
Dilemmas of Outsourcing: a Case Study of a Health Science and Technology Institute

Dilemas da Terceirização: o Caso de um Instituto de Ciência e Tecnologia em Saúde

Received: 2023-09-03 | Accepted: 2023-10-10 | Published: 2023-10-12

Lúcio José de Oliveira

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8132-444X>

Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), Brasil

E-mail: lucio.pesquisador@gmail.com

Luccas Barbosa Carneiro

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4384-5674>

Senai CIMATEC, Brasil

E-mail: lucas.lbc@gmail.com

Camila de Sousa Pereira-Guizzo

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4197-8534>

Senai CIMATEC, Brasil

E-mail: camila.pereira@fiob.org.br

Erika Martins de Carvalho

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8598-2610>

Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), Brasil

E-mail: erika.decarvalho@fiocruz.br

ABSTRACT

The present study analyzes the impact of outsourcing in a federal drug industry in particular in the scope of human resource (HR) management. Quantitative and qualitative techniques were applied to describe the phenomenon, its effects and its peculiarities in the productive ambience of their daily lives. The quantitative research was carried out focusing on historical data and percentages related to the performance of the outsourced workforce in the public sphere, considering a time frame from 2002 to 2022. of the laboratory's HR areas. The results showed that the public laboratory has a high number of outsourced workers, with their management guaranteed in different standards for their employment relationships, generating normative and people management incompatibilities. Despite this, the doctrinal processes of people management are corroborated in their actions, demonstrating the practical difficulty in many of their concepts in the public context.

Keywords: Outsourcing; Public administration; Human Resources; Labor Law; Administrative law.

RESUMO

Resumo no segundo idioma (português ou espanhol), com as mesmas regras e a mesma formatação do anterior. O presente estudo analisa o impacto da terceirização em uma indústria de medicamentos federal em particular no âmbito da gestão de recursos humanos (RH). Foram aplicadas técnicas quantitativas e qualitativas para descrição do fenômeno, seus efeitos e suas peculiaridades na ambiência produtiva do seu cotidiano. A pesquisa quantitativa foi realizada concentrando-se em dados históricos e percentuais relativos à atuação da força de trabalho terceirizada em âmbito público, considerando um recorte temporal de 2002 até 2022. Informações afeitas ao corpo de profissionais terceirizados foram utilizadas como estudo de caso através de relatórios das áreas de RH do laboratório. Os resultados demonstraram que o laboratório público possui elevado número de terceirizados, com sua gestão fixada em normas distintas para os seus vínculos laborais, gerando incompatibilidades normativas e de gestão de pessoas. Apesar disso, os processos doutrinários de gestão de pessoas são corroborados em suas ações, demonstrando a dificuldade prática em muitos de seus conceitos no contexto público.

Palavras-chave: Terceirização; Administração Pública; Recursos Humanos; Direito do Trabalho; Direito Administrativo.

INTRODUÇÃO

Abordar um tema como a terceirização exige zelo para o resgate de seus principais componentes e uma análise contextual de elementos importantes à sua compreensão. Evita-se que negligenciemos as motivações empresariais e os fatores sociais que integram a sua aplicação nas Organizações e as mudanças substanciais no posicionamento e forma de atuação dos órgãos de controle nas duas últimas décadas (Marcelino, 2007). A terceirização não surge apenas em um rompante criativo de uma dada ordem econômica, mas também de uma necessidade de suprimento da força de trabalho para atendimento de novas demandas do mercado. É uma construção progressiva a partir de um elemento basilar, que sempre acompanhou a humanidade: o trabalho. Com o tempo, ao trabalho humano foram incorporados elementos conforme padrões econômicos e de produtividade vigentes, gerando modelos aplicáveis de trabalho (Oliveira, 2003).

Em um panorama onde a competitividade empresarial se entrelaça com a busca por flexibilidade e economia de custos, a terceirização emergiu como uma solução tentadora para enfrentar desafios operacionais. A capacidade de concentrar recursos internos em atividades centrais e delegar funções secundárias a parceiros especializados parece atrativa à primeira vista. No entanto, essa prática suscita preocupações cruciais relacionadas à qualidade do trabalho, direitos trabalhistas e segurança do emprego. O movimento em direção à terceirização reflete tanto a dinâmica evolutiva do mercado de trabalho quanto as mudanças nas relações entre empregadores, empregados e contratados, lançando luz sobre um debate amplo sobre o equilíbrio entre eficiência empresarial e proteção dos direitos dos trabalhadores (Moraes & Maia, 2020).

Esse conjunto informacional consubstancia a discussão e os resultados que abordam a sua primazia quantitativa na Fundação a que está vinculada, com peculiar majoração no instituto. Comparando a sua realidade jurídico-administrativa com a natureza jurídica da terceirização, chega-se ao elemento chave que envidará as problematizações no âmbito de sua gestão, em especial na gestão de pessoas: a ingerência. É configurada ingerência da organização contratante sobre a empresa contratada quando a primeira, por exemplo, orienta, ordena ou define as ações e atividades diretamente com o empregado que possui subordinação com a segunda. O fato é que na terceirização constitui-se em ato ilegal a ingerência da contratante sobre os colaboradores da empresa contratada (Figura 1).

