



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE SANTA CRUZ

RODRIGO OLIVEIRA DAMASCENO

**CUSTOS DE TRANSAÇÃO, CONTRATOS E ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA:
Universidade Federal do Sul da Bahia e Araúna Serviços Especializados LTDA**

ILHÉUS-BAHIA

2018

RODRIGO OLIVEIRA DAMASCENO

**CUSTOS DE TRANSAÇÃO, CONTRATOS E ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA:
Universidade Federal do Sul da Bahia e Araúna Serviços Especializados LTDA**

Monografia apresentada à Universidade Estadual de Santa Cruz, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Economia

Área de concentração: Economia Industrial

Orientador: Prof. Dr. Elson Cedro Mira

ILHÉUS – BAHIA

2018

**CUSTOS DE TRANSAÇÃO, CONTRATOS E ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA:
Universidade Federal do Sul da Bahia e Araúna Serviços Especializados LTDA**

Ilhéus, 06/07/2018



Prof. Dr. Elson Cedro Mira
UESC/DCEC
(Orientador)



Prof. MSc. Omar Santos Costa
UESC/DCEC



Prof. Esp. Wendel Damásio Leite
UNIME

A minha família:

A minha saudosa avó Alaíde Etelvina Anjos de Oliveira.

Aos meus pais Edvaldo e Lindinalva.

A minha esposa e companheira Renata pelo apoio e constante incentivo.

Aos meus irmãos e família, sobrinhos, tios e primos.

DEDICO

AGRADECIMENTOS

Ao professor Dr. Elson Cedro Mira pela orientação, bastante demandado para este processo final da graduação me concedeu a oportunidade de desenvolver em conjunto esse estudo.

Aos demais membros da banca, Professor Omar Santos Costa e Professor Wendel Leite

Aos tantos professores que desempenham seu ofício com excelência, motivam e incentivam o crescimento através conhecimento, portanto não poderia deixar de grafar aqui os professores Angye Cássia Noia, Ana Elísia de Freitas Merelles, Aurélio Farias Macedo, Adriano Alves de Rezende, Helga Dulce Bispo Passos, Marcelo Santos Silva, Cristiane Aparecida de Cerqueira , Carlos Eduardo Ribeiro Santos, Mariane Costa Oliveira, Maria Bernadete Pereira Bezerra, Geovânia Silva de Souza, Carlos Eduardo Iwai Drummond, Andréa da Silva Gomes, Calixto John Silva Viana, Mariane Costa Oliveira, Francisco Mendes Costa, Zilney Matos de Almeida e Raimundo Bonfim dos Santos.

Aos meus Amigos José Ronaldo (Rato), Erik Domiciano (Destroyer), Luciano Xavier (Satã), Jailson Silva, Ricardo Almeida (Ric) e Alex (Gazelo) pelos bons momentos de companheirismo.

Aos colegas de curso Aline, Lucimara, Leildes, Viviam e Rafaela que se aproximam da conclusão e aos já graduados Alana Reis e Ezequias Lima.

Aos colegas de trabalho da UFSB pelo apoio!

Agradeço a Deus pela vida e oportunidade de conhecer todas essas pessoas aqui mencionadas.

Do the Evolution

Pearl Jam

Woo

I'm ahead, I'm a man
I'm the first mammal to wear pants, yeah
I'm at peace with my lust
I can kill, 'cause in God I trust, yeah
It's evolution, baby

I'm at peace, I'm the man
Buying stocks on the day of the crash
On the loose, I'm a truck
All the rolling hills, I'll flatten 'em out, yeah
It's herd behavior, uh huh
It's evolution, baby

Admire me, admire my home
Admire my son, he's my clone
Yeah, yeah, yeah, yeah
This land is mine, this land is free
I'll do what I want, but irresponsibly
It's evolution, baby

I'm a thief, I'm a liar
There's my church, I sing in the choir
(Hallelujah, Hallelujah)

Admire me, admire my home
Admire my son, admire my clothes
'Cause we know, appetite for a nightly feast
Those ignorant Indians got nothin' on me
Nothin', why?
Because... It's evolution, baby!

I am ahead, I am advanced
I am the first mammal to make plans, yeah
I crawled the earth, but now I'm higher
2010, watch it go to fire
It's evolution, baby!
It's evolution, baby!
Do the evolution
Come on, come on, come on

RESUMO

DAMASCENO, Rodrigo Oliveira. Custos de transação, contratos e estruturas de governança: Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB) e Araúna Serviços Especializados LTDA. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas). Universidade Estadual de Santa Cruz-UESC. Ilhéus, Bahia, 2018.

Embasado na Economia Industrial este estudo teve como objetivo analisar a gestão da Universidade Federal do Sul da Bahia-UFSB tomando como parâmetro o contrato firmado com a empresa Araúna Serviços Especializados LTDA para a prestação de serviços de limpeza, conservação, portaria e recepção. Utilizou-se de pesquisas documental e bibliográfica para estabelecer uma sequência lógica e temporal para melhor compreensão. Dessa forma foram relacionadas legislações pertinentes ao contexto, tratou-se de discorrer sobre o histórico das universidades em contexto mundial e progressivamente em nível nacional e regional, finalizando com a UFSB, com destaque para os períodos políticos dos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. As correntes Teóricas acerca da economia Industrial forneceram suporte para o entendimento das organizações a partir do Institucionalismo econômico, envolvendo custos de transação, estruturas de governança e contratos. A pesquisa expôs termos do contrato citado, discorreu sobre a terceirização e demonstrou que a UFSB possui moderado grau de especificidade em muitos dos seus contratos, inclusive no contrato aqui estudado. Dessa maneira, enfatiza-se a estrutura de governança híbrida característica das universidades que convivem com modelos de serviços distinto e por vezes inovador, provocando particularidades em cada transação e conseqüentemente desenvolvendo soluções específicas. Considera a importância da gestão e fiscalização dos contratos públicos e conclui que a governança instituída é a recorrente e indicada para esse tipo de organização, pois além de estar estabelecido por decreto, promove benefícios financeiros a partir da redução dos custos de transação.

Palavras-chaves: Economia Industrial. Institucionalismo econômico. Custos de transação. Terceirização. Governança.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Analfabetismo por territórios de Identidade	36
Figura 2 Oferta de Ensino superior público na Região Sul da Bahia, 2013	67

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Oferta de ensino superior privado na Região Sul da Bahia	37
Tabela 2 Oferta de Ensino superior público na Região Sul da Bahia, 2013	37
Tabela 3 Diferentes atributos por estruturas de governança	55
Tabela 4 Transações determinantes do tipo de estrutura de governança	58
Tabela 5 Postos de Trabalho em 2015	77
Tabela 6 Contratos de prestação de serviços não abrangidos pelo plano de cargos da unidade – pessoal de apoio	80
Tabela 7 Postos do contrato 12/2015 em julho de 2015	80
Tabela 8 Postos do contrato 12/2015 em maio de 2018	81
Tabela 9 Localização dos Colégios Universitários	82
Tabela 10 Produtividade com base na IN-02 e IN-05	84

LISTA DE SIGLAS

ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas
NBR - Norma Brasileira
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MES – Ministério da Educação e Saúde
CNC – Conselho Nacional de Educação
SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
PT – Partido dos Trabalhadores
CNPq – Conselho Nacional de Pesquisa
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
USP – Universidade de São Paulo
PNE – Plano Nacional de Educação
FHC – Fernando Henrique Cardoso
EAD – Educação a Distância
MEC – Ministério da Educação e Cultura
MPOG – Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão
GIT – Grupo de Trabalho Internacional
REUNI – Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
PROUNI – Programa Universidade para Todos
IFES – Instituições Federais do Ensino Superior
FIES – Financiamento Estudantil
UFSB – Universidade Federal do Sul da Bahia
SINAES – Sistema Nacional de Avaliação de Educação Superior
SLTI – Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 A HISTÓRIA DO ENSINO SUPERIOR NO MUNDO, NO BRASIL E A UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL DA BAHIA	17
2.1 Evolução do Ensino Superior no Mundo	17
2.1.1 Universidade na Idade Média	18
2.1.2 Universidade no período Renascentista	19
2.1.3 Universidade Moderna	22
2.1.4 Ensino Superior no Brasil	24
2.1.5 Expansão do Ensino Superior privado no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC)	28
2.1.6 Expansão do Ensino Público Superior nos governos Lula	31
2.1.7 A Universidade Federal do Sul da Bahia	36
3 ECONOMIA CONTEMPORÂNEA: Institucionalismo econômico e os custos de transação	41
3.1 Institucionalismo econômico	41
3.1.2 Custos de transação	44
3.1.3.Os contratos administrativos	49
3.1.4 Estrutura de Governança	54
4 O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL DA BAHIA E ARAÚNA SERVIÇOS ESPECIALIZADOS LTDA	59
4.1 Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB)	59
4.2 Terceirização	68
4.3 Contrato 02/2015– UFSB e a ARAÚNA SERVIÇOS ESPECIALIZADOS LTDA.	75
CONSIDERAÇÕES FINAIS	89
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	92

1 INTRODUÇÃO

A partir da década de 1970 diversas universidades federais foram criadas no Brasil em resposta ao aumento na demanda por ensino superior. Este se associava ao crescimento das camadas médias e às novas oportunidades de trabalho no setor público.

Assim como ocorreu com a revolução industrial que foi resultante de investimentos para elaboração de técnicas baseadas no conhecimento científico, o contínuo processo de estudo e pesquisa fornece embasamento para o surgimento e ou apropriação de ideias necessárias ao desenvolvimento social e econômico. As universidades representam uma importante fonte de riqueza, conhecimento capaz de gerar inovações, onde não apenas se observa o desenvolvimento com base na capacidade de produtos primários como *commodities*¹ e sim no capital humano que produz baseado na informação, agregando valor a produtos.

As universidades além da oferta de educação contribuem para o desenvolvimento regional na medida em que suas atividades estão atreladas a vida social e cultural da região a qual está inserida.

Num contexto mais amplo, Tartaruga (2010) destaca que a contribuição das universidades para o desenvolvimento regional é bastante ampla, não se resume apenas à oferta da educação e à investigação científica, pois abrange também a vida social e cultural da sua região de inserção.

Através dessas ações, alguns serviços como os de saúde, análise ambiental e socioeconômica, capacitação, projetos de extensão, eventos culturais, acesso à biblioteca, laboratórios, auditórios, museus, entre outras, são ofertados à população local, ampliando assim a interação dessas instituições com a governança e a comunidade local.

O desenvolvimento baseado ao alcance de um nível de desempenho do ensino

¹ Produtos que funcionam como matéria-prima, produzidos em escala e que podem ser estocados sem perda de qualidade,

superior associado a altos investimentos em ciência e tecnologia contribuem para que os países, as regiões e os lugares tornem-se não apenas mais competitivos, mas com alto nível de qualidade de vida dado o elevado grau de desenvolvimento socioeconômico. Independente disto a implantação de universidades em cidades pequenas e médias causa um conjunto de efeitos que tendem a dinamizar o crescimento econômico.

Para Botelho Júnior (2005) toda nova atividade instalada em uma região resulta no chamado efeito multiplicador dos investimentos que provocará um aumento do dispêndio, já que os trabalhadores gastarão sua renda comprando serviços locais, que levará ao aumento do insumo das firmas, que por sua vez aumentará a produção e gerará novos postos de trabalho, causando uma elevação maior no setor terciário, mais especificamente no setor de serviços.

Em Itabuna, Estado da Bahia, é evidente a proliferação de instituições de ensino superior, que apesar de incentivos governamentais tornando possível o acesso das classes mais pobres às instituições privadas, oferece também estudo de qualidade sob a égide do Governo Federal.

