por Ana Carolina Reis, Catharina Marinho Meirelles, Mariana de Freitas e Tainá Ferreira Alvarenga.

empenhadas pela Administração Pública na Vigência do Exercício Financeiro corrente e que não foram pagas até 31 de dezembro deste mesmo exercício”.

No relatório de 2017, a gestão da Universidade ressalta o compromisso em realizar o pagamento da maior quantidade possível de Notas de Empenho realizadas em anos anteriores. A categoria de terceirizados e os pagamentos relativos a serviços de pessoa jurídica de vigilância, limpeza e mão de obra, assim como contratos de obras de construção dos prédios, compõem significativamente o quadro dessas despesas da universidade.

O pessoal terceirizado de TI (Tecnologia e Informação) faz parte de um grupo bastante emblemático no quadro de terceirização da universidade, haja vista que a expansão da atividade terceirizada foi ampliada em momento anterior à extinção dos cargos no PCCTAE. Tal extinção somente ocorreu em 2019, vide Decreto 10.185/2019. Contudo, estima-se que no ano de 2017, a força de trabalho terceirizada já ocupava 33% da força de trabalho em TI. Também se estimou que 13% dos cargos eram ocupados por estagiários e apenas 54% foram ocupados por servidores efetivos, contando com os servidores efetivos de carreira, servidores efetivos de outras carreiras (realocados) e servidores de outros órgãos/unidades (realocados).

Tendo em vista o aumento da dependência do trabalho terceirizado e o acirramento da crise fiscal com a qual a universidade se deparou, começou-se a pensar em alternativas de racionamento monetário. Dentre elas, o relatório de 2018 cita a necessidade de providências que mitiguem eventuais dependências tecnológicas de empresas terceirizadas que fornecem serviços na área de TI. Tal mitigação seria feita, pois, a partir do desenvolvimento de sistemas que fornecessem uma maior autonomia para a universidade. De acordo com o relatório, planejou-se que:

Em 2018 [ano posterior], temos como prioridades: mapear os processos e procedimentos das áreas de infraestrutura de TI e operação de sistemas de RH, bem como atualizar e melhorar os processos de desenvolvimento de sistemas (UFF, 2018).

Nesse período, com a intenção de manter a sustentabilidade financeira, a gestão optou também por controlar a liberação de recursos do orçamento para as unidades acadêmicas utilizarem em suas ações, a exemplo das diárias, passagens e a definição do montante de recursos do orçamento para livre ordenação dos gestores. Dessa forma, os recursos apenas seriam liberados e distribuídos por via de espaços de deliberação e estabelecimento de critérios. Contudo, compreendendo que tais ações, em última instância, não garantem a resolução dos problemas orçamentários, a gestão empregou também o estímulo de ações que propusessem a geração de recursos por fontes próprias das unidades.

Dessa maneira, compreende-se que a captação de recursos próprios não serviria tão somente para investimentos na instituição, mas, sobretudo, para suprir lacunas no tocante às despesas de custeio da universidade. Em 2019, o relatório de gestão da universidade inicia-se pontuando o período de transformação vivenciado pela instituição, em especial, no que faz referência ao aspecto gerencial, levantando a questão da revolução tecnológica e da necessidade de adaptação às novas realidades econômicas e às demandas sociais crescentes, como também à necessidade de inserção em sistemas globais.

Como se infere do relatório, em um contexto de “incertezas em diversas frentes” (UFF, 2019, p. 12), fatores como as restrições orçamentárias profundas impactaram a manutenção das atividades regulares da instituição de ensino e o investimento em processos inovadores. Além disso, considerando os principais desafios enfrentados, a carta do reitor, Antônio Cláudio Lucas da Nóbrega, que introduz o relatório em análise, atenta para a informação de que as restrições no orçamento, bem como a imprevisibilidade dos repasses do governo federal garantiram um ambiente de incertezas tanto quanto à manutenção das atividades acadêmicas como em relação à operacionalização dos servidores necessários à manutenção da Universidade.

No relatório pontua-se, ainda, as perspectivas para cumprimento do Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI (2018-2022), estabelecendo entre os objetivos estratégicos, no âmbito da gestão, concluir o processo de reestruturação proposto pelo REUNI, redimensionar e capacitar a força de trabalho e concluir as obras do programa de expansão e reestruturação – REUNI, entre outras.