A partir de movimentos econômicos liberais na Administração Pública uma proposta reducionista do Estado ganhou força e encontrou na terceirização uma excelente possibilidade de aplicação de seus conceitos a fim de minimizar o tamanho da máquina pública. Nesta lógica liberal apenas as atividades consideradas exclusivas de Estado ficam impedidas de serem delegadas a terceiros, como, por exemplo, a segurança pública, a fiscalização e a prestação

jurisdicional (Matias-Pereira, 2010). O marco legal da terceirização no setor público foi o Decreto-Lei n. 200 (1967) no seu artigo 10, parágrafo 7º, que trata da descentralização administrativa (Marques, 2008).

O Decreto-lei nº 200/67 habilitou a Administração Pública a transferir atividades para terceiros com a clara intenção de evitar o crescimento exagerado da máquina pública. Dessa forma, inclina sua atenção para as atividades principais desocupando-se daquelas que se constituem em atividades-meio. Com a publicação da Lei n. 8.666 (1993) foi consolidado o conceito de serviços aplicáveis à terceirização no âmbito dos Contratos e Licitações Públicas enfatizando que o ajuste entre o ente público e a empresa terceirizada ocorrerá mediante licitação, exceto nos casos de dispensa ou inexigibilidade e, posteriormente, através de contratos administrativos também tratados na referida lei (Torres, 2012).

Em oposição às premissas do Decreto-Lei nº 200/1967, a utilização da terceirização tem ocorrido com razoável intensidade, face às crescentes necessidades de produtividade/prestação de serviços versus o volume limitado de força de trabalho direta (empregados e servidores públicos) e, apesar dos alertas e recomendações dos órgãos de controle como o Tribunal de Contas da União (TCU) e da Controladoria Geral da União (CGU), a prática só tem aumentado (Campos, 2016).

Além da escassez de certames públicos, o aumento da participação do Estado nas políticas, nas práticas econômicas e sociais, fomentadas na primeira década do século XXI, também contribuiu para afirmação dessa realidade. Por outro lado, é a terceirização que vem garantindo os direitos constitucionais da cidadania, em que o Estado é responsável direto, através das prestações de serviços pela máquina pública. A terceirização, dessa maneira, demonstra uma mudança na forma de atuação estatal. Uma nova conformação parece surgir (Confederação Nacional da Indústria [CNI], 2014).

A face da terceirização em ambiente público não se limita à tríade relacional conhecida: contratante, contratada e trabalhador como apresentado na Figura 1. A terceirização é resultado de uma série de atos que culmina em um contrato administrativo.



Figura 1: Relação contratual na terceirização

Fonte: Elaborado pelos autores (2023)

Na esfera federal o controle interno está a cargo da CGU, que apoiará, por sua vez, o TCU em sua atividade constitucional: “apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional”. Em apoio à CGU está a Auditoria Interna da Fundação (AUDIN) com a missão de fiscalizar e comprovar a legalidade e a legitimidade dos seus atos e examinar os resultados quanto à economicidade, eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, pessoal e demais sistemas administrativos operacionais.

Concernente ao direito privado, mais especificamente no direito do trabalho e sob a égide do contrato individual do trabalho, está a Justiça do Trabalho (JT), o Ministério Público do Trabalho (MPT) e o Ministério do Trabalho (MT), que arbitrarão ou tutelarão os direitos dos trabalhadores. Ainda que se saiba que essa relação não envolve diretamente a administração pública - já que o contrato individual de trabalho envolve, *a priori*, o trabalhador e a empresa terceirizada (contratada) - a responsabilização subsidiária é realidade legal. Na busca pela proteção do trabalhador quando afrontados em seus direitos, tanto a JT e o MPT, quanto o MT inclinarão sua atenção à administração pública e às suas responsabilidades, em geral, quando negligentes e imprudentes na gestão e fiscalização de seus contratos. Essa relação complexa pode ser visualizada como o apresentado no Figura 2.

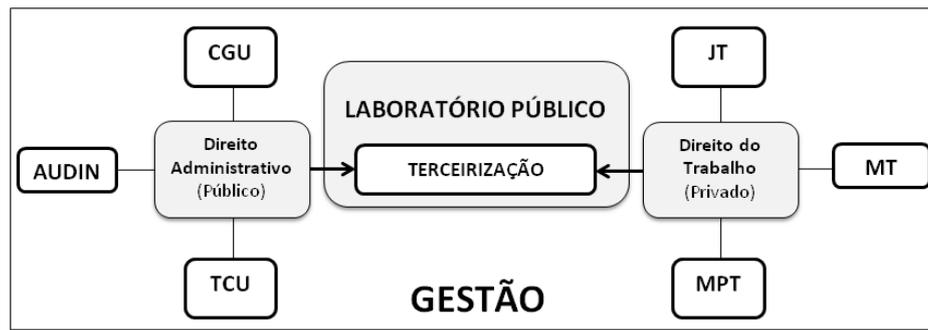


Figura 2: Órgãos e Entidades de Controle e Jurisdicionais.

Fonte: Elaborado pelos autores (2023)

O enfoque desses ramos do direito é bastante distinto. Enquanto no direito do trabalho, o foco de atuação está na garantia dos interesses do indivíduo/trabalhador, no direito público, administrativo, não se prioriza o indivíduo, mas o coletivo. Com objetivos distintos e pretensões antagônicas, os órgãos de controle representativos do direito público (AUDIN, CGU e TCU) e aqueles do âmbito trabalhista (JT, MPT e MT) fiscalizarão a gestão do instituto, consideradas as suas especificidades, tais como, sua dinâmica produtiva de medicamentos, a tempestividade e flexibilidade independentes de sua constituição normativa.