A implementação da Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB) em Itabuna, oferece potencial ao desenvolvimento de uma área geográfica extensa, pois essa instituição possui *campi* em Itabuna, Teixeira de Freitas e Porto Seguro, além dos Colégios Universitários – (CUNI's) em Itabuna, Ilhéus, Ibicaraí, Coaraci, Porto Seguro e Itamaraju, Santa Cruz de Cabrália e Teixeira de Freitas.

No ano de 2013, mais precisamente do dia 09 de abril, quando a Câmara de Deputados aprovou o Projeto de Lei 2207 que propunha a criação da UFSB, o Estado da Bahia possuía apenas 03 Universidades Federais: a Universidade Federal do Oeste da Bahia, a Universidade Federal da Bahia e a Universidade Federal do Recôncavo da Bahia.

Dentre as Universidades de modo geral, verifica-se acentuada diversidade cultural, política e econômica, pois estas estão inseridas em cenários distintos. Uma análise² realizada em algumas instituições de ensino superior da Europa demonstrou que estas passam por um processo acelerado de transformações e com isso surgem os obstáculos os quais se assemelham aos das universidades brasileiras. Alguns

² Essa análise foi realizada por representantes de universidades latino-americanas, através de visitas a instituições europeias, de Ensino Superior, patrocinada pelo Conselho de Reitores Europeus (CRE) Durham, 1990.

aspectos verificados nas instituições da América Latina que foram pontuados no estudo mencionado são: necessidade de flexibilidade e adaptação que essas instituições precisam ter para formar cidadãos capazes de atender as necessidades do mercado; o alto custo do qual é necessário para manter o ensino superior comprometendo o orçamento público para demais necessidades; a pressão por ensino amplo a nível de graduação e também por alto grau de capacitação e especialização; a pressão por auxílio no desenvolvimento tecnológico interferindo no desenvolvimento da ciência básica e a dificuldade de implementação com base na interdisciplinaridade para desenvolvimento de algumas áreas na estrutura compartimentalizada da universidade.

Embora as dificuldades sejam equivalentes entre essas instituições, existem diversas condições e variáveis que se apresentam com peculiaridades oriundas da região na qual está inserida, provocando cenários diferenciados e próprios que exigem reações específicas como solução. Dessa forma, cada instituição busca uma governança adequada a sua situação e com isso gerir seus recursos com a máxima racionalidade dos gastos.

Nesse contexto, com a UFSB não é diferente, existem dentre outras peculiaridades o contrato de prestação de mão de obra para serviços de limpeza, conservação, portaria e recepção, firmado desde 2015 com a Araúna Serviços Especializados LTDA. Neste, a medição para o posto de servente foi referenciada levando em consideração a Instrução Normativa 02 – (IN-02), que determina os limites por área a ser limpa, já para outras categorias foi considerado apenas a necessidade de ocupação por posto. Considerando o exposto entende-se que para a gestão e fiscalização desse contrato específico é necessário conhecimento, experiência e acompanhamento na busca por melhor adequação e conseqüentemente redução de custos e maximização dos resultados.

Reconhecendo as dificuldades impostas pela situação econômica do país e sabendo que é possível e preciso reduzir os custos de transação³ à busca de saldo financeiro, a UFSB com curto tempo de existência, atribui ao setor de gestão e fiscalização de contratos a responsabilidade de analisar àqueles já firmados, com o objetivo de dimensioná-los a realidade, considerando as diversas peculiaridades da

³ Procura compreender por que as firmas são responsáveis pela própria produção de bens e serviços ou optam por sua terceirização. Esses custos são decorrentes da recorrência ao mercado, resultado dos atos de comprar e vender.

região e as legislações vigentes, para assim empregar os recursos da maneira mais adequada possível.

Diante da política contracionista do Governo Michel Temer, visando a contenção do déficit e controle da inflação, tanto o setor privado quanto o público devem buscar formas de superar o momento econômico adverso. A UFSB nesse cenário sob a égide de implantação possui algum privilégio financeiro, mas se enquadra na Emenda Constitucional nº 95 que limita por 20 anos, conforme a Câmara do Deputados (2016), o repasse de verbas com teto fixo. Dessa maneira as despesas federais só poderão aumentar de acordo com a inflação acumulada conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). A inflação a ser considerada para o cálculo dos gastos será a medida nos últimos 12 meses, impossibilitando assim o crescimento e desenvolvimento da instituição de modo satisfatório.

Dentre os contratos de prestação de serviços que envolvem a UFSB, o que assegura os serviços de limpeza, conservação, portaria e recepção tem maior representatividade financeira e esse fato isoladamente já justifica este estudo, além de servir como parâmetro para tratamentos semelhantes dos contratos firmados em instituições do setor público.

Diante da importância do planejamento, da austeridade, da maximização dos recursos e da consequente redução dos custos e eliminação dos gastos desnecessários, no atual cenário econômico, esse estudo busca analisar a execução dos serviços prestados pela Araúna Serviços Especializados Ltda à UFSB e a relação entre essas organizações, sob a perspectiva da teoria dos custos de transação-TCT e das estruturas de governança. Sendo este seu problema de pesquisa. Teve como objetivo geral analisar a gestão da UFSB, tomando como parâmetro o contrato com a Araúna Serviços especializados LTDA. Para tal, busca compreender os seguintes objetivos específicos:

- Discorrer sobre os custos de transação, custos de negociar, redigir, e garantir o cumprimento de um contrato, nos processos de gestão e fiscalização da administração pública em geral;
- Analisar a gestão e a fiscalização do contrato referido;
- Concluir se a estrutura de governança adotada é a recomendada.

Para atingir os objetivos específicos, diferentes técnicas, métodos, variáveis e fontes permeiam essa pesquisa. Atendendo ao primeiro objetivo foi utilizada a pesquisa bibliográfica, para o segundo objetivo a pesquisa documental, que Segundo

Gil (2000) vale-se de materiais que não receberam tratamento analítico, como leis, decretos, dentre outros, para o terceiro objetivo ambas as possibilidades inferem no estudo. Observando ainda a condição de pesquisador participante do autor deste estudo que é servidor da UFSB desde julho/2015 e exerce a função de chefe de seção técnica de fiscalização de contratos desde janeiro/2016, conforme portaria de 23 de dezembro de 2015 publicada no Diário Oficial da União, seção 2 no dia 30 de dezembro de 2015.

O Brasil busca reequilibrar as contas públicas e diversas medidas são propostas e causam sempre impacto na sociedade que se divide em opiniões. Historicamente observam-se resistências da grande parte das pessoas quando se trata de mudanças, quaisquer que sejam os níveis ou segmentos da sociedade, talvez até pela subtração de algo envolvido diretamente no processo. Nesse sentido, acompanha-se as propostas do governo atual para as reformas da previdência, trabalhista e fiscal, refletindo no cotidiano das pessoas e das empresas.

Momentos assim causam insegurança e conseqüentemente o mercado permanece instável diante das conseqüências inerentes a esses processos. Um desses cenários já se faz realidade, o corte dos gastos públicos provoca uma barreira ao crescimento e com isso o que já era de grande valia, torna-se ainda mais corpulento, a gestão. Logo, toda instituição pública e privada, deve buscar o progresso através do conhecimento, o que na prática trata da maximização dos recursos empregados correlatos à eficiência.

As instituições públicas e privadas mantêm um ciclo de dependência econômica benéfica, mediada através dos contratos formais e pautados por leis que estabelecem critérios e garantem para ambas as partes seus direitos e obrigações.

No âmbito dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a lei 8.666/93 incide sobre as licitações e contratos administrativos. Além de normas de execução, o governo estabelece limites, dessa forma as recentes mudanças legais enfatizaram a responsabilidade fiscal, regidas pela lei complementar de responsabilidade fiscal 101/2000 que contribui para a eficácia do Plano Plurianual, da Lei Orçamentária Anual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias, além de controle e transparência dos gastos públicos.

A UFSB não possui histórico das atividades administrativas, pois se trata de uma instituição em implantação, a mais recente do Brasil, logo são necessários estudos e avaliações para produzir conhecimento considerando as peculiaridades da

governança e a realidade regional. Esse estudo então servirá de subsídio para a tomada de decisões quanto à contratação de serviços terceirizados em instituições públicas.

A monografia está dividida em três capítulos além dessa introdução e das considerações finais. O capítulo 1 discorre sobre o histórico do Ensino Superior no mundo e no Brasil, descreve sobre o que é uma Instituição de Ensino Superior, diferenciando seus tipos (faculdades, centros universitários, Universidades) ainda demonstra em sequência cronológica a evolução do Ensino Superior no Brasil, suas fases. A expansão inicial do ensino superior público, a sua concentração espacial. A expansão do Ensino Superior privado no governo Fernando Henrique Cardoso e do ensino Superior Público nos governos Luís Inácio Lula da Silva, e por fim aborda-se o mérito da criação da UFSB.

No capítulo 2 o conteúdo dispõe de fundamentação teórica para embasamento científico na busca de resultados satisfatórios para o objetivo proposto. A primeira seção apresenta uma revisão teórica do Institucionalismo Econômico e sua emergência com Veblen além da crítica a escola histórica alemã e a escola neoclássica. A segunda seção descreve sobre a visão de Coase e os Custos de Transação e a crítica a Teoria da Firma neoclássica. A visão contratualista da firma com ênfase aos autores Armen Alchian e Harold Demsetz e sua relação com Coase é descrita na terceira seção. Em seguida o estudo é sobre as Estruturas de Governança sob a ótica de Oliver Eaton *Williamson*, determinantes dos custos de transação, tipos de estruturas de governança, e quando cada uma é indicada. Por fim, discorre sobre os Contratos.

O capítulo 4 trata do caso da Universidade Federal do Sul da Bahia e Araúna Serviços Especializados LTDA. A terceirização no setor público, descrição do serviço contratado, marco legal, a justificativa para a opção pela hibridéz. Uma detalhada descrição do contrato entre as partes, referências sobre a gestão e fiscalização do contrato e uma análise do contrato e do serviço.

2 A HISTÓRIA DO ENSINO SUPERIOR NO MUNDO, NO BRASIL E A UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL DA BAHIA

Neste capítulo, pretende-se apresentar aspectos de inserção sócio-histórica e política da Universidade nos diversos contextos históricos que apontam a marca da referida instituição, indicando as suas características constitutivas e a forma como se construiu a sua tradição, que foi estar concomitantemente, dentro e fora do seu tempo, no contexto institucional, no início à sombra da Igreja, posteriormente do Estado, e atualmente, subordinada ao mercado.

2.1 Evolução do Ensino Superior no Mundo

A história da humanidade remonta da gradual manutenção de costumes e culturas que evoluíram ao longo da história e, embora com propósitos similares, apresentavam, em essência, métodos e formas diversas que caracterizam cada civilização. Esses povos ao longo dos tempos entenderam a necessidade de propagação do aprendizado como peça essencial para a continuidade dos seus descendentes, e esse ato cognitivo passou por etapas que atualmente materializou-se em instituições como faculdades e universidades, quando nos seus estágios mais avançados.

Essas instituições eram destinadas a elaborar, organizar e expandir o saber humano, agregado ao processo educativo, ocorreu em certo momento da história por ocasião das exigências face as transformações sociais requerendo espaços designados às classes dominantes das sociedades escravista e feudal, para o incremento de atividades intelectuais e físicas (MIDDLEJ, 2004).

No bojo dessas transformações, surge a Instituição Universitária no fim do século XI início do século XII constituída de maneira corporativa, como local de encontro entre sábios e alunos, que se propunham a cultivar o saber universal e assim

discutiam com liberdade de ação tanto as formas de conhecimentos antigos quanto as novas (MIDDLEJ, 2004).