Pontua-se que, conforme traz o relatório analisado, em abril de 2019, o Ministério da Educação (MEC) bloqueou parte do orçamento das 63 universidades e dos 38 institutos federais de ensino, entre as instituições, a UFF. Considerando o orçamento bloqueado, as ações para concretização de programas, tais como Programa Educação de Qualidade para Todos, ficaram comprometidas.

O relatório, não obstante, apresenta uma análise da evolução dos recursos de capital entre os anos de 2017 e 2019, esclarecendo por gráfico, o contingenciamento de recursos e a consequente observância das mudanças das prioridades governamentais. Assim, o documento sinaliza a estagnação da melhoria da infraestrutura da Universidade, mas não só, também aponta para a interrupção das obras de edificações, até mesmo a não continuidade daquelas já em fase de conclusão.

Considerando o cenário de contingenciamento de recursos, a gestão, conforme relatório, promoveu algumas ações emergenciais, cabendo destaque à interrupção dos serviços terceirizados administrativos e a readequação da prestação de serviços dos contratos de limpeza e segurança.

Nesse mesmo sentido, considerando as dívidas e com o intuito de dar continuidade aos contratos, no ano de 2019, entre os principais compromissos contratados saltavam os serviços prestados pelas empresas de terceirização de mão de obra como vigilância, segurança, limpeza, conservação, copeiragem e serviços administrativos.

Como sinaliza o relatório, tais contratos estão classificados como grandes despesas de custeio da Universidade, “para as quais seus fornecedores não possuem disponibilidade financeira suficiente para suportar muitos meses de inadimplência por parte do contratante” (UFF, 2019, p. 60). Assim, de acordo com o documento, no ano de 2019 encerrou-se a vigência dos contratos mais vultuosos, tais como os “contratos de limpeza, portaria, vigilância e apoio operacional” (UFF, 2019, p. 78).

O relatório segue no sentido de já considerar, com pesar, a perspectiva orçamentária para os próximos anos, pontuando-a como desfavorável em razão da Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu um Novo Regime Fiscal e da expressiva redução dos recursos para investimentos previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA) para o exercício de 2019.

Em 2020, o relatório começa enunciando o processo expansão da UFF e melhoria da educação superior, mas, na sequência, marca, por outro lado, o fato de que muitos servidores estão com maiores atribuições, em volume e diversidade, revelando, assim, a carência de pessoal em áreas estratégicas da administração. Como explica o documento, os Decretos nº 9.262, de 09/01/2018, e nº 10.185, de 20/12/2019, extinguiram e vedaram o provimento de diversos cargos do Quadro de pessoal Técnico-Administrativo (QRSTA) da UFF.

2.2.5 Considerações sobre os contratos

A formalização da contratação de mão de obra terceirizada ocorre por meio de Licitações Públicas. O certame licitatório tem início a partir do pedido de contratação pela área demandante e é seguido pela assinatura, publicação e registro dos contratos celebrados entre a UFF e as empresas contratadas, envolvendo, para tanto, 11 setores⁵ da universidade, além das

5 PROAD – Pró-reitora de Administração; CCON – Coordenação de Contratos; DCONT/CCON/PROAD – Divisão de Contratos; DO/PLOR/PLAN – Divisão de Orçamento; DCF/PLAN – Departamento de Contabilidade e Finanças; GPCA/AD – Gerência Plena de Comunicação Administrativa; SDC Superintendência de Documentação; DOFI/CAF/AD – Divisão Orçamentária e Financeira/ Coordenação de Administração
REVELLI, Vol. 13. 2021. Dossiê políticas de educação superior: tendências e perspectivas
ISSN 1984-6576.

unidades demandantes do serviço e do Fiscal do Contrato, conforme descrito na Base de Conhecimento – Processo de Contratação de Serviços Terceirizados. (UFF, 2021)

Por meio da pesquisa documental foi possível identificar que, entre 2012 e 2020⁶, foram celebrados 11 contratos entre a UFF e empresas prestadoras de serviços terceirizados de limpeza e de vigilância (armada e patrimonial), por meio de licitação.

A maior parte dos contratos foram alterados, tendo por base legal a prerrogativa do Termo Aditivo⁷. Segundo o art. 65 da Lei 8666/93, as cláusulas contratuais, referentes à preço/valor e/ou prazo, podem ser alteradas pela administração pública, desde que devidamente justificadas.