Ao identificarmos a fonte e a natureza da terceirização, conseguiremos tecer com maior criticidade a adequação desse modelo e a sua inserção na administração pública, mais particularmente em um laboratório público produtor de medicamentos. Este laboratório configura-se como uma indústria farmacêutica pública, vinculado a uma Fundação Pública. A sua atuação no ramo industrial de medicamentos lhe confere responsabilidades e elevada dedicação em Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico (P&D), razão pela qual será referenciado como instituto.

Diante desse cenário importa a análise acurada dos impactos que a terceirização exerce sobre a gestão do instituto, assim como as suas implicações e supressões normativas em relação ao capital intelectual envolvido. São apresentados alguns dados históricos que geraram a terceirização como ferramenta de gestão do trabalho na administração pública, o seu contemporâneo molde legal e a sua interação no cotidiano, apesar de suas distintas naturezas jurídicas que envolvem inúmeros protagonistas no campo da fiscalização trabalhista e administrativa.

METODOLOGIA

A presente pesquisa, de caráter aplicado, fez uso de técnicas quantitativas e qualitativas para descrição do fenômeno aqui apresentado (Medeiros & Tomassi, 2017). Para uma adequada

análise qualitativa da terceirização e seus efeitos no instituto público foram analisadas as suas peculiaridades na ambiência produtiva de medicamentos, considerando o seu viés público, tais como: força de trabalho; contexto jurídico; ingerência na terceirização e processos de gestão de pessoas.

Como forma de tangibilizar e conferir credibilidade a pesquisa quantitativa foi realizada concentrando-se em dados históricos e percentuais relativos à atuação da força de trabalho terceirizada em âmbito público. Informações afeitas ao corpo de profissionais terceirizados foi utilizado como estudo de caso através de relatórios das áreas de RH do instituto.

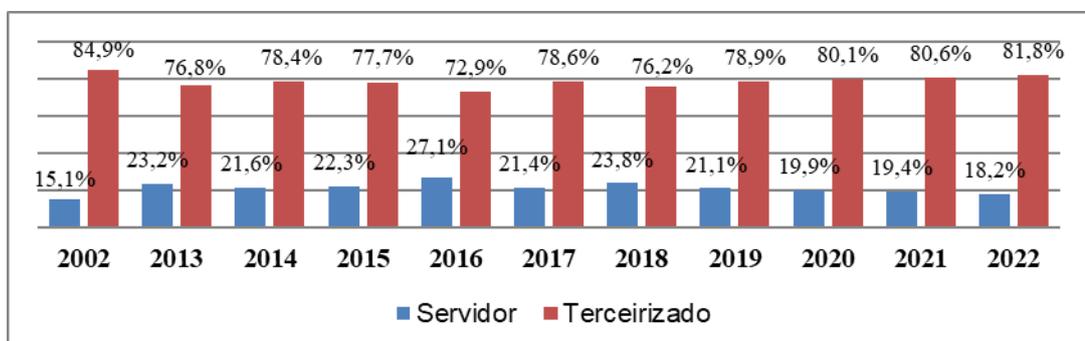
Considerou-se um recorte temporal nas informações pertinentes ao quantitativo de terceirizados e servidores a partir de 1999 até 2022, conforme disponibilidade das fontes mencionadas. O estudo utilizou como eixo principal a terceirização na Unidade produtora de medicamentos, ou seja, os três contratos administrativos (produção/qualidade; pesquisa/Desenvolvimento Tecnológico e Suporte Técnico) geridos e fiscalizados pela sua área de RH (Iqbal & Dad, 2013).

RESULTADOS

Força de Trabalho

Em 2002, no contexto do instituto, os profissionais oriundos de contratos de terceirização já alçavam o percentual de 84,9%, enquanto os servidores perfaziam os 15,1% restantes, totalizando ambos os vínculos 650 trabalhadores (Ministério da Saúde [MS], 2002). Mais de uma década depois o cenário entre os vínculos não sofreu mudanças percentuais significativas, como mostra a Figura 3.

Figura 3: Comparativo percentual de terceirizados e servidores do Instituto nos anos de 2002 e de 2013 a 2022



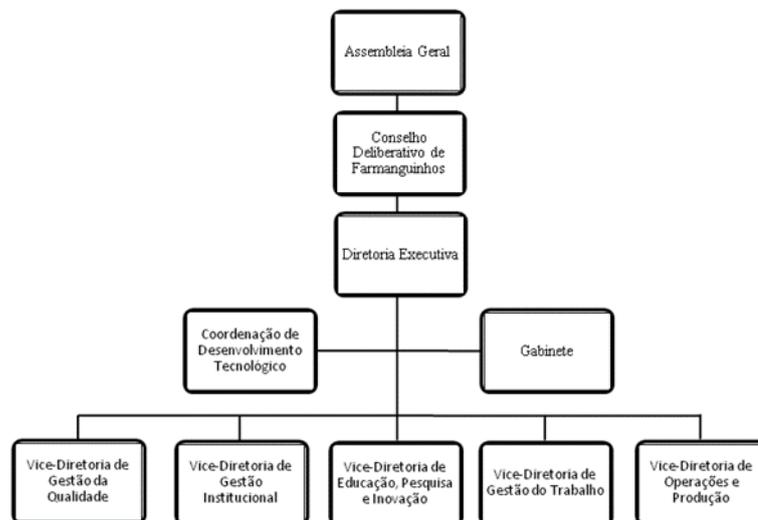
Fonte: Documentos institucionais (2023)

Apesar do incremento de profissionais servidores, o desequilíbrio entre estes e os terceirizados se manteve no decorrer dos anos, com a diferença variando entre 69,8% (2002) e 63,6% (2022). Isso ainda representa aos contratados a supremacia quantitativa nas mais diversas atividades do Instituto.