Segundo Lulat (2005) arqueólogos poloneses em missão para limpeza do pórtico do Teatro Romano, na cidade antiga de Alexandria descobriram 13 salões de aula, com dimensões idênticas, na forma de semicírculo haviam fileiras de bancos em degraus e uma tribuna elevada, aparentemente para um professor ou conferencista. Os arqueólogos poloneses também encontraram uma antiga biblioteca em Alexandria, fundada por Ptolomeu I aproximadamente 295 A.C., e incendiada no século IV, localizada na região portuária da cidade de Alexandria (LULAT, 2005). Mey (2004) observa que estas obras tinham como propósito refletir os valores de sua época, difundindo o saber grego clássico para o Oriente.

Neste contexto, a origem da Universidade, ainda que sob perspectivas de épocas distintas, é controversa. Entretanto, seguindo uma ordem cronológica, os registros e marcas apontam a origem da universidade ainda na época helênica, quando no ano 387 antes de Cristo, o grande filósofo Platão, da Grécia, criou a Academia, localizada nos arredores de Atenas, no bosque de Academos, segundo Reale (2008).

2.1.1 Universidade na Idade Média

A origem das Universidades encontra-se entre o período final do século XI e início do século XII, segundo Midlej (2004). Especificamente em Bolonha e Salerno na Itália e Paris na França, até o período renascentista, foram criadas instituições dedicadas à prática do saber e discussão do conhecimento, expandindo ao restante do continente europeu, influenciados pela igreja e atraídos pelo saber.

Em Bolonha já existia um centro de cultura sob os auspícios da Escola de Artes Liberais, e a partir dessa vivência surgiram outras escolas episcopais, monásticas e particulares, onde se ensinava Direito, o que fez emergir a Universidade de Bolonha que atraiu inúmeros alunos de várias partes da Europa por um longo período.

É sensato salientar que a religião teve influência relevante no sentido de constituir os locais em modelos de autogestão universitária mediante o parâmetro corporativo no que concerne a grêmio, a união de professores a alunos direcionados a beneficiar mutuamente e proteger legalmente o coletivo, numa abrangência de diversos domínios do saber, em virtude da relevância dos organismos de alunos, que

posteriormente se aproximaram das organizações dos professores formando o *Studium* ou estabelecimento de Ensino Superior.

Este modelo tradicional ficou conhecido como Universidade do Espírito direcionado para um ambiente educacional, precedido nas experiências de Paris e Bolonha a adquirir expansão por toda a Europa, protegido pela Igreja, caracterizando-se Paris como o maior centro de estudos teológicos da Idade Média (MIDDLEJ, 2004).

A Universidade Medieval é o marco principal da unificação da cultura ocidental, com muito prestígio das Universidades da Idade Média.

A universidade surgiu na Idade Média, espalhando-se rapidamente por toda a Europa e posteriormente pelo mundo. Desde tempos remotos, a instituição cultivou e transmitiu o saber humano acumulado, desempenhando um importante papel social (WANDERLEY, 2003, p.43).

No fim da Idade Média, setenta e nove universidades tinham sido fundadas na Europa Ocidental. Quase todas tinham a bênção papal, mesmo que não devessem a sua origem a um decreto do Papa (EBY, 1952).

A Universidade Medieval tem sua importância na perspectiva histórica e da memória, e ao retomar o seu sentido de pertença social, permite imprimir o caráter de universidade ao saber e ao agir dos homens. História e memória interagem, se entrelaçam, possibilitando a compreensão desta instituição como espaço do saber universal permeado pelas relações do poder público, uma vez que ao longo da Idade Média, universidade esteve tanto sob a representativa do poder laico, quanto do papado.

Vale salientar que a longevidade da Instituição Universitária no decorrer de quase dez séculos de existência, se deve a sua capacidade de adequar-se às mudanças por que passa a sociedade e, assim constituir-se uma das poucas instituições seculares na história da humanidade (MIDDLEJ, 2004).

2.1.2 A Universidade no período Renascentista

O Renascimento, conhecido como movimento intelectual e cultural, teve origem na Itália no decorrer dos séculos XV e XVI. A origem do seu nome tem como parâmetro a ideia de renascer de elementos culturais que foram desaparecendo durante a Idade Média, a despeito de predomínio da razão, da proporção, do equilíbrio, da *mesura* (FABER, 2010).

O Renascimento teve origem na Itália em virtude do florescimento e enriquecimento de cidades como Gênova, Florença, Roma dentre outras, que enriqueceram como o desenvolvimento do comércio mediterrâneo, gerando uma rica burguesia mercantil, que em seu processo de afirmação social se dedicou às artes (D'ESPINDOLA, 2009).

O Renascimento valorizava as humanidades em oposição ao teocratismo da Idade Média. A reação de protesto repercutiu na educação e na Igreja com a Reforma Protestante. Iniciada pelo monge Lutero e considerada por Engels como a revolução burguesa, transferiu a escola para o Estado. A Igreja Católica reagiu dentre outras coisas com a criação da Companhia de Jesus, fundada por Inácio de Loyola. Os jesuítas visavam à formação do homem burguês e tinham por missão converter hereges e alimentar cristãos vacilantes. Desprezaram a educação popular, e para o povo sobrou apenas o ensino dos princípios da religião cristã. Afora as questões ideológicas, o ensino jesuítico tinha princípios básicos que demonstravam preocupação com a qualidade da aprendizagem, pois pregava que era melhor aprender pouco, mas bem aprendido do que muito e superficialmente (CABRAL, 2010, p.8).

A principal característica do movimento renascentista foi sua busca por compreender a humanidade como um todo. Essa preocupação orientou o desenvolvimento das ciências, da política, das artes e até da religião que passaram a colocar o ser humano no centro de suas pesquisas (antropocentrismo, do grego, antropos = ser humano). Por isso, a ideologia surgida no centro do movimento ser chamada de Humanista (FABER, 2010).

Quanto à arte, o renascimento teve por características principais: o desenvolvimento das técnicas de perspectiva e profundidade; o impressionante realismo das obras e a ampliação das técnicas de sombreamento com luz e sombra.

Portanto, as representações da figura humana adquiriram solidez, majestade e poder, refletindo o sentimento de autoconfiança de uma sociedade que se tornava muito rica e complexa, com vários níveis e classes sociais. Representando, desta forma, a superação da cultura burguesa sobre a cultura medieval em decadência (FABER, 2010).

A reforma e contra reforma tem origem nesse período. A reforma acontece com o aparecimento do pensamento renascentista, onde a visão do homem sobre o mundo volta-se para a sua existência, em que questiona as razões de ser e existir. A reforma protestante motivada pelo contínuo crescimento econômico e mercantil provocou a emergência do estado Moderno, sendo os conflitos, a instabilidade social, tendo como ponto principal a Universidade de Wittenberg, que modificou toda sua estrutura, antes

limitada à filosofia natural. Então, teve lugar à pesquisa e conseqüentemente à interação das ciências experimentais (MIDDLEJ, 2004).

De acordo com Trindade (2001), a retirada radical da ação religiosa que as Universidades vinham sofrendo marcou a vida intelectual do século XVI, devendo-se isso a Reforma e Contra Reforma, estabelecendo uma nova geografia de Instituições Universitárias na Europa, que tinham que acatar aos diferentes movimentos.

Midlej (2004, p.71) salienta que “a Universidade renascentista configurava-se como uma Instituição social aberta ao humanismo e às ciências, com forte influência do Estado Nacional e expansão ultramarina e identifica como uma comunidade de pesquisadores”.

De acordo com Teixeira 1998, apud Midlej (2004, p. 91):

No plano político e social, a Universidade ressentiu-se dos efeitos radicais da Revolução Francesa (1789-1799), que interferiu na Universidade de Paris, de Oxford e Cambridge, em virtude do descompasso em relação às novas exigências da sociedade, que se encaminhava para a grande transformação científica, cuja ciência, em grande parte, era realizada fora das Universidades.

O Renascimento envolveu uma nova sociedade e, portanto, novas relações sociais no seu dia a dia. A vida urbana assumiu um novo comportamento, posto que o trabalho, a diversão, o tipo de moradia, os encontros nas ruas, contemplavam por si só um novo comportamento.

Nesse contexto, percebeu-se que o Renascimento não foi somente um movimento de artistas, mas uma nova concepção de vida, uma nova relação entre a Universidade e a Ciência, passando a ser o parâmetro essencial na nova estruturação de vida universitária.

O que se percebe é que a preocupação com a cultura das colônias foi privilégio da Espanha, Inglaterra e França.

Segundo Cunha (2007) nas colônias espanholas da América, a universidade não foi uma instituição estranha devido ao seu surgimento ocorrer por aproximadamente 3 séculos de antecedência quanto as colônias portuguesas. Na quarta década do século XVI foi fundada a primeira universidade no continente americano, foi em 1538, em São Domingos, na ilha onde Colombo teria tido o primeiro contato com o novo mundo.

Ainda segundo Cunha (2007), em 1553 foi inaugurada no México a segunda universidade americana que tinha três faculdades usuais das universidades

espanholas, de filosofia, direito e teologia, incluindo mais tarde a de medicina.

Segundo Teixeira (1969) posteriormente, surgiram as universidades de São Marcos no Peru, de Córdoba na Argentina, de São Felipe no Chile dentre outras, totalizando 26 universidades na América espanhola por volta de 1820. Na América, diante das descobertas pelos espanhóis, as primeiras universidades foram implantadas nos primeiros anos de 1500, sendo a Universidade Nacional de San Marcos do Peru a primeira formalmente implantada (UNMSM, 2017).

Faria (1952) argumenta que a Espanha encontrou nas suas colônias povos dotados de cultura superior, dificultando, assim, a disseminação da cultura dos conquistadores. As universidades teriam recebido, então, a função de preparar missionários conhecedores dos costumes dos nativos, capazes de pregar nas suas línguas.

A diferença entre os recursos docentes de Espanha e Portugal. No século XVI, oito universidades conhecidas em toda a Europa, sendo a universidade de Salamanca de grande porte com 6 mil alunos e 60 cátedras. Portugal dispunha de apenas uma universidade, a de Coimbra e mais tarde, a de Évora. Assim, a Espanha possuía maior população letrada e poderia com isso, transferir recursos para as colônias sem prejudicar o ensino nas suas universidades, o mesmo não acontecia com Portugal (FARIA, 1952).

2.1.3. Universidade Moderna

No século XIX, a Universidade assumiu o estilo moderno se fortalecendo no dinamismo da revolução industrial e dos seus resultados econômicos, sociais e políticos. As transformações ocorreram sob a forte influência do Iluminismo e do Enciclopedismo.

A Universidade Moderna se instalou sob o signo da razão em diferentes formas de organização tendo como parâmetro o desejo da humanidade centrando-se na busca pela verdade (MIDDLEJ, 2004, apud JASPERS, 1988).

O seu surgimento data de um momento histórico em que a ciência começa a aparecer com outra roupagem do mundo moderno com os paradigmas do processo do conhecimento, sem o total controle da igreja, uma vez que já não tinham mais a força posterior de séculos atrás.

Midley, (2004, p. 92) apud Trindade (1999, p. 16) ressalta que:

Após a Revolução Francesa, a Universidade concebida por Napoleão rompe com a tradição das universidades medievais e renascentistas e organiza-se subordinada a um Estado Nacional. Essa forma de organização é classificada por Romero (1988) como “Universidade do Poder”, cuja concepção objetivava a estabilidade política do Estado, conferindo à instrução pública um papel de relevo, pretendendo unificar a moral e as ideias políticas em ensino profissional uniforme, confiado a um corpo organizado. Assim, a Universidade deveria estar ideologicamente submetida ao poder e ter uma função geral de preservação da ordem social pela difusão de uma doutrina comum.

A Revolução Francesa que acontecia principalmente na Inglaterra tinha elucidado um novo direcionamento ao mundo. Nos países estrangeiros, ainda não se conhecia uma Universidade segundo o modelo alemão, cujo valor somente agora principia a ser reconhecido. Reconhecimento que também ocorre na Alemanha, especialmente nas regiões que não possuem universidades, ou mesmo numa época ainda não dominada por um espírito mais livre e flexível (PEREIRA, 2008).