Merece especial atenção as alterações ocorridas em 03 dos contratos de prestação de serviços terceirizados celebrados entre a UFF e empresas prestadoras de serviços terceirizados de vigilância (armada e patrimonial) e de limpeza, nomeadamente no período compreendido entre 02/02/2012 e 30/03/2019.

O contrato 54/2012, de Vigilância Armada, celebrado entre a UFF e a Centauro, Vigilância e Segurança Ltda, que durou 6 anos (entre 19/10/2012 e 19/10/2018), foi prorrogado 08 vezes, por períodos diferenciados de prorrogação. Como é possível verificar na tabela 1, partindo de um valor inicial de R\$ 5.091.499,92 (cinco milhões e noventa e um mil e quatrocentos e noventa e nove reais e noventa e dois centavos) em 2012, o contrato chegou ao valor final de R\$ 43.078.684,24 (quarenta e três milhões e setenta e oito mil e seiscentos e oitenta e quatro reais e vinte e quatro centavos) em 2019⁸, com um aumento percentual de 746%.

Notórios também são os casos dos contratos de Vigilância patrimonial nº 47/ 2012 e o de Serviço de Limpeza, nº 05/2012, celebrado entre a UFF e a Croll Empreendimentos Comerciais e Serviços Ltda e entre a UFF e a Luso Brasileira Serviços Ltda, respectivamente. No primeiro caso, o contrato, que foi prorrogado 08 vezes, durando 6 anos 1 mês e 22 dias (entre 01/10/2012 e 22/11/2018), possuía um valor inicial de R\$ 8.863.000,00 (oito milhões e oitocentos e sessenta e três mil reais) e chegou ao valor final de R\$ 68.914.229,92 (sessenta e

Financeira; DARC/CAF/AD–Divisão de Análise e Registro Contábil/ Coordenação de Administração Financeira; PROGER –Procuradoria Federal; GAB/RET – Gabinete do Reitor

6 Para efeitos desta pesquisa, não foram considerados os contratos relativos ao serviço de copeiragem que vigiam desde 2010. Cabe ressaltar que, apesar da terceirização ter se iniciado desde a década de 1990, no site da UFF só foram identificados os contratos de terceirização celebrados a partir de 2012

7 Instrumento elaborado com a finalidade de alterar itens de contratos, convênios ou acordos firmados pela administração pública”. Glossário da Plataforma+Brasil. Disponível em:

<https://antigo.plataformamaisbrasil.gov.br/ajuda/glossario> Acesso em 23 de agosto de 2021

8 Disponível em:

<https://www.portaltransparencia.gov.br/contratos/164822332?ordenarPor=descricao&direcao=asc> Acesso em: 25 de agosto de 2021

oito milhões e novecentos e quatorze mil e duzentos e vinte e nove reais e noventa e dois centavos)⁹, com um aumento percentual de 678%. No segundo caso, de um valor inicial de R\$ 17.901.384,20 (dezesete milhões e novecentos e um mil e trezentos e oitenta e quatro reais e vinte centavos), o contrato, que foi prorrogado 5 vezes, durando 6 anos (entre 02/02/2012 e 02/02/2018), chegou a um valor final de R\$ 103.563.166,58 (cento e três milhões e quinhentos e sessenta e três mil e cento e sessenta e seis reais e cinquenta e oito centavos)¹⁰, com aumento percentual de 479%.

Tabela 1 Aumento dos contratos em relação aos Valores Iniciais e Finais segundo o Portal Transparência

CONTRATO	VALOR DO INICIAL CONTRATO	VALOR FINAL DO CONTRATO	DIFERENÇA	AUMENTO DE
05/2012	R\$ 17.901.385,20	R\$ 103.563.166,58	R\$ 85.661.781,38	479%
47/2012	R\$ 8.863.000,00	R\$ 68.914.229,92	R\$ 60.051.229,92	678%
54/2012	R\$ 5.091.499,92	R\$ 43.078.684,24	R\$ 37.987.184,32	746%
31/2018	R\$ 3.645.476,85	R\$ 3.645.476,85	R\$ 0,00	0%
09/2019	R\$ 6.020.000,00	R\$ 12.387.590,72	R\$ 6.367.590,72	106%
13/2019	R\$ 1.064.000,00	R\$ 2.128.000,00	R\$ 1.064.000,00	100%
14/2019	R\$ 37.329,24	R\$ 75.902,76	R\$ 38.573,52	103%
19/2019	R\$ 969.699,06	R\$ 1.939.398,12	R\$ 739.398,12	76%
20/2019	R\$ 1.200.000,00	R\$ 2.618.069,58	R\$ 1.418.069,58	118%
27/2020	R\$ 15.279.900,00	R\$ 15.279.900,00	R\$ 0,00	0%
47/2020	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0%