Apesar dos últimos concursos apresentarem a organização das vagas por Unidade, a lotação definitiva dos concursados nomeados não necessariamente respeitou a definição de lotação inicial. Isso também não garantiu a permanência dos profissionais lotados nas unidades originais, motivo pelo qual as informações das vagas disponibilizadas para o instituto são de difícil levantamento e não representam fidedignamente a sua contribuição para o preenchimento dos seus quadros.

O instituto, desde 2014, adotou para os contratos administrativos de locação de mão de obra - sob gestão da área de RH - a separação dos contratos por objeto contratual seguindo de modo similar sua estrutura organizacional conforme Figura 4.

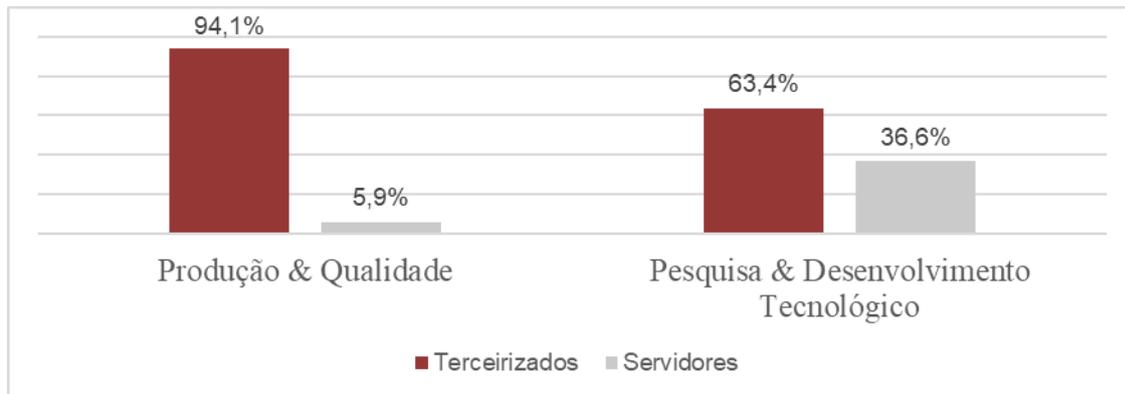
Figura 4: Organograma do Instituto



Fonte: Elaborado pelos autores (2023)

A distribuição dos profissionais terceirizados, por contrato no ano 2022, em áreas consideradas como finalísticas está representada na Figura 5.

Figura 5: Percentual de terceirizados e servidores em atividades finalísticas no Instituto em Dezembro/2022



Fonte: Documentos institucionais (2023)

Assim, evidencia-se que os terceirizados atuam nas mais diversas áreas de conhecimento, inclusive em atividades estratégicas do Instituto, fato legalmente não previsto antes do poder executivo federal publicar o decreto 9.507/2018 que viabilizou a terceirização nas atividades finalísticas no setor público.

Processos de Gestão de Pessoas

As organizações comprometidas com um maior desempenho e produtividade agem na integração desse capital intelectual (Knies, Boselie, Gould-Williams & Vandenabeele, 2018). Assim, a gestão de pessoas contribui para que o processo administrativo (planejar, organizar, dirigir e controlar) tenha pleno desempenho organizacional.

De acordo com o documento institucional, o planejamento estratégico do instituto construiu sua cadeia de valor em 2015 sofrendo revisão em 2019 com sua última versão aplicada em 2022. Esse instrumento apresenta os macroprocessos da organização de tal modo a identificar aqueles prioritários e necessários ao cumprimento de sua missão. A implementação do processo relacionado à gestão de recursos humanos passou por modificações. Na primeira versão o processo “gerir pessoas” pertencia ao macroprocesso de gestão, enquanto na segunda passou a integrar o macroprocesso de suporte intitulado de “gestão do trabalho”, permanecendo nessa condição na publicação de 2022. A maior mudança foi quanto à supressão dos processos de RH, nos moldes da Figura 6, conforme Chiavenato (2020), na cadeia de valor-2019. Entretanto esses processos foram reintegrados na publicação do Instituto em 2022 descrevendo com mais detalhes os objetivos dos processos envolvendo a gestão de pessoas na Unidade.

Figura 6: Processos de Gestão de Pessoas

CHIAVENATO (Processos - Gestão de Pessoas)	
Agregar Pessoas	Recrutamento e Seleção.
Aplicar Pessoas	Modelagem do trabalho e avaliação do desempenho.
Manter Pessoas	Saúde, segurança, qualidade de vida e relações com empregados/sindicatos.
Desenvolver Pessoas	Treinamento, desenvolvimento, aprendizagem e gestão do conhecimento.
Monitorar Pessoas	Banco de dados e sistemas de informações gerenciais.
Recompensar Pessoas	Remuneração, benefícios e incentivos.