Houve também essa categorização na Rússia, em um modelo de Universidade que posteriormente se constituiu no século XX, em meio funcional de formação profissional e política, no entanto, pairava o espírito científico e empírico, com o objeto de atingir o avanço científico, tornando real o plano de uma Universidade russa, onde todas as reformas universitárias propagam estudos mais profundos de ciências naturais e físicas (TRINDADE, 1999, p. 15-16 apud MIDDLEJ, 2004, p. 93).

Percebe-se nas colocações de Teixeira 1998; Trindade (1999 p. 18) que as Universidades se diversificam em modelos experienciados no decorrer da história e sua relação com a sociedade em que estiveram sujeitas aos contextos políticos definidos pela interação dos vários paradigmas com o Estado e a Sociedade, formando uma problemática que se caracteriza como: universidade, sociedade, conhecimento e poder, cujo ponto crucial se integra nas novas relações entre ciência e poder, considerando-se que na sociedade moderna as universidades, a ciência e sua estruturação mostram uma situação relevantemente política.

Entretanto Humboldt (1997) clarifica que a Universidade moderna tem como características a combinação de ciência objetiva e formação subjetiva, indicando duas posições imprescindíveis: a interna, do esforço do indivíduo e a externa advinda da estrutura e do funcionamento, bem como seu fim precípua é enriquecimento moral da nação e do indivíduo.

O estabelecimento dos princípios traçados por Humboldt 1997, apud Pereira (2008, p. 11) estabeleceram-se como:

Aqueles que toda universidade deveria sustentar para o bem público e o da nação. Embora tenha desenvolvido um projeto de universidade que, ao mesmo tempo, se adequava ao novo tempo e se projetava para além dele, o projeto como planejado teve pouca existência. Paradoxalmente, este projeto é a referência mais difundida e defendida de universidade moderna.

Os princípios essenciais postulados por Humboldt (1997) de forma geral, até hoje defendidos como formulações que dão à Universidade seu caráter próprio – são essencialmente: a formação através da pesquisa; a unidade entre o ensino e pesquisa; a interdisciplinaridade; a autonomia e a liberdade da administração da instituição e da ciência que ela produz; a relação integrada, porém autônoma, entre Estado e Universidade; a complementaridade do ensino fundamental e médio com o universitário (PEREIRA, 2008).

A partir desses princípios a Universidade se diferenciou, e se diferencia, de outras instituições de ensino superior que não os sustentam, pois há entre elas uma diferenciação de concepção, estruturação e finalidade.

O que caracterizou a Universidade, chamada agora de moderna, é essencialmente a associação programática entre ensino e pesquisa. O terceiro elemento do tripé, a extensão, apareceu mais tarde, com o modelo da Universidade norte-americana. No Brasil, a caracterização de uma instituição como Universidade considerando os três elementos do tripé (ensino, pesquisa e extensão), foi instituída somente a partir da Reforma Universitária de 1968, na Lei nº. 5.540/68.

2.1.4 O Ensino Superior no Brasil

O Ensino Superior no Brasil teve seu marco inicial com a vinda da família real, em 1808, quando como propósito deu impulso a criação de algumas escolas profissionais com a iniciativa de valorizar a certificação profissional, que possibilitasse a incorporação no mercado com ocupações feitas ao uso do conhecimento.

Entretanto a Instituição Universitária começou a existir no país somente no século XX, com a junção de algumas Faculdades isoladas, foram criadas a Universidade da Amazônia em 1909, em Manaus sendo a primeira Universidade do Brasil que devido ao ciclo da borracha se expandiu, a Universidade Federal do Paraná – Curitiba em 1912, e Universidade Federal do Rio de Janeiro em 1920, Criada com centralização administrativa, integrando os cursos privados da Faculdade de Ciências

Jurídicas e Sociais mantendo os cursos pelo Estado, da Escola Politécnica e Faculdade de Medicina (SOUZA, 2005).

A Faculdade de Medicina da Bahia (FAMEB), nasceu dos reclames da Câmara de Deputados, das classes sociais e dos médicos. Foi pioneira do Ensino Superior no Brasil, sendo que a Reforma sobre Educação com a publicação da Carta Régia de 1832 do Príncipe Regente D. Pedro II, fez importantes modificações sobre o ensino. Uma dessas modificações foi a transformação do Colégio Médico-Cirúrgico em Faculdade de Medicina da Bahia onde se ministravam os Cursos de Medicina, Farmácia e Obstetrícia. Esses Cursos concediam aos candidatos os títulos de Grão Doutor, Farmacêutico e Obstetra (SANTOS, 2010).

No centenário da Independência do país, ocorrida em 1922, o Brasil passava por diversas modificações sociais, políticas e econômicas (advento da industrialização, fim da primeira guerra mundial, dentre outras).

Surgiu, então, a necessidade de recorrer a uma nova estética, e daí nasceu a Semana de Arte Moderna, realizada nos dias 13, 15 e 17 de fevereiro de 1922 no Teatro Municipal de São Paulo. Este evento reuniu artistas, escritores, músicos e pintores que buscavam inovações estéticas, através da música, poesia, artes plásticas. O intuito era criar uma maneira de romper com os parâmetros que vigoravam nas artes em geral e, assim gerou um novo movimento cultural no Brasil: o Modernismo.

Nesse contexto, ocorre a Semana de Arte Moderna em 1922 e a elite de intelectuais, cientistas sociais, educadores, promoveram debates acadêmicos com o movimento científico e cultural, destacando-se o ideário modernista e posteriormente pelos pioneiros da educação, registrou-se acontecimentos que repercutiram na história da educação brasileira (MIDDLEJ, 2004).

A participação e o empenho direto desse povo elitizado teve, uma influência imensurável no âmbito das decisões da política do Ensino Superior, o que motivou o desencadeamento do movimento que atingiu o ápice com a criação da Universidade Brasileira imprimindo grande significação nas políticas de governo firmados nos anos 1930-1932 (MIDDLEJ, 2004).

Teixeira (1999, p. 93) apud Midleje (2004, p. 98), indica que:

Somente em 1920, a República dá o nome de universidade às quatro escolas superiores que havia no Rio de Janeiro. Mas essa universidade somente em 1937 veio a ser realmente implantada. Em 1934 foi criada a primeira

universidade em São Paulo e, em 1935, uma no Rio de Janeiro, antigo Distrito Federal, que logo depois veio a ser extinguida.

A Universidade Brasileira instituiu seu 1º Estatuto de 1931, durante o governo provisório de Getúlio Vargas. Nesse ínterim, foi criado o Ministério da Educação e Saúde Pública que determinava segundo Cunha (1989, p.11):

[...] só seria concedido *status* universitário a uma instituição de ensino superior que reunisse pelo menos três das quatro unidades seguintes: Faculdade de Medicina; Escola de Engenharia; Faculdade de Direito; Faculdade de Educação, Ciências e Letras.

Contudo, foi a nova Constituição de 1946, que com caráter mais liberal outorgou a competência da União para legislar o papel de formador de recursos humanos conduzindo a transformação das escolas em Universidade, devendo responder a demanda de recursos humanos especializados e formar um mercado interno requintado para corresponder a uma exigência política, ou seja, a montagem de um aparelho institucional.

Segundo Midlej (2004, p. 103):

O caráter modernizante da Universidade é, portanto, reflexo da conjuntura político-ideológica ligado ao processo de industrialização. À medida que esse processo se desenvolveu, a Universidade tornou-se alvo de inovações no esforço de adaptar-se às necessidades do novo contexto. Ao longo desse processo, a função formadora da Universidade foi se modificando progressivamente, devido à necessidade de mão-de-obra especializada para a indústria e para o Estado e também pela necessidade de responder à crescente demanda pelo nível superior de ensino por parte das classes médias, como meio de promoção social.

Nessa perspectiva, a Universidade deve a sua transformação tradicional em Universidade tecnocrata através do próprio desenvolvimento econômico, tornando cenário de mudanças estruturais profundas em seus aspectos organizacional interno como sobre suas relações com a sociedade.

Assim, constata-se um crescimento significativo no Ensino Superior no Brasil, pois como afirma Humerez; Jankevicius (2014), o Brasil detinha em 1976, 490 cursos de Mestrado e 183 de Doutorado, que em 2006, já somavam 2.344 mestrados e 1.288 doutorados e em 2.015, dispomos de 3.165 cursos de mestrado acadêmico, 579 cursos de mestrado profissionalizante e 1.945 cursos de doutorado reconhecidos pela CAPES. Em 1962, o Brasil contava com 25.213 docentes atuando no Ensino Superior, em 1972 eram 67.894; em 1982, 116.111 e em 1992, 134.403. Em 2003 esse número

chegou a 254.153 sendo que em 2013 dispúnhamos de 367.282 docentes, indicando o claro crescimento no Ensino Superior Brasileiro.

Vale salientar que, enquanto as universidades públicas tinham o cunho de uma intervenção do governo federal, os cursos de pós-graduação das universidades privadas se expandiram e tinha o incentivo do governo militar cuja pulverização das universidades isoladas tornava difícil o movimento político dos estudantes (OLIVEIRA, 2004).

A reforma universitária instituída pela Lei 5.540/68 foi de uma extensão muito profunda, o que disseminou a estrutura até então em vigor (BRASIL, 1968).

Schwartzman; Schwartzman (2002, p.12) ressaltam que:

Antes da reforma de 1968 a educação superior era organizada em escolas profissionais independentes e com pouca ênfase para a pesquisa. Entre outras medidas, pode-se destacar a eliminação da cátedra; a criação do sistema de institutos básicos e instituição do departamento como unidade mínima de ensino e pesquisa; a alteração do vestibular, decretando o sistema de crédito e semestralidade.

A referida reforma promove efeitos contraditórios no Ensino Superior no Brasil, posto que por um lado trouxe efeitos modernos para uma parte das universidades federais, e certas instituições estaduais e confessionais, que incorporavam de modo gradativo as mudanças acadêmicas estabelecidas pela reforma (MARTINS, 2009).

Ao criar condições de modernização para as universidades públicas, a reforma deu margem para o antigo padrão brasileiro de escola superior aumenta-se com características de instituições organizadas, oriundas de estabelecimento isoladas, direcionadas para a simples transmissão de conhecimento de caráter profissionalizante e distantes da atividade de pesquisa, o que pouco contribuem, para a formação de uma atividade intelectual crítica voltada para a análise da sociedade brasileira e das transmutações da época (MARTINS, 2009).

Uma das consequências imediatas da reforma foi à proliferação de cursos nas áreas sociais e humanas. Estas áreas foram preferidas pelo setor privado dada a sua facilidade para implantação, visto que o seu funcionamento não exige grandes investimentos com laboratórios e instalações específicas. Apesar de ter sido dada ênfase para que as instituições desenvolvessem a pesquisa, a legislação não considerou a enorme pressão para a educação de massa que existia até então. Quanto aos determinantes dessa expansão, deste número de vagas oferecidas pelo setor privado devem ser apontadas a liberalização da regulamentação do ensino

superior e o estímulo do governo, particularmente através do Plano Nacional de Educação (PNE) (SENHORAS, et al, 2006).

2.1.5 Expansão do Ensino Superior privado no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC)

O governo FHC teve como marco principal o ideário neoliberal, bem como pela reestruturação do capitalismo, concorrendo para as privatizações como distintivo no superior de ensino facilitou o crescimento da rede privada. Em consequência, houve a demanda pela busca de cursos de graduação na área de Administração, isso por que a referida área se encaixaria nas lógicas e necessidades do mercado (BORGES; LUCENA, 2013).