Fonte: Portal da Transparência, elaborado pelo Grupo de Pesquisa O Trabalho na Universidades, 2021

Observa-se, entretanto, uma diminuição na tendência de prorrogação sucessiva dos contratos, por meio de aditamentos, desde 2018, de forma que, com exceção do contrato 09/2019 celebrado com a Hércules Vigilância e Segurança LTDA (em vigência), com previsão de duração de 3 anos e 1 dia, os demais contratos, já rescindidos, duraram em média 1 ano e 3 meses. Há ainda 2 contratos em vigência, com previsão de um ano de duração, de forma que não é possível afirmar se sofrerão ou não aditamentos de prorrogação.

Dentre as justificativas apontadas para as alterações contratuais, conforme é possível verificar no gráfico 5, a Prorrogação do Prazo de Vigência Contratual foi a mais predominante, tendo ocorrido 24 vezes entre os 11 contratos. Em seguida, observa-se a Repactuação de Preços em consequência de convenção coletiva da categoria profissional, ocorrida 17 vezes

9 Disponível em:

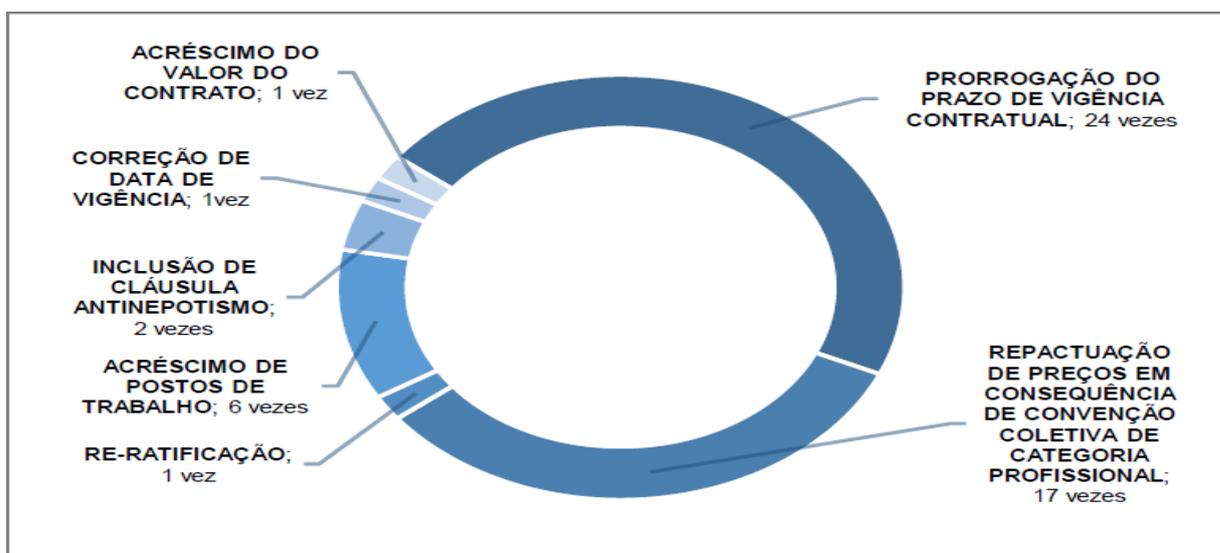
<https://www.portaltransparencia.gov.br/contratos/169629782?ordenarPor=descricao&direcao=asc> Acesso em 25 de agosto de 2021

10 Disponível em:

<https://www.portaltransparencia.gov.br/contratos/176922558?ordenarPor=descricao&direcao=asc> Acesso em 25 de agosto de 2021

entre os contratos. Entre as menos frequentes, pode-se observar o Acréscimo de Postos de Trabalho (6 vezes), a Inclusão de Cláusula Anti- nepotismo (2 vezes); a Rerratificação (1 vez); a Correção da data de vigência (1 vez) e o Acréscimo do valor do contrato (1 vez).