Fonte: Adaptado de “ Gestão de pessoas: O novo papel dos recursos humanos nas organizações” de Chiavenato (2020)

A versão de 2019 se limitava a organizar este processo em administração e desenvolvimento de recursos humanos citando os servidores e colaboradores como sua força de trabalho. De qualquer modo, se faz necessária a gestão de seu capital intelectual na instituição independentemente de seus vínculos, principalmente em virtude da primazia quantitativa dos terceirizados e dos parâmetros normativos (Mehmood, Zaidi, Sajid & Herani, 2011).

Essa busca pelo comprometimento dos profissionais perpassa a relação entre o gestor e o subordinado, o líder e o liderado. Neste caso, o elemento da subordinação (do trabalhador para a chefia) e da ingerência (da chefia para o trabalhador) são ingredientes necessários para compreender as regras desse relacionamento em prol dos objetivos organizacionais e dos próprios trabalhadores. Fica clara a importância que a prosperidade e a realização dos indivíduos, através de seus relacionamentos funcionais, possuem na consecução e desenvolvimento das Organizações (Soares & Fleck, 2014).

Contexto Jurídico e Gestão de Pessoas

Apesar de sua natureza econômica reproduzir um contexto industrial-produtivo, desvelando um caráter econômico e toda a dinâmica que lhe é própria (necessidade de inovação e velocidade de resposta às demandas), sua constituição jurídica diverge das demais indústrias farmacêuticas (Dallari, 1979).

Revela-se aqui um primeiro antagonismo estabelecido pela relação entre o público e o privado. Para Braga (2002) o setor público se esmera, a princípio, para a prestação coletiva de serviços públicos sem necessariamente objetivar o lucro, mas sim, a eficácia dos serviços ofertados. O setor privado, por sua vez, tem como finalidade a obtenção de lucro. Fica clara uma

restrição jurídica estabelecida entre o direito privado em relação ao direito público (Braga, 2002).

Para o laboratório, portanto, não há espaço legal para atuar no mercado comum das indústrias farmacêuticas. Como entidade pública só há a possibilidade de vender os medicamentos que produz às instituições públicas, tais sejam, o MS, os governos estaduais e municipais. Essa restrição dificulta produções em maior escala, que, caso possível, poderia viabilizar a redução dos seus preços e maior força competitiva.

Não obstante o instituto integrar uma Fundação Pública, o seu viés produtivo-econômico requer velocidade e capacidade de resposta incompatível com o seu instrumental normativo-legal. Nesse sentido, a terceirização surge como um componente necessário e atualmente indispensável. Sem a terceirização, o instituto encontraria dificuldades para prosseguir em sua missão, lembrando que representa a sua principal força de trabalho. Entretanto, suas características legais no ambiente público demonstram dissonâncias à condição de gestão da Unidade.

Uma característica natural da terceirização é a impossibilidade da empresa contratante estabelecer vínculo hierárquico com os profissionais alocados pela empresa contratada. O comando e a liderança dos trabalhadores partem da empresa terceirizada com a qual possuem contrato individual de trabalho estabelecendo, portanto, vinculação jurídica e de gestão. Esse vínculo, regido pelo direito do trabalho, encontra respaldo no direito público através da Instrução Normativa nº. 05 (2017) em seu artigo 5º que veda à administração e aos seus servidores praticar atos de ingerência na gestão da contratada.

A proibição dos gestores públicos de exercerem atos de ingerência na gestão da empresa contratada possui como escopo – pelo direito administrativo – a prevenção de responsabilização trabalhista contra a própria administração pública. Não há alternativa dada pela lei, para que o órgão ou entidade pública, por intermédio de seus servidores e gestores, estabeleça atividades ou atos de lideranças diretamente aos trabalhadores, exceto aquilo que está previsto em contrato. Ainda sim, será pela figura do preposto que a representação da empresa contratada deve se concretizar e dela emanar as ações de gestão e subordinação dos empregados, portanto, de modo indireto e prévio, conforme estabelecido em contrato.

No instituto a fonte de financiamento (Tesouro Federal) de treinamentos possui como destinatário exclusivo o profissional servidor. Esses recursos não podem ser dedicados aos profissionais terceirizados, já que o seu vínculo de trabalho está constituído em outra empresa. Para que não permanecessem dúvidas sobre essa inviabilidade, o TCU em seu Acórdão nº. 2.807 (2007) reforçou que a empresa contratante sequer pode prever nos contratos administrativos, referentes às terceirizações, reservas para treinamento e reciclagem. Esse cenário por si só já é desafiador, especialmente quando cerca de 81,8% dos seus profissionais estão impossibilitados de receber os treinamentos necessários e primordiais para o seu

desenvolvimento e, também, da Instituição. Quando envolvemos as áreas de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico da Unidade, o problema ganha contornos preocupantes, pois a composição de profissionais terceirizados é de 63,4%. Além disso, entre suas muitas atividades está a produção de novos conhecimentos. Esses conhecimentos, necessariamente demandarão atividades de ensino e treinamentos específicos e contínuos.