O neoliberalismo é uma doutrina socioeconômica que retoma os antigos ideais do liberalismo clássico ao preconizar a mínima intervenção do Estado na economia, através de sua retirada do mercado, que, em tese, autorregular-se-ia e regularia também a ordem econômica. Sua implantação pelos governos de vários países iniciou-se na década de 1970, como principal resposta à Crise do Petróleo.

Os neoliberais combatem, principalmente, a política do Estado de Bem-Estar social, um dos preceitos básicos da social democracia e um dos instrumentos utilizados pelo Keynesianismo para combater a crise econômica iniciada em 1929. Nessa política, apregoava-se a máxima intervenção do Estado na economia, fortalecendo as leis trabalhistas a fim de aumentar a potencialidade do mercado consumidor, o que contribuía para o escoamento das produções fabris (PENA, 2015).

A crítica direcionada pelo neoliberalismo a esse sistema é a de que o Estado forte é oneroso e limita as ações comerciais, prejudicando aquilo que chamam de liberdade econômica.

Além disso, a elevação dos salários e o conseqüente fortalecimento das organizações sindicais são vistos como ameaças à economia, pois podem aumentar os custos com mão de obra e elevar os índices de inflação. Dessa forma, os neoliberais defendem a máxima desregulamentação da força de trabalho, com a diminuição da renda e a flexibilização do processo produtivo.

Outra premissa básica do neoliberalismo é o desaparelhamento do Estado, ou seja, as privatizações. Nesse contexto, defende-se que o Estado é um péssimo gestor e que somente atrapalha o bom andamento das leis do mercado, que seria

gerido pela “mão invisível”, anteriormente defendida pelo liberalismo clássico, e que funcionaria pela lei da oferta e da procura, bem como pela livre concorrência.

Nesse sentido, a função do Estado é apenas garantir a infraestrutura básica para o bom funcionamento e escoamento da produção de mercadorias, bem como a intervenção na economia em tempos de eventuais crises.(SILVA.2012).

Considerando a instabilidade econômica pela qual passava o Brasil na década de 1990, é evidente que a educação superior foi atingida.

Ribeiro (2002, p. 56) destaca que:

Não há dúvidas de que a crise da dívida externa acabou por levar o descontrole da política governamental, evidenciando o esgotamento de um modelo de desenvolvimento cuja base de sustentação estivera na capacidade de financiamento do Estado.

A dívida externa evoluiu ao ponto de se tornar um problema central da política fiscal e um fator determinante do patamar da taxa de juros e responsável por alguns dos momentos de instabilidade da última década. Além disso, a desigualdade social em decorrência das altas taxas de desemprego, redução da verba com gastos sociais.

A hiperinflação, a emissão sem controle da moeda, a corrupção, a má gestão e a renegociação da dívida externa compõem os antecedentes do Plano Real promovendo a estabilização da economia, que também contou com a política de privatização como recurso para a diminuição dos gastos públicos.

O governo FHC pautado no ideário neoliberal, bem como pela reestruturação do capitalismo, concorrendo para as privatizações como distintivo no superior de ensino facilitou o crescimento da rede privada. Em consequência, houve a demanda pela busca de cursos de graduação na área de Administração, isso por que a referida área se encaixaria nas lógicas e necessidades do mercado (BORGES; LUCENA, 2013).

Segundo Borges e Lucena (2013) as verbas das universidades públicas no período de 1994 a 2001 foram reduzidas sensivelmente pelo Estado, o que provocou uma crise nas estruturas das instituições federais. Problemas outros foram surgindo em decorrência da subtração das verbas, a despeito do número de aposentadorias e salários insuficientes dos docentes que buscaram as Universidades Privadas a fim de complementar a renda, o retorno as aulas de professores aposentados, concorrendo vagas para docentes nas referidas Universidades.

Na educação superior, as políticas adotadas por FHC promoveram uma

aceleração da expansão das Instituições de Ensino Superior (IES) e o aumento de 110.8% no número de IES privadas em oito anos, optando pela ampliação da cobertura de atendimento via expansão do setor privado e a consequente institucionalização do mercado universitário com a presença de *rankings* governamentais, resultantes do exame nacional de cursos, fato criticado à exaustão pelos setores de oposição, por representar a mercantilização da educação no país (Cunha, 2003).

No início do governo Fernando Henrique, havia uma consciência generalizada da queda de qualidade do ensino superior, especialmente daquele oferecido por instituições privadas.

Os únicos momentos de avaliação no Ensino Superior ocorriam por ocasião do credenciamento de instituições e o reconhecimento dos cursos feitos pelo então Conselho Federal de Educação, atribuição assumida depois pelo Conselho Nacional de Educação em 1995. No caso das instituições estaduais esta avaliação recaía sobre os Conselhos Estaduais. Após uma instituição ser credenciada e seus cursos reconhecidos, não passava por nenhuma outra avaliação. Além do mais, como os processos eram sempre individuais, não havia nenhum instrumento de comparação entre os cursos existentes (DURHAM, 2010).

A ideia de criar uma avaliação de desempenho dos alunos através de um exame de final de curso, como fazia o Sistema de Avaliação da Educação Básica- SAEB, foi audaciosa. Criou-se, então, o Exame Nacional de Conclusão de Curso (ENENC), utilizando os métodos de avaliação mais modernos, o qual ficou conhecido popularmente como Provão. No primeiro ano de funcionamento, foram avaliados cinco cursos e o número foi aumentando anualmente até atingir, em 2002, 75% dos alunos matriculados no ensino superior. Os exames eram universais, isto é, abrangiam todos os alunos concluintes dos cursos avaliados. Isto permitiu, pela primeira vez, uma comparação da qualidade da formação obtida pelos alunos em cursos de diferentes instituições (CHACON; CALDERÓN, 2015).

Apesar da intensa oposição, o governo insistiu na ampla divulgação dos resultados, não só no *site* do MEC, mas também pela imprensa, o que contribuiu muito para tornar a questão da qualidade do ensino superior um objeto de discussão pública. Além disso, o provão permitiu e orientou uma avaliação *in loco* e mais aprofundada das instituições com os piores resultados, exigindo reformas internas no sentido de melhorar a formação oferecida (DURHAM, 2012).

Sem dúvida, o provão precisava de revisões, que estavam sendo estudadas no final do governo Fernando Henrique, mas foi um instrumento crucial para realizar a passagem de um sistema de controle baseado em critérios formais para um outro, centrado na avaliação de desempenho, o que ocorreu no governo seguinte com a implantação do SINAES, pela sua própria complexidade, encontrou inúmeras dificuldades. Talvez por esta razão seus resultados não têm sido amplamente divulgados. Incluindo variáveis diferentes num mesmo índice, não possuía clareza do provão sobre o que, de fato, está sendo avaliado. Além disso, sendo feito por amostragem, não permite a comparação entre as instituições, tornando-se válido apenas quando se comparam estados e regiões. Com isto, o resultado mais utilizado do SINAES, tem sido o exame realizado com os concluintes, o ENAD, isto é, mais semelhante ao provão, embora mesmo esta prova venha encontrando dificuldades na sua elaboração e aplicação.

2.1.6 Expansão do Ensino Público Superior nos governos Lula

Nas últimas décadas do século XX e início do século XXI, ocorreram mudanças significativas no movimento de reforma educacional em que várias nações do mundo se enquadraram. Conforme afirmativa de Leher (1998, p. 30), “não é possível compreender o sentido e o significado das atuais reformas sem considerar a sua matriz conceitual formulado no âmbito do Banco Mundial”.

Queiroz (2011, p. 4) destaca que:

Segundo o Banco Mundial, a assistência estudantil não pode ser considerada como atividade relacionada à educação. Dessa forma, verbas públicas não devem ser alocadas para despesas com residências e restaurantes universitários, por exemplo. Além disso, outra justificativa se insere na concepção de que a universidade pública serve aos “ricos” enquanto que os “pobres” precisam pagar pela sua formação nas instituições privadas.

O Banco Mundial com a matriz formulada por ele, e, considerando o crescimento da pobreza extrema, defende ainda que o ensino superior nos países periféricos do capitalismo não corresponde às expectativas e necessidades do mercado de trabalho possível, uma vez que uma maioria considerável de trabalhadores não requer alta qualificação, pois com tecnologia de ponta, existem poucas empresas. Vista por esse ângulo do sistema capitalista, a universidade de ponta não é indispensável, como é e já existe nos países desenvolvidos (LEHER,

1998).

De acordo com Leher 2000, p. 27:

Apesar de a lógica do processo indicar que a produção de conhecimento novo deva se dar nos centros mais avançados, notadamente nos Estados Unidos, países como o Brasil, face à amplitude de seu parque produtivo, teriam de ter alguns poucos núcleos de excelência capazes de adequar os pacotes tecnológicos à realidade local e, também, para formar parte da elite dirigente e produzir conhecimento necessário ao controle social, o que já está acontecendo em alguns centros universitários.

Nesta visão, entende-se que o ensino superior é privilégio e exclusividade do setor privado. Para os alunos competentes de baixa renda, a estes serão concedidas bolsas de estudo. O Banco para esse nível de ensino ainda indica e incentiva a Educação a Distância (EAD). Para Leher (1998, pp. 19 e 29): “Este é o mapa das ideias que institui o verdadeiro *apartheid* educacional planetário, sob a batuta do Banco Mundial [...] o ministério mundial dos países periféricos”

O principal balizamento na contemporaneidade referente a educação superior, traz no seu bojo questões conceituais a despeito de acesso e equidade; qualidade e massificação; privatização e mercantilização; diversidade e diferenciação (SILVA JÚNIOR; SQUISSARDI, 2005; MOROSINI, 2009; DIAS SOBRINHO, 2010, apud AGUIAR, 2016).

Pereira; Silva (2010) destacam que as políticas educacionais adotadas pelo governo Lula não podem ser vistas apenas como respostas à necessidade de gerar igualdade de oportunidades e inclusão social.

Aguiar (2016, p. 3) ressalta que:

Parece reducionista justamente porque aquelas dialogam com um conjunto mais amplo de questões, ou seja, outros pares conceituais já aludidos também têm de entrar nas equações explicativas a respeito das mudanças no sistema. Se, de um lado, programas como o Programa Universidade para Todos (PROUNI⁴) e o Financiamento Estudantil (Fies⁵) abordam o problema da inclusão econômica de estudantes carentes, por outro, o aperfeiçoamento dos mecanismos de avaliação, levado a cabo com o Sistema Nacional de Avaliação de Educação Superior (SINAES), e o projeto de reforma universitária, debruçam-se sobre questões como a qualidade e a necessidade

⁴ É um programa do Ministério da Educação, criado pelo Governo Federal em 2004, que oferece bolsas de estudo integrais e parciais (50%) em instituições privadas de educação superior, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, a estudantes brasileiros sem diploma de nível superior (MEC, 2018).

⁵ É um programa do Ministério da Educação destinado a financiar a graduação na educação superior de estudantes matriculados em cursos superiores não gratuitas na forma da Lei 10.260/2001. Podem recorrer ao financiamento os estudantes matriculados em cursos superiores que tenham avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação (MEC, 2018).

da diversidade e diferenciação do sistema. Além dos problemas de fundo, ou seja, a necessidade de regular a expansão e o peso do setor privado no conjunto do sistema.

O governo Lula continuou o processo de expansão mediante novas iniciativas, o que Nomeriano et al (2012), justifica pelo crescimento das matrículas, a qual vai corresponder a mais de 19% da população entre 18 e 24 anos em 2006.