Gráfico 5: Contagem das justificativas apontadas nos Termos Aditivos e de Apostilamento em todos os contratos



Fonte: Portal da Transparência, elaborado pelo Grupo de Pesquisa O Trabalho na Universidade, 2021

No que diz respeito à Prorrogação do Prazo de Vigência Contratual, causa estranheza que três contratos tenham durado 6 anos cada um, tendo em vista que a Lei nº 8.666/1993 estabeleceu o prazo máximo de 60 meses para a duração dos contratos de prestação de serviços, a serem executados de forma contínua. Entretanto, há interpretações jurídicas que argumentam que o legislador não definiu nesta lei qual deve ser o prazo inicial desses ajustes, conferindo, assim, competência discricionária para que o administrador, em vista de cada situação concreta, a partir de critérios de conveniência e oportunidade, estabeleça o prazo inicial que confira à Administração a condição mais vantajosa. Ou seja, do ponto de vista legal, é possível que os contratos tenham duração inicial maior do que 12 meses, tornando juridicamente possível a prorrogação do contrato por prazo diverso do contratado originalmente, conforme Orientação Normativa nº 38, de 13 de dezembro de 2011, da Advocacia Geral da União.

Não foi possível identificar quais as razões e/ou critérios de conveniência que justificaram a adoção de tal mecanismo que permitiu a monopolização da prestação de serviços de limpeza e de vigilância armada e patrimonial entre três empresas, por um período de 6 anos.

Em relação ao conjunto de alterações, aponta-se a necessidade de aprofundamento da investigação sobre as razões de fato e de direito, que demonstrem a imprescindibilidade e a vantagem destas alterações para o implemento dos resultados de interesse para a UFF. Outro aspecto que merece aprofundamento posterior diz respeito ao impacto orçamentário destas alterações, que redundam em significativos aumentos percentuais dos valores globais dos contratos, constando se tais alterações realmente representam condições vantajosas para a contratante, conforme determina a legislação pertinente.

O fato é que a pesquisa documental sobre os contratos denota as inconsistências entre o prescrito/ legal e o real da rotina dos trabalhadores terceirizados.

Interessante notar no Termo de Referência relativo ao Pregão nº 77/2020¹¹, por exemplo, que a contratação de “empresa para prestação de serviços continuados de limpeza, higiene e de conservação predial, com fornecimento de mão de obra, uniformes, EPI (Equipamentos de proteção individual), materiais e equipamentos” é justificada pelo término de contrato anterior e tem como objetivo garantir “a indispensável continuidade dos serviços, para que a Universidade possa continuar a desenvolver suas atividades de ensino”.

Considerando que “a contratação e o pagamento das notas fiscais dos contratos estão condicionados à existência de saldo orçamentário e financeiro para o exercício”¹², e que os constantes cortes orçamentários da União têm, por diversas ocasiões, inviabilizado os pagamentos a estas empresas, constata-se como temerário o condicionamento da continuidade “das atividades de ensino”, anteriormente descrito à utilização de serviços terceirizados de mão de obra. Principalmente quando se observa situações em que o não pagamento às empresas tem como consequência direta o inadimplemento dos salários dos trabalhadores terceirizados.

Nestas situações, apesar da inviabilização de algumas atividades acadêmicas, os que mais foram impactados pela suspensão dos salários, certamente foram os trabalhadores, que chegaram a ficar até três meses sem serem remunerados, e muitas vezes sem auxílio-alimentação e ajuda de custo para as passagens, embora tenham continuado suas tarefas, por temerem o desemprego.

11 TERMO DE REFERÊNCIA (PRESTAÇÃO DE SERVIÇO CONTÍNUO COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA) Pró-Reitoria de Administração / Universidade Federal Fluminense PREGÃO Nº 77/2020 Processo Administrativo 23069.157535/2020-14. Disponível em:

https://www.alertadiario.com.br/publication_pages/e257e-diario-oficial-da-uniao-secao-3-contratos-editais-e-avisos-2021-01-08-pg-72 Acesso em: 29 de agosto de 2021

12 Disponível em <https://www.uff.br/?q=processo/contratacao-de-servicos-terceirizados-proad> Acesso em 09 de julho de 2021

O fato é que a reverberação de situações, no mínimo, embaraçosas nas vidas dos trabalhadores, estes que se encontram na ponta do processo, sinaliza a miríade de procedimentos e justificativas legais, representados por contratos formais, com cláusulas não cumpridas e operacionalizações confusas.