Outro fator relevante é o assédio do próprio mercado industrial-farmacêutico junto a esses profissionais. O cenário competitivo nesse ramo induz as empresas à captação dos melhores profissionais, e para isso, incluem em seu pacote benefícios cursos, treinamentos e capacitações de alto valor agregado. Sem condições de apresentar oferta melhor, o instituto fragiliza-se ao perder o seu capital intelectual, pondo em risco a continuidade e manutenção de projetos de pesquisa e desenvolvimento tecnológico.

Reter o capital humano nas Organizações, neste contexto, torna-se fundamental para a manutenção de níveis ótimos de produtividade e desempenho (Boon, Eckardt, Lepak & Boselie, 2017). Para tanto, os órgãos e entidades da administração pública federal, em sua maioria, possuem planos de carreira voltados ao escalonamento em níveis crescentes de exigência profissional e remuneração. A terceirização não comporta promoções ou progressões como ocorre com os servidores (estatutários).

Essas questões têm reforço nos aspectos salariais. Ainda que o processo de remunerar pessoas não corresponda, de modo determinante, em qualidade de vida e, conseqüentemente, na retenção do trabalhador, sua inobservância técnica pode gerar conflitos. Profissionais terceiros e servidores que exerçam, cada qual, as mesmas atividades inerentes à gestão da qualidade, em nível superior, fatalmente terão remunerações distintas. O Acórdão nº. 1.248 (2009) ratifica a restrição imposta através dos contratos quando orienta para a abstenção de fixação de valores pertinentes a salários ou benefícios por representar interferência indevida na gestão de empresa privada.

O engajamento do funcionário ou o “vestir a camisa”, tão desejado pelas Organizações, é suscetível aos estilos de liderança existentes. Ainda mais sensível a esse tema é a sua abordagem no âmago da terceirização nesta indústria pública de medicamentos. Os profissionais terceirizados atuantes nas áreas de produção e qualidade representam 92,9% de toda a força de trabalho definida nestas áreas. Com esses números é difícil conceber que a figura do preposto dará conta de gerenciar a todos. E ainda mais dificultoso é supor que toda a estrutura gerencial da Organização, formado por uma diretoria executiva, cinco vice-diretorias e uma coordenação – conforme Figura 4 - com seus respectivos departamentos, seções, núcleos e setores, conseguirão suprir-se apenas com servidores, já que não pode haver relação de subordinação entre os terceirizados e a contratante. Dadas as circunstâncias e necessidades oriundas desse contexto, inexoravelmente a figura de líder – que não necessariamente ocupa cargo formal de chefia, mas que detêm grande competência técnica - transitará entre os dois vínculos.

Diferentemente do servidor, em que o processo é mais árduo e pouco frequente, o terceirizado pode ser substituído em caso de não atendimento ou descumprimento da execução do serviço de acordo com as atividades do posto de trabalho. A priori, a Administração terá com os terceirizados mais flexibilidade e celeridade nas alterações demandadas pela dinâmica do trabalho. No entanto, essa flexibilidade deve respeitar as atividades previstas em contrato, não devendo ultrapassá-las. Ocorrendo a necessidade de uma atividade não prevista em contrato, o instituto providenciará a alteração desses termos do contrato, respeitando as nuances burocráticas legais que demandarão algum tempo hábil. Nesses termos, o quesito celeridade já deixa de ser uma virtude desse modelo. Outro risco inerente é a possível pressão para indicação de pessoas para a ocupação dos postos, principalmente de relações parentais.

Integrar e acompanhar pessoas envolve objetivamente orientar, modelar o trabalho e avaliar o seu desempenho. Essa tríade não é recepcionada pelas regras da terceirização. Tecnicamente o trabalho dos terceirizados é composto das atividades que a empresa contratante (neste caso o instituto) delega ao contratado. A intenção da contratante ao terceirizar é exatamente transferir aquelas atividades, que em sua análise não são estratégicas, para outra empresa com maior know-how no assunto. Dessa maneira, tudo que envolva o trabalho terceirizado (delegado) será implementado e solucionado pela empresa contratada. Não faz sentido que o instituto oriente os funcionários terceirizados em suas atividades e no papel de cada uma no alcance de seus objetivos. A questão é que toda essa delegação já foi estabelecida mediante contrato administrativo entre as partes (contratante e contratada), inclusive estando o profissional terceiro subordinado à contratada.

A identificação de profissionais terceirizados que exerçam atividades, *in loco*, há muitos anos no instituto, sinaliza que as suas atividades são permanentes e não temporárias. A manutenção de um dado profissional, nestas condições, representa a existência de vínculo emocional e funcional à empresa que ele atua e não a que está ligado juridicamente. Esse vínculo à empresa contratante pode gerar expectativas quanto a um possível reconhecimento, corporificado através de uma carreira e crescimento profissional. Infelizmente, esses desejos podem gerar frustração quando postos, frente a frente, o caso concreto e a regra jurídica.

O ato prático de aplicar pessoas se torna ainda mais distante quando se trata da avaliação de desempenho. Para a Organização, é a oportunidade de avaliar se o ritmo e a sua direção estão em conformidade com o seu planejamento estratégico. Contudo, aos serviços dos profissionais terceirizados esse instrumento não é aplicável. O que se aproxima dessa avaliação é o dever legal do fiscal de contratos em verificar se a prestação de serviços da contratante está a contento. Análises individuais não são contempladas nesse instrumento (terceirização).