Tomando como base o relatório final do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) Aguiar (2016) relata que:

A impressão generalizada de uma gestão que cometeu erros e sem projeto pode ser corroborada pela instituição, por iniciativa da Casa Civil, em outubro de 2003, por meio de um decreto presidencial, de um grupo de trabalho interministerial encarregado de analisar a situação das IFES e apresentar um plano de ação visando à reestruturação, desenvolvimento e democratização destas. A principal atribuição era propor medidas para enfrentar rapidamente a crise então vivida pelas universidades públicas, cujas verbas para custear teriam diminuído cerca de 50% durante o governo FHC, segundo afirmação do relatório final do GTI. Este, intitulado Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades federais e roteiro para a Reforma Universitária brasileira composta de quatro partes: ações emergenciais, autonomia universitária, complementação de recursos (financiamento) e as etapas para a implementação da Reforma Universitária. O texto do relatório apresenta um diagnóstico genérico: “De um lado, as universidades governamentais sofreram consequências da crise fiscal do Estado que incidem sobre seus recursos humanos, de manutenção e de investimento. De outro lado, a prioridade ao setor privado em todas as áreas também chegou ao setor do Ensino Superior: as universidades privadas, que viveram uma expansão recorde nos últimos anos, chegando a responder, em 2002, por 63,5% do total de cursos de graduação e 70% das matrículas, encontram-se agora ameaçadas pelo risco de uma inadimplência generalizada do alunado e de uma crescente desconfiança em relação a seus diplomas” (Brasil 2003).

Sequenciando todo o contexto, o governo Lula dá início ao processo de contrarreforma universitária, passando por pontos basilares a despeito da noção de educação como bem público, a diversificação das instituições de ensino superior, dos cursos do financiamento e conceitos de desenvolvimento, expansão e avaliação (LIMA, 2007).

A educação tomada como um bem público, e não como direito, fornece as bases jurídicas e políticas para que se eliminem as diferenças entre público e privado. Nesse caso, a educação torna-se um bem público e, portanto, instituições públicas e privadas devem prestar esse serviço público (não-estatal), podendo ser financiadas por fontes públicas ou privadas (GREGÓRIO, 2011).

De acordo com Otranto (2006), a contra reforma envolve Medidas Provisórias e Decretos que foram implantados desde o início da referida gestão. A Reforma da

Educação Superior do governo Lula iniciou, oficialmente, o seu curso com o Decreto de 20 de outubro de 2003, que instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) encarregado de analisar a situação da educação superior brasileira e apresentar um plano de ação visando à reestruturação, desenvolvimento e democratização das IFES.

O documento é composto de quatro partes, enfocando: ações emergenciais; autonomia universitária; complementação de recursos (financiamento) e as etapas para a implementação da reforma universitária. O texto inicia reconhecendo a situação de crise da educação superior brasileira, em especial das universidades federais, mas atribui o problema à crise fiscal do Estado, sem maiores aprofundamentos de sua origem [...] (OTRANTO, 2006, P. 43).

O próprio relatório do GTI indicava que a referida crise tinha um contexto mais amplo, não atingiu somente as IFES, como também as IES particulares e foram ameaçadas pela inadimplência no governo FHC.

Ferreira (2012, p. 12) comenta que o governo Lula não envidou esforços para a consecução das reformas que elencou como prioritárias para o país [...] “Na reforma universitária aliou-se a burguesia de serviços que, não satisfeita com os seus vultosos lucros reivindicava mais recursos públicos para sair do impasse em que estava e foi plenamente atendida pelo governo”.

Existem evidências de que camuflado por trás de ampla campanha publicitária e da retórica democratização do acesso à educação superior, estava oculto um plano de privatização gradual das IES públicas e vantajosas para os empresários do ensino privado.

Reiterando o discurso de abrangência do conjunto de sociedade no fazer desse processo, o governo Lula usou reivindicações anteriores mais antigas tais como: maior acesso ao ensino superior, ensino gratuito e de qualidade, sistema de avaliação que apontasse erros e soluções, maior assistência estudantil. Entretanto, converteu seu real sentido nos interesses do capital financeiro, devendo-se necessariamente observar que tal política do governo federal é praticada com a conivência de classes dominantes locais (NOMERIANO et al, 2012).

Com o objetivo de solucionar o problema da inserção dos jovens no ensino superior e a elevada taxa de ociosos nas instituições de ensino privado, o MEC criou vagas públicas em faculdades privadas com ou sem fins lucrativos, dispensando as contribuições tributárias de todas aquelas instituições que desejavam vender suas vagas ao governo federal (SANTOS; SANTOS, 2005).

Analisando as considerações citadas, concebe-se que é dessa forma que o PROUNI disponibiliza bolsas integrais ou parciais (50% ou 25%) para estudantes (de graduação ou cursos sequenciais) de baixa renda comprovada e histórico de formação básica em escola pública. As instituições privadas que fazem adesão ao programa devem oferecer 8,5% de suas vagas para os contemplados (atentando para as filantrópicas que este índice é de 10%), mas trata-se de vagas já estimativamente ociosas (de inúmeros alunos que não conseguem concluir seus cursos devido às altas mensalidades). Em troca da isenção de parcela significativa de seus impostos as referidas instituições reservarão 8,5 % de suas vagas de acesso para bolsas, sendo que apenas 4,5 % delas precisam ser integrais e em contrapartida, terão completa isenção dos tributos federais (SANTOS; SANTOS, 2005).

Nesse contexto, obviamente, que o beneficiado das bolsas do tão divulgado programa é o setor de ensino superior que detém o lucro de 294.365 bolsas equivalente a 49%, posto que as empresas contempladas são desobrigadas de diversos impostos, sendo que a previsão da renúncia fiscal de aproximadamente 3 bilhões por ano incluindo a soma do PROUNI com o FIES (NOMERIANO et al, 2012).

A meta do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais-REUNI⁶ é elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presencial para 90% e da relação de 18 alunos (graduação presencial) por professor, ao final de cinco anos. Para as universidades que aderiram ao programa, o acréscimo de alunos ingressos deverá ser de no mínimo 20%, já o aumento de recursos ficou limitado entre 10 e 20% das despesas de custeio e pessoal (também num período de cinco anos) e ainda, condicionado à capacidade orçamentária e operacional do MEC; já o investimento previsto para o referido período é de apenas R\$ 2,07 bi - recursos já insuficientes, principalmente porque o montante do financiamento dos quatro anos de REUNI (2007-2011) já foi comprometido nos dois primeiros anos (SANTOS; SANTOS, 2011).

De acordo com Silva Júnior (2010) os objetivos do REUNI são: redução de custo por aluno; reestruturação acadêmica e pedagógica; combate à evasão;

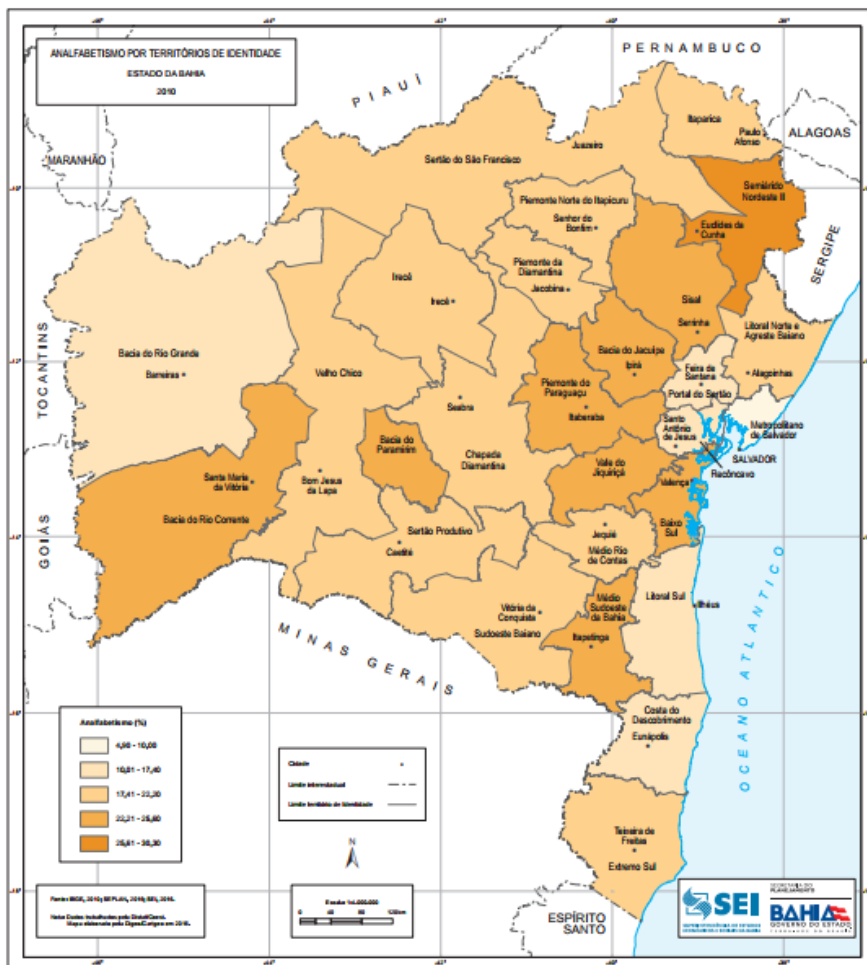
⁶ Decreto nº 6.096 de 24 de abril de 2007, institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI, com o objetivo de criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais.

ampliação da oferta; aumento da relação professor/aluno; ampliação da mobilidade estudantil; o aumento das cotas e ações afirmativas para alunos negros e carentes; aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos já existentes; financiamento condicionado às metas e resultados apontados no sistema de avaliação.

2.1.7 A Universidade Federal do Sul da Bahia

A Região Sul da Bahia representada na (Figura 1) apresenta indicadores educacionais bastante precários. Cerca de 290 mil estudantes encontram-se matriculados em 1 878 estabelecimentos de ensino fundamental e 66 mil estudantes no ensino médio, em 165 escolas públicas, em sua maioria da rede estadual (UFSB, 2014). A figura mostra a porcentagem de analfabetismo por territórios de identidade, a região sul e extremo sul ilustra variação entre 10,01% e 25,60%.

Figura 1 – Analfabetismo por territórios de identidade



Fonte: (SEI, 2010)

A demanda por educação superior na região Sul da Bahia é atendida, além do setor privado que oferta 9.320 vagas conforme dados de 2013 expressos na Tabela 1 abaixo, por apenas quatro instituições públicas: a Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), a Universidade do Estado da Bahia (UNEB), o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA) e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano (IFBaiano).

Tabela 1 – Oferta de Ensino Superior Privado na Região Sul da Bahia 2013.

MUNICÍPIO	INSTITUIÇÃO	CURSOS	VAGAS
Itabuna	FTC	9	800
	UNIME	9	1 210
Ilhéus	Centro de Ensino Superior de Ilhéus	6	940
	Faculdade Madre Thaís	5	600
Ibicaraí	Faculdade Montenegro	4	440
Eunápolis	Unisulbahia	9	900
Santa Cruz	Faculdade Ciências Médicas da	1	120
Cabrália	Bahia		
Porto seguro	Instituto Nossa Senhora de Lourdes	6	700
Itamarajú	Faculdade de Ciências Sociais	4	550
	Aplicadas		
Teixeira de Freitas	Faculdade do Sul da Bahia-FASB	12	1 520
	Faculdade Pitágoras	11	1 540
Região sul	Totais	76	9 320

Fonte: UFSB, 2014, p 36.

Segundo a UFSB (2014) a Universidade do Estado da Bahia, em Eunápolis e Teixeira de Freitas, oferece apenas 375 vagas em cursos de graduação, o Ifba 230 vagas de nível superior em Eunápolis e Porto Seguro, conforme tabela 2 abaixo.

Tabela 2 – Oferta de Ensino superior público na Região Sul da Bahia, 2013.

MUNICÍPIO	INSTITUIÇÃO	CURSOS	VAGAS
Ilhéus	Universidade Estadual de Santa Cruz	44	800
Teixeira de Freitas	Universidade do Estado da Bahia	6	235
Eunápolis	Universidade do Estado da Bahia	3	140
	Instituto Federal da Bahia	2	130
Porto Seguro	Instituto Federal da Bahia	3	100
Uruçuca	Instituto Federal Bahiano	2	70
Região Sul	Totais	60	1 475

Fonte: UFSB, 2014, p 37.