Ao longo da pesquisa, foram catalogadas condições sociais e jurídicas que têm dado sustentação para a criação e para a evolução da terceirização na UFF: a reestruturação produtiva, os projetos de lei que visam a flexibilização do trabalho, a partir da regulamentação da terceirização e o estabelecimento do PCCTAE (*Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação*). É notória a presença do discurso gerencialista calcado no princípio da eficácia, justificando a intensificação do trabalho terceirizado na instituição, a despeito da ofensiva à dignidade da classe trabalhadora que tal forma de trabalho possa acarretar.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A transformação da força de trabalho em mercadoria é a característica central do modo de produção contemporâneo, marcado pelo predomínio de uma “enorme coleção de mercadorias” (MARX, 2013, p. 113). As formas atuais de precarização do trabalho fazem parte das históricas transformações dos modos de produção capitalista, marcadamente as que vêm ocorrendo a partir da segunda metade do século XX. Novas e velhas modalidades de trabalho - de trabalho precarizado, há que se afirmar - vêm sendo redesenhadas em escala global, numa contínua reconfiguração do mundo do trabalho, como aponta Antunes (2009), a fim de garantir a recuperação econômica, política e ideológica da dominação burguesa. O velho pelo novo, o homogêneo pelo diversificado, o rígido pelo flexível, o linear pelo dinâmico, são algumas das alterações presentes nas reconfigurações em curso na organização do trabalho (com a adoção de novas metodologias e instrumentos de gestão), do Estado e da sociedade, como um todo.

Os eventos sociais, econômicos e políticos que impulsionaram o processo de reestruturação produtiva, impulsionaram também a reestruturação estatal e dos modos de controle social. A hegemonia do mercado, que se fortaleceu na função de regulador econômico, conduzindo a economia e as relações sociais, foi facilitada por ajustes econômicos, sociais e políticos, com o advento do neoliberalismo.

Certamente estas transformações redundam em consequências variadas, entretanto, nesta pesquisa foram consideradas as que se caracterizam pela intensificação, precarização e

diminuição do custo de força do trabalho, por meio de várias estratégias de flexibilização, em especial a terceirização da força de trabalho auxiliar em serviços caracterizados pela baixa remuneração (MANCEBO; JÚNIOR; LÉDA, 2016).

Ainda que o quadro de exploração da força de trabalho não seja algo novo e que o quadro atual revele a intensificação das dificuldades já encontradas no conjunto da classe trabalhadora, o que se observa na contemporaneidade é um emaranhando de modos de contratação atípicos, caracterizados pela informalidade e pela falta de proteção social (ALVES, 2015).

A terceirização transita entre estas dimensões, pois apesar da aparente formalidade que apresenta nas contratações e nas relações entre empresas, pode ser considerada como um instrumento de fragilização das relações trabalhistas, colocando em suspenso as prerrogativas do trabalho regulamentado. Com a terceirização, o que se tem observado é um jogo de fuga de responsabilidades, em que os mais prejudicados são os trabalhadores que se encontram sob esta modalidade de contratação.

Em suma, a partir da análise dos relatórios de gestão da UFF, pode-se constatar a ampliação dessa modalidade de contrato de trabalho que, ao longo dos anos, vem sendo justificada pela inércia ao discurso da eficácia frente às expansões e cortes de gastos do governo. Evidenciou-se que a modalidade do trabalho terceirizado, em todos os períodos supracitados, se enlaça com a conjuntura de desinvestimento da Universidade Pública, de forma a metamorfosear-se em formas ainda mais severas à medida que a linha do tempo discorre.