Essas dificuldades impostas à gestão tem reflexo na capacidade de aperfeiçoamento do desempenho humano da Unidade. Sem um processo que julgue ou estime o valor, a excelência e as competências de uma pessoa, assim como a sua contribuição para o negócio, restará

comprometida a sua competitividade e cumprimento dos objetivos organizacionais (Bhushan, Gujarathi, Kaur, & Arumugam, 2018). Para Chiavenato (2020) a palavra monitorar tem o significado de seguir, acompanhar, orientar e manter o comportamento. Esse monitoramento fica comprometido no caso de profissionais terceirizados.

Um exemplo é o sistema SIAPE (Sistema Integrado de Administração de Pessoal). O seu acesso, lançamentos e exclusões de informações somente são possíveis a servidores federais. Da mesma forma o SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal). Esses sistemas não partilham dados dos profissionais terceirizados e os seus acessos são limitados a servidores, acarretando transtornos no contexto do instituto. Com a escassez de servidores e um quadro de maioria terceirizado, aquelas atividades dependentes desses sistemas recaem exclusivamente ao menor grupo. No caso de muitas demandas, os servidores responsáveis serão sobrecarregados. A sobrecarga gerará maior risco de erros nos lançamentos no sistema. Com isso, os dados e as informações podem ser comprometidos, além de vulnerabilizar o servidor, que poderá responder pelos danos causados, inclusive os de caráter financeiro.

Existem outros sistemas que, diferentemente, permitem o acesso pelos profissionais terceirizados. Os sistemas em questão são os pertinentes ao módulo de Recursos Humanos da Fundação e do instituto. Assim, a partir do instante que o sistema reserva para si processos de trabalho, vinculando, inclusive, a vida funcional desses profissionais terceirizados, o sinal de alerta da ingerência disparará, apesar das exigências no campo da qualidade, órgãos de regulação como a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e a Organização Mundial de Saúde (OMS), fiscalizações trabalhistas e administrativas de toda ordem.

O ato de monitorar pessoas, diante dessas peculiaridades, mais do que um processo necessário de gestão de pessoas, também se configura em iniciativa de controle protetiva ao trabalhador servidor. Exercer, através de um SIG, o controle de todos os dados pertinentes aos terceirizados, emerge como uma necessidade. Porém, o elemento que pode resguardá-lo é o mesmo que pode condená-lo, caso seja compreendido como ação ilegal no que tange à administração desses prestadores de serviço.

CONCLUSÃO

A interação entre a terceirização e os processos de recursos humanos no contexto dos contratos administrativos de locação de mão de obra residente revelou uma teia de desafios e complexidades que transcende as fronteiras organizacionais.

A análise do impacto da terceirização nos processos de recursos humanos e do cumprimento do objeto normativo e legal caracterizado aqui como “ingerência”, no contexto dos contratos administrativos de locação de mão de obra residente geridos e fiscalizados por sua

área de RH revelou os desafios e dilemas da gestão de recursos humanos em âmbito público industrial. Apesar do alinhamento institucional aos processos de gestão de pessoas e a utilização de ferramentas estratégicas (cadeia de valor), a pesquisa identificou uma série de desafios administrativos como os processos de agregar, aplicar, manter, desenvolver e monitorar pessoas.

Este estudo não apenas fornece uma lente crítica sobre a operacionalização desses contratos, mas também ecoa a necessidade de revisitar a legislação e os paradigmas tradicionais de gerenciamento, impulsionando uma busca contínua por inovação na administração pública e no ambiente industrial-farmacêutico.

Os resultados desse estudo apontam para contribuições com teor legislativo, pois a origem dos conflitos surge do próprio direito material corporificado pela restrição gerencial do quadro de terceirizados. O que se espera desse trabalho é a contribuição para a reflexão e compreensão acerca dos profissionais terceirizados na gestão pública no âmbito industrial-farmacêutico. Suas peculiaridades asseveram o seu valor social e o protagonismo de sua própria reinvenção para prosseguir em sua missão institucional.

Por fim, sugere-se que pesquisas futuras analisem as semelhanças e diferenças dos recursos e demandas do trabalho entre servidores e terceirizados em ambiência pública industrial. Adicionalmente, com essas informações, novas investigações podem investigar os níveis de bem-estar e engajamento promovidos entre os trabalhadores de modo a ampliar e aprofundar o estudo desses elementos e dos seus impactos organizacionais a partir de conceitos e abordagens científicas que viabilizem o melhor desempenho dos trabalhadores nesta condição.

REFERÊNCIAS

Boon, C., Eckardt, R., Lepak, D. P., & Boselie, P. (2017). Integrating strategic human capital and strategic human resource management. **The International Journal of Human Resource Management**, 29(1), 34-67. Retrieved from <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/09585192.2017.1380063>. doi: 10.1080/09585192.2017.1380063

Braga, D. G. (2002). **Conflitos, eficiência e democracia na gestão pública**. Rio de Janeiro: Fiocruz.

Bhushan, U., Gujarathi, R., Kaur, J. & Arumugam, S. (2018). Analysis of human resource outsourcing with regards to competitiveness of organizations. **Open Access Journal of Science**, 2(4), 265–272. Retrieved from <https://medcraveonline.com/OAJ/analysis-of-human-resource-outsourcing-with-regards-to-competitiveness-of-organizations.html>. doi: 10.15406/oajs.2018.02.00085

Campos, A. G. (2016). Outsourcing in Brazil: Evaluation of legal framework and comments about bill nº 4.330/2004. 209 **Discussion paper/ Institute for Applied Economic-IPEA**, 2165, 1-18. Retrieved from http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/ingles/dp_209.pdf

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Chiavenato, I. (2020). **Gestão de pessoas: O novo papel da gestão do talento humano**. Rio de Janeiro: Elsevier.