Fundada em 1991 a Universidade Estadual de Santa Cruz.

[...] oferece anualmente 800 vagas em cursos de graduação nas áreas de saúde, ciências da vida, ciências humanas, engenharias e ciências exatas e tecnológicas. Apesar de situar-se num único campus, na rodovia Ilhéus-Itabuna, a área geoeducacional da Uesc abrange as sub-regiões conhecidas como Baixo-Sul (11 municípios), Sul (42 municípios) e Extremo-Sul (21 municípios), perfazendo um total de 74 municípios. O quadro de pessoal da UESC é composto por 780 docentes e 409 servidores técnicos e administrativos. Atualmente, encontram-se matriculados na Uesc 9 469 estudantes na graduação presencial, EaD/UAB, Parfor e pós-graduação. São ofertados 44 cursos de graduação, sendo 33 presenciais regulares – 22 bacharelados e 11 licenciaturas, sendo 01 curso de licenciatura regular na modalidade Educação a Distância. Quanto aos cursos e programas de pós-graduação, encontram-se em andamento 16 mestrados, 04 doutorados e 05 cursos lato sensu (UFSB, 2014, p. 34).

A Universidade do Estado da Bahia (UNEB), criada em 1983.

Oferece 108 opções curriculares de graduação, 9 programas de pós-graduação *stricto sensu*, além de 217 programas especiais de graduação, em 24 *campi* em todo o Estado da Bahia. Tem nos seus quadros 2 003 professores e 1 147 técnicos administrativos, acolhendo cerca de 40 000 estudantes. Especificamente na Região Sul, a Uneb mantém *campi* em Eunápolis e em Teixeira de Freitas. Em Eunápolis, oferece Bacharelado em Turismo e licenciaturas em Letras com Língua Portuguesa e História, num total de 140 vagas, contando com 43 professores e 12 técnicos administrativos. Em Teixeira de Freitas, a universidade oferece os seguintes cursos: licenciaturas em Pedagogia, História, Letras com Língua Portuguesa, Ciências Biológicas, Matemática e Letras com Língua Inglesa, em um total de 235 vagas, contando com 80 professores e 25 técnicos administrativos. Além de cursos regulares de graduação, a Uneb oferece cursos especiais de Artes, Biologia, Educação Física, História, Letras com Língua Portuguesa, Matemática, Pedagogia e Geografia, nos municípios de Eunápolis e Belmonte, totalizando 450 vagas. Em Teixeira de Freitas, Itanhém, Caravelas e Itamaraju, ministra cursos de Artes, Administração Pública, Biologia, Educação Física, Geografia, História, Letras com Língua Espanhola, Matemática, Pedagogia, Sociologia, Informática e Química, totalizando 1 400 vagas (UFSB, 2014, p. 35).

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA), criado em 2008, no município de Ilhéus-Bahia.

O IFBA oferece desde cursos de nível médio, até à graduação, formações tecnológicas, bacharelados, engenharias e licenciaturas. Com a expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, o Ifba planeja implantar cinco novos *campi* até 2014: Brumado, Euclides da Cunha e Juazeiro – onde já existem núcleos avançados do Instituto, além de Lauro de Freitas e Santo Antônio de Jesus. Atualmente, o Ifba possui 16 *campi* e cinco núcleos avançados. Em particular, na Região Sul, o Ifba oferece em Porto Seguro, licenciaturas em Química, Computação e intercultural indígena, e em Eunápolis, licenciatura em Matemática e curso superior de tecnologia em análise e desenvolvimento de sistemas, perfazendo um total de 230 vagas (UFSB, 2014, p.35).

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano (IFBaiano) foi criado em 2008.

O IF Baiano é constituído por 10 *campi*, situados nas cidades de Bom Jesus da Lapa, Catu, Governador Mangabeira, Guanambi, Itapetinga, Santa Inês, Senhor do Bonfim, Teixeira de Freitas, Uruçuca e Valença, atendendo 6 843 estudantes, distribuídos em 52 Cursos Técnicos. Cursos de graduação são ofertados a 740 estudantes, incluindo Licenciaturas, Bacharelados e Cursos Superiores de Tecnologia em Análise e Desenvolvimento de Sistemas e em Agroindústria. Na Região Sul da Bahia, o IFBaiano tem campus em Uruçuca, com 629 estudantes, e em Teixeira de Freitas, com 528 estudantes, em Cursos Técnicos (UFSB, 2014, p.35).

Segundo informações da UFSB (2014) 14 000 estudantes se graduam na rede pública de ensino médio da Região a cada ano e 3 000 estudantes da rede privada completam esse contingente. Portanto, considerando uma latência de 3 anos para os graduandos no ensino médio e uma desistência de 50% ao ano entre os que buscam acesso à formação universitária, podemos estimar uma demanda potencial para educação superior da ordem de 24 700 candidatos/ano em todos os municípios da Região.

Nesse cenário surge a Universidade Federal do Sul da Bahia, com a missão de produzir e compartilhar conhecimentos, saberes e práticas, com objetivo de formar cidadãos que atendam as necessidades locais tornando a realidade econômica desta região mais próspera tanto quanto na década de 1980 quando representava a maior produção de cacau do Brasil.

Investimentos estratégicos dos governos federal e estadual na região, previstos para os próximos anos, compreendem uma via férrea dedicada ao transporte de minérios (Ferrovia Oeste-Leste), um porto de exportação de minérios e grãos (Porto Sul), aeroportos internacionais e um conjunto diversificado de parques industriais (UFSB, 2014).

A UFSB (2013, p.13) em sua carta de fundação e estatuto, na sua autonomia universitária, compreendida como exercício de autonormatividade, autogestão e corresponsabilidade social e institucional, concretiza-se na plena liberdade de criação, pesquisa, extensão e ensino-aprendizagem, num ambiente de colaboração, satisfação e solidariedade se auto afirma por:

Gerar, difundir e compartilhar conhecimentos e técnicas nos campos das ciências, humanidades, artes, culturas e tecnologias, promovendo a eficiência acadêmica e o pensamento crítico-reflexivo nos diversos saberes e

práticas, visando ao desenvolvimento humano com ética, sustentabilidade e justiça;

Oferecer formação acadêmica, educação continuada e habilitação profissional nos diferentes campos de conhecimento e atuação, nos níveis de graduação e pós-graduação, mediante modelos pedagógicos e estratégias de ensino-aprendizagem eficientes e criativos, educando para a responsabilidade social e ambiental;

Promover a extensão universitária, gerando e compartilhando inovações, avanços, perspectivas, propostas, conquistas e benefícios resultantes da criação e da pesquisa, mediante amplo e diversificado intercâmbio com instituições, empresas, organizações e movimentos da sociedade, para o processo de desenvolvimento local, regional, nacional e global;

Fomentar paz, equidade, solidariedade e aproximação entre gerações, povos, culturas e nações, contrapondo-se a toda e qualquer forma de violência, preconceito, intolerância e discriminação.

A expectativa que se forma quando desse novo cenário acarretam demanda de recursos humanos qualificados, tanto para a implantação quanto para a consolidação e conseqüentemente manter esses empreendimentos e promover novas inversões na região, contrastando com o passado recente de baixo desenvolvimento, confirmado pela série histórica do PIB ao longo dos últimos anos, que acarretou na defasagem educacional da cobertura de ensino superior na região.

3 ECONOMIA CONTEMPORÂNEA: Institucionalismo econômico e os custos de transação

3.1 Institucionalismo econômico

Delimitando o conceito de instituição em um primeiro enfoque associa-se ao sistema dos direitos de propriedade (*property rights*) que segundo essa visão, as instituições são mais apropriadas para promover a eficiência ótimo-de-Pareto, umas mais do que outras. Isso pelo fato de não existirem sistemas completos, ou seja, pleno direito de vinculação e negociação dos benefícios ao uso de recursos escassos. Os direitos de propriedade (*property rights*) são os direitos residuais de controle sobre ativos (SHLEIFER, 1994).

Já em uma segunda abordagem, Matthews (1986) conceitua instituições a partir de afinidades com a filosofia moral, assim, estas consistem de regras formais⁷, informais e as características do cumprimento de ambas. Segundo North (1992) são sistemas de restrições que cada ser humano impõe ao tratar com os demais, as estruturas das interações políticas, econômicas e sociais.

Observa-se a importância que se estabeleceu nas instituições quanto a análise econômica, ainda que não haja consenso quanto a forma de tratamento tampouco quanto a forma como se deve incorporá-las. Ao lado de Commons e Mitchell, Veblen (1919) é reconhecido como o fundador do institucionalismo econômico.

O institucionalismo representa uma quebra de paradigmas na história do pensamento econômico tendo na sua versão inicial, constituída em uma importante contraposição à visão neoclássica, Thorstein, Veblen, John Commons, Wesley Clair Mitchel e J.M. Clark como as principais referências.

A corrente de pensamento americana de economia política, dominante entre

⁷ Sjöstrand (1992) considera duas perspectivas para a conceituação de instituição. Uma primeira com base legal ou contratual, que ele chama de instituição com base "racional" e uma segunda que focaliza o processo de interrelacionamento entre as pessoas (pessoas culturais ou sociais), considerada "irracional", que se aproxima mais da definição adotada pela sociologia e pela teoria das organizações.

1890 e 1940 foi basilar para Veblen (1857-1929), pois consolidou a sua perspectiva institucional. O conceito da corrente de Veblen está na própria concepção de instituição como conjunto de ideias, modos de pensar compartilhados, hábitos sociais passíveis de serem identificados e mutáveis no tempo e no espaço. Assim, a instituição não teria a materialidade de uma entidade, isto é, definir-se-ia pela maneira própria dos indivíduos de conceber a organização da vida comum, orientado pela forma como os homens veem as coisas, modificando o entendimento da situação. Por desconsiderar algumas questões teóricas, o pensamento de Veblen sofreu críticas severas de importantes autores como Shumpeter e Marshall.

A abordagem tem como base a inadequação da teoria neoclássica quanto as inovações, pois as supõe como dadas, preocupando-se com a mudança e o crescimento e não com o equilíbrio e nos processos de evolução econômica e transformação tecnológica (CONCEIÇÃO, 2002).

O indivíduo é equivocadamente visto em termos hedonísticos, um ente socialmente passivo, inerte e imutável. Assim Veblen (1899) supõe que instintos hábitos e instituições exerçam, na evolução econômica, o mesmo que referente aos genes na biologia.

A desigualdade econômica entre as pessoas é uma condição institucionalizada. Existe uma grande diferença entre eliminar a pobreza e a amenizá-la, através de programas sociais (no intuito de tornar as pessoas pobres mais produtivas), tornando a pobreza socialmente aceitável. Para erradicar a pobreza, é necessária uma melhor distribuição de renda e poder. Isto apenas acontecerá quando a classe menos favorecida entender esta situação de opressão e transformar a relações de poder. Isto, para os antigos institucionalistas, é sinônimo de progresso.

O conceito de instituição em Veblen pode, segundo Conceição (2001), ser resumido como um conjunto de normas, valores e regras, bem como sua evolução. Estes componentes resultam de uma conjectura presente, que impacta e determina o futuro, via um processo de *absurdity*⁸, isto é, de forma desordenada.

Na concepção desse autor, os indivíduos selecionados irão moldar a instituição herdada do passado à sua imagem e semelhança. Há também, segundo o autor, a existência de relação entre a instituição e a necessidade que proporcionou seu

⁸Commons (1931) discorda desta posição de Veblen, pois a história, para este autor, é uma sequência contínua de ações e reações humanas, intrínsecas à natureza humana. Logo, a história é resultada da ação humana, cumulativa no âmbito de conflitos, ações e mudanças. FILHO e CONCEIÇÃO (2001).

surgimento, o resultado geralmente é a defasagem das instituições. As instituições são os produtos de processos passados, adaptados a circunstâncias passadas e, por conseguinte, nunca estão de pleno acordo com as exigências do presente (VEBLEN, 1899).

Para Garrouste (1995), essa é uma das razões que levaram Veblen a avançar teoricamente e criticar economistas pré-darwinianos, idealizando uma abordagem dinâmica da realidade, considerando que a ação humana acontece em realidade social plural, a ciência econômica evolucionista representa uma pesquisa sobre o desenvolvimento cultural e institucional, à medida que os seres humanos ou a sociedade são afetados por exigências econômicas e políticas.

Commons (1931) (apud BAZZOLI; DUTRAIVE, 1995) estabelece a análise dos processos de produção de regras de comportamento pela ação coletiva, a fim de compreender as atividades econômicas e o capitalismo como elemento central da teoria econômica. Assim, ao elaborar novas categorias de análise, as transações assumem o papel de objeto da análise econômica em detrimento das mercadorias e dos indivíduos.

O termo “instituição” para Commons (1931) significa a ação coletiva que controla, libera e favorece a expansão da ação individual, tratando-se, dessa forma, de um processo de negociação social subordinado ao conceito de transação. O conflito existente entre a ação coletiva e a ação individual, seria superado pela invenção de instituições, no intuito último de diminuir a fricção transacional entre as referidas partes.

Commons (1931) considerado por Conceição (2001) o precursor da Nova Economia Institucional-NEI (mais especificamente da Economia dos Custos de Transação), trabalhou no campo da economia do trabalho, enquanto Mitchell (1910) desenvolveu seus principais trabalhos estudando os ciclos econômicos (SAMUELS, 1995).

A NEI abordou o papel das instituições em dois níveis analíticos distintos que partiram segundo Azevedo (2000) dos trabalhos de Coase em 1988: o ambiente institucional que estabelece as bases para as interações entre os indivíduos e as estruturas de governança que regulam uma transação específica. Para a abordagem do ambiente institucional destacam-se os trabalhos de Douglass North, Steven Cheung e Barry Eichengreen, tendo como principal mote a relação entre instituições e desenvolvimento econômico, já a abordagem das estruturas de governança com os

estudos de Yoram Barzel e de Oliver Williamson tem enfoque microanalítico.

Segundo North (1993) apud Arend; Cário (2005) as instituições formam a estrutura de incentivos dos indivíduos que interagem na sociedade e que, por conseguinte, as instituições políticas e econômicas são os determinantes fundamentais do desempenho econômico a longo prazo. As eleições que os indivíduos fazem, dependem de suas crenças, e estas são uma consequência do aprendizado cumulativo que se transmite culturalmente, de geração a geração.

A partir de WILLIAMSON (1991), a ligação entre ambiente institucional e estruturas de governança permitiu a composição de uma agenda de pesquisa comum, materializando-se na formalização da *International Society of New Institutional Economics*⁹, em 1997 (AZEVEDO, 2000).

Uma importante corrente do institucionalismo econômico se remete nas influências de Coase (2016) e, posteriormente, às bases conceituais do que se convencionou denominar como a economia dos custos de transação (*transactions cost economics*), essencialmente marcada pelos trabalhos de Williamson (1985).

As premissas que sustentam o desenvolvimento da economia dos custos de transação são relativamente simples. O surgimento da firma deve-se à motivação de reduzir os custos de transação: a depender das incertezas ambientais e comportamentais dos agentes (neste último caso, a incerteza refere-se ao oportunismo, fundamentalmente) e da intensidade dos investimentos em ativos específicos envolvidos, os custos de transação podem ser tão significativos que a empresa poderá perceber vantagens em integrar verticalmente todas as operações e processos que, anteriormente, eram adquiridos através de transações com outras empresas no mercado (WILLIAMSON, 1985, apud BRONZO e HONÓRIO, 2005).

3.1.2 Custos de transação

A contribuição fundamental para os estudos das transações vem de Ronald Coase, em seu trabalho intitulado —*The Nature of the Firm* (1937). Neste, Coase (2016) indaga: —por que toda produção não é realizada em uma única grande firma? Este fato, segundo o economista, seria o caminho ótimo para um sistema comandado por preços (ZYLBERSTAJN, 1995).

⁹ Foi originalmente fundada como *Sociedade Internacional para Novas Economias Institucionais* em 1997, logo após a primeira conferência ISNIE (*Annual Conference of The International Society for New Institutional Economics*) em setembro de 1997 na Universidade de Washington em Saint Louis. O objetivo da Sociedade era promover investigação teórica e empírica rigorosa das instituições de vida social, política e comercial usando abordagens extraídas da economia, teoria da organização, direito, ciência política e outras ciências sociais. A Sociedade foi desde o seu início internacional na perspectiva e adesão. Entre seus fundadores e primeiros presidentes estavam três ganhadores do Prêmio Nobel de Ciências Econômicas: Ronald Coase, Douglass North e Oliver Williamson (WILLIAMSON, 2000).

A teoria dos custos de transação está inserida na corrente de pensamento chamada de nova economia institucional cujo argumento central é:

As instituições formais e informais de uma sociedade serão tanto mais compatíveis com o progresso econômico quanto mais elas permitirem aos indivíduos liberarem seu potencial produtivo e criativo. Isso acontecerá quando as leis, os costumes, a prática social e econômica e as organizações favorecerem a iniciativa individual e a cooperação através de mecanismos impessoais, principalmente garantindo os direitos de propriedade e gerando uma estrutura de preços relativos que premia as atividades produtivas (BUENO, 2003, p14).

Segundo Conceição (2001, p.94), existem sete características que codificam o pensamento da economia dos custos de transação:

- A transação é a unidade básica de análise;
- As transações diferem devido à frequência, à incerteza e, especialmente, à especificidade dos ativos;
- Cada forma genérica de governança (mercado, híbrida, agência privada, ou agência pública) é definida por uma síndrome de atributos, onde cada um revela discretas diferenças estruturais, tanto de custo quanto de concorrência;
- Cada forma genérica de governança é sustentada por uma maneira distinta de contrato legal;
- As transações, que diferem em seus atributos, estão alinhadas conforme as estruturas de governança, que também diferem em custos e competências;
- O meio ambiente institucional (instituições políticas e legais, lei, costumes, normas) é o *locus* da mudança de parâmetros, que provoca alterações nos custos de governança;
- A Economia dos Custos de Transação, sempre e em qualquer lugar, é um exercício de —análise comparativa institucional— onde as comparações relevantes são entre alternativas factíveis, razão pela qual ideias hipotéticas são operacionalmente irrelevantes.

A nova economia institucional se divide em duas vertentes, uma busca analisar o desenvolvimento da economia sob o surgimento das firmas e de diferentes arranjos institucionais, outra tem foco nas estruturas de governança e a teoria dos contratos

que dispõe tratar os custos de transação.

O Ambiente Institucional emana as diretrizes que originam e sustentam as Estruturas de Governança. Esta relação é expressa pela linha denominada mudança. Mudanças no Ambiente Institucional repercutirão imediatamente na esfera da Estrutura de Governança.

O foco da organização da economia, baseada no arcabouço teórico da teoria dos custos de transação, resulta em minimizar os custos de produção e de transação. Em se tratando do setor público, onde os recursos utilizados são onerados em parte pela burocracia implantada neste setor, as atividades intermediárias representam as despesas que equivalem aos custos de produção.

Dessa forma, tem-se o contrato como o objeto a ser analisado focando nas condições que tratarão da transação. Considerando a racionalidade limitada, ao exemplo do que diz Simon (1979) a racionalidade se ocupa da seleção de alternativas de comportamento preferidas de acordo com algum sistema de valores que permite avaliar as consequências desse comportamento, logo os contratos são incompletos e por esse motivo oferecem riscos. Existe, portanto, a necessidade de compreensão dos termos envolvidos em cada transação para assim promover o equilíbrio adequado a partir da redução dos custos.

Os custos de transação consideram que a empresa não possui somente custos com produção, mas também há custos para negociar, redigir e garantir o que estabelece em um contrato.

Isso ocorre toda vez que a empresa decide desintegrar as atividades da cadeia vertical, repassando tais atividades para outra empresa. Quando as empresas recorrem ao mercado para conseguir equipamentos, serviços ou insumos são esses os custos enfrentados. Os custos de transação mudam conforme as características da transação e do ambiente competitivo (Williamson, 1984)

Conforme Fiani (2013) apud MIRA (2017), os custos de transação decorrem da racionalidade limitada, impeditiva de se dominar a produção dos diferentes ativos da forma mais eficiente possível, sobretudo num ambiente de complexidade e incerteza como o contemporâneo, do oportunismo, o qual se associa nesse contexto a manipulação de assimetrias de informação, visando a apropriação de fluxos de lucros e por fim a especificidade dos ativos transacionados que reduz, simultaneamente, os produtores capazes de ofertá-los e os demandantes interessados em adquiri-los.

Fundamental no pensamento de Douglass North, do conceito de incerteza

surgem os custos de transação que são classificados em dois tipos: custos de —*measurement*‡ e custos de —*enforcement* (GALA 2003).

Os custos de *-measurement*‡ estão relacionados com os riscos inerentes ao processo de transação no qual um agente comprador não possui de antemão as informações relativas às qualidades do produto alvo de sua compra.

Os custos de *enforcement* referem-se às incertezas relativas à propriedade do bem alvo da transação. Nos grandes negócios, este custo tem poder de inviabilizar uma negociação, e mecanismos de proteção devem estar presentes para oferecer garantias aos compradores. A função básica de uma instituição é, segundo North (1990), minimizar estes custos relativos às transações, melhorando as condições econômicas e sociais de uma sociedade.

Segundo North (1993) apud Arend; Cário (2005) as instituições formam a estrutura de incentivos dos indivíduos que interagem na sociedade e que, por conseguinte, as instituições políticas e econômicas são os determinantes fundamentais do desempenho econômico a longo prazo. As eleições que os indivíduos fazem, dependem de suas crenças, e estas são uma consequência do aprendizado cumulativo que se transmite culturalmente, de geração a geração.

Sobre a formulação teórica de Williamson (1985) sobre os custos de transação, qualquer relação que possa ser formulada como um problema de contratação, e aí estão incluídas as relações de troca que caracterizam o capitalismo às quais costuma referir-se de maneira mais particular como transações, é passível de exame pela TCT.

Ao exemplificar os custos de transação Niehans como aqueles incorridos em localizar um outro agente que esteja disposto à transação, em trocarem informações diversas sobre os bens em questão. Pode os custos de transação originarem da necessidade de recorrer a um contrato, geralmente sob proteção jurídica, considerando que há gastos na sua elaboração.

Os custos de transação aparecem em dois momentos na economia, antes e depois de realizar a transação. Pode-se citar como exemplo de custos ex-ante a negociação e elaboração do contrato; já como exemplo de custos ex-post, tem-se o ajuste das regras em forma de aditivos contratuais ou até mesmo os custos de se monitorar e fazer cumprir as regras previamente estabelecidas (WILLIAMSON, 1985).

Mudanças nas organizações industriais geralmente ocorrem devido a eficiência, conforme argumento de Coase em que as firmas e os mercados são opções alternativas de organizar a produção. Dessa forma as transações podem ocorrer

através do mercado que pode apresentar custos para o seu mecanismo de preço, ou através de contratos entre agentes que podem encontrar meio de evitá-los ou até mesmo reduzi-los.

A análise dos custos de transação deriva dos pressupostos comportamentais a respeito dos agentes econômicos: a racionalidade limitada (*bounded rationality*) e o oportunismo. Ou seja, agentes econômicos possuem racionalidade limitada e são propensos ao oportunismo (WILLIAMSON, 1981).

Ao pressuposto