Por sua própria natureza, a terceirização significa, a rigor, a desresponsabilização por parte da tomadora de serviços em relação ao trabalhador, segundo Druck (2017) e se desdobra na redução de custos e no enfraquecimento das reivindicações. Em um contexto de crise econômica e consequente aumento do desemprego, a vulnerabilidade dos que dependem do trabalho para sobreviver os leva a aceitarem condições de trabalho caracterizados pela diminuição dos salários e pelo aumento da incerteza relativa à determinação do tempo de contrato. Desta forma, a terceirização total além de representar um grande retrocesso na garantia dos direitos trabalhistas fundamentais (ANTUNES, 2015), gera grande sofrimento e adoecimento nestes trabalhadores.

Contudo, há de se pensar que o discurso da libertação da responsabilidade proporcionada pela implementação do trabalho terceirizado gradativamente está se

transformando em um fardo, ao atuar como um cúmplice da precarização frente a ausência de recursos monetários.

De um lado, existe uma dimensão moral de conviver com a materialização da precarização, perda de direitos e demissões em um espaço progressista. Após diversos eventos de substituição de direitos e manifestação, não é possível afirmar que os terceirizados continuam invisíveis. É certo que a conjuntura obrigou a classe acadêmica a olhar para as situações sobre as quais eles se encontram, entretanto, ainda existe uma atrofia em relação aos encaminhamentos coletivos. Por outro lado, a difusão da modalidade também encontrou desfecho na constatação de que o trabalho terceirizado é visto como um dos maiores, se não o maior, gargalos nas contas da universidade.

Considerando que as IES públicas deveriam ser orientadas pela demanda de excelência de serviços e compromisso social, parece contraditório que processos gerencialistas, de orientação mercantil, sejam adotados, sobretudo a terceirização da mão de obra das atividades-meio, pois, além de comprometer a qualidade das atividades realizadas no conjunto destas instituições, compromete seriamente a dignidade da classe trabalhadora, submetida a este tipo de contratação.

REFERÊNCIAS

ALVES, G. **Terceirização e neodesenvolvimentismo no Brasil**. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2014/08/11/terceirizacao-eneodesenvolvimentismo-no-brasil/>. Acesso em: 18/ 04/ 2018.

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2009.

_____. Século XXI: nova era da precarização estrutural do trabalho? In: ANTUNES, R.;

BRAGA, R. (orgs.). **Infoproletários: degradação real do trabalho virtual**. São Paulo: Boitempo, p. 231- 238, 2009.

CARDOSO, F. H. Notas sobre a reforma do Estado. **Novos Estudos/ CEBRAP**, v. 50, p. 5 - 12, 1998.

DRUCK, M. G. Terceirização no serviço público: múltiplas formas de precarização do trabalho. In:

NAVARRO, V. L.; LOURENÇO, E. A. S (Orgs.). **O Averso do Trabalho IV: Terceirização: Precarização e adoecimento no mundo do trabalho**, 1 ed. São Paulo: Outras

Expressões, p. 59-87, 2017.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. S P. Editora Atlas, 2008

REVELLI, Vol. 13. 2021. Dossiê políticas de educação superior: tendências e perspectivas
ISSN 1984-6576.

E-202162

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em 15 /07/ 2021.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica: Técnicas de pesquisa**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LIMA, L. C. Universidade gestonária: hibridismo institucional e adaptação ao ambiente competitivo. In: CHAVES, V. L. J.; SILVA JÚNIOR, J. R.; CATANI, A. M. (Org.). **A universidade brasileira e o PNE: instrumentalização e mercantilização educacionais**, São Paulo: Xamã Ed. Ltda., p. 59 - 84, 2013.

MANCEBO, D.; JÚNIOR, J.R.S.; LÉDA, D.B. O trabalho nas instituições de Educação Superior. **RBP AE** - v. 32, n. 3, p. 739 - 757 set./dez. 2016.

MARCELINO, P.; CAVALCANTE, S. Por uma definição de terceirização. **Cadernos CRH**, Salvador, v. 25, n. 65, p. 331-346, 2012

MARX, K. **O capital: crítica da economia política: livro I**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MEDEIROS, J. B. **Redação Científica: a prática de fichamentos, resumos, resenhas**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

UFF. **Base de Conhecimento Contratação de Serviços Terceirizados**. Disponível em: <https://www.uff.br/?q=processo/contratacao-de-servicos-terceirizados-proad> Acesso em: 09 /07/ 2021.

UFF. **Relatórios de Gestão (1998-2021)**. Disponível em: <https://www.uff.br/?q=processos-de-contas-anuais>. Acesso em: 15/08/ 2021.