Confederação Nacional da Indústria. (2014). **Terceirização: O imperativo das mudanças**. Brasília, DF. Recuperado de https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/41/03/41036a61-b02d-4ed8-8f12-162a8ea647fb/v42_desenvolvimentoregionalagendaeprioridades_web.pdf

Dallari, A. A. (1979). **Controle político das empresas públicas**. *Revista Administração de Empresas da FGV*, 19(3), 87-98, 1979. Recuperado de https://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S0034-75901979000300011.pdf

Decreto n. 9.507, de 21 de Setembro de 2018. **Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União**. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9507.html

Decreto-Lei n. 200, de 25 de Fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências**. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm

Gratton, L., Hailey, H. V., Stiles, P., & Truss, C. (1999). **Estrategic human resource management: corporate rhetoric and human reality**. New York, USA: Oxford.

Hora, J. da. (2011). **A garantia do cumprimento dos direitos dos trabalhadores terceirizados: um desafio para a administração pública**. (Dissertação de mestrado). - Escola Nacional de Saúde Pública – ENSP - Rio de Janeiro, RJ, Brasil. Recuperado de <https://bvssp.icict.fiocruz.br/lildbi/docsonline/get.php?id=2650>

Instrução Normativa n. 05, de 26 de maio de 2017. **Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional**. Recuperado de <https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>

Iqbal, Z., & Dad, A. M. (2013). Outsourcing: A Review of Trends, Winners & Losers and Future Directions. *International Journal of Business and Social Science*, 4(8), 91-107. Retrieved from

https://www.researchgate.net/publication/292623462_Outourcing_A_Review_of_Trends_Winners_Losers_and_Future_Directions

Lei n. 8.666, de 21 de Junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.** Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm

Knies E., Boselie, P., Gould-Williams, J. & Vandenabeele, W. (2018). Strategic human resource management and public sector performance: Context matters. **The International Journal of Human Resource Management**. Retrieved from <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09585192.2017.1407088> doi: 10.1080/09585192.2017.1407088

Marcelino, P. (2007). Afinal, o que é terceirização? Em busca de ferramentas de análise e de ação política. **Pegada – A Revista da Geografia do Trabalho**, 8(2), 55-71. Recuperado de <http://revista.fct.unesp.br/index.php/pegada/article/view/1640/1570>

Marques, M. (2008). **Administração pública: Uma abordagem prática**. Rio de Janeiro: Ferreira.

Matias-Pereira, J. (2010). **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. São Paulo: Atlas.

Medeiros, J. B., & Tomassi, C. (2017). Redação de artigos científicos: **Métodos de realização, seleção de periódicos**, publicação. São Paulo: Atlas.

Medida provisória nº 1.170, de 28 de abril de 2023. **Altera a remuneração de servidores e de empregados públicos do Poder Executivo federal**. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1170.htm

Mehnood, R. T., Zaidi, S. Q. A., Sajid, M. & Herani, G. M. (2011). The Impact of Human Capital Outsourcing on Human Capital Management Practices in Karachi Pharmaceutical Industry. **Indus Journal of Management & Social Sciences**, 5(2), 81-99. Retrieved from <https://ideas.repec.org/a/iij/journal/v5y2011i2p81-99.html>

Ministério da Saúde. (2002). **Farmanguinhos: Remédio para o Brasil**. Brasília, DF: MS.

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. (2020). **Tabela de remuneração dos servidores públicos federais civis e dos ex-territórios**. Brasília: Autor. Recuperado de <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/gestao/outros/gestao-publica/arquivos-e-publicacoes/tabela-de-remuneracao/>

Moraes, J. P.; Maia, L. TERCEIRIZAÇÃO NO BRASIL: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DE ESTUDOS DE CASO. **Revista de Administração da UNIMEP**, v. 18, n. 2, 2020.

Oliveira, A. J. (2003). **Passeio pelo mundo do trabalho**. Revista Terapia Ocupacional - USP, 14(12), 27-33. Recuperado de: <http://www.revistas.usp.br/rto/article/view/13912>. doi: 10.11606/issn.2238-6149.v14i1p27-33

Soares, L. Fleck, C. F. (2014). **Consequências das relações entre gestor e subordinado para o comprometimento organizacional: um estudo em uma empresa familiar**. Revista Organizações em contexto, 10(20), 59-84. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.15603/1982-8756/roc.v10n20p59-84>

Torres, R. C. L. de. (2012). **Licitações públicas**. Salvador: Juspodvm.

Tribunal de Contas da União. (2007). **Acórdão n.º 2.807/2007** - 1ª Câmara. Brasília: Autor. Recuperado de https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2807%2520ANOACORDAO%253A2007%2520COLEGIADO%253A%2522Primeira%2520C%25C3%25A2mara%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520

Tribunal de Contas da União. (2007). **Acórdão n.º 1.248/2009**- 2ª Câmara. Brasília: Autor. Recuperado de https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1248%2520ANOACORDAO%253A2009%2520COLEGIADO%253A%2522Segunda%2520C%25C3%25A2mara%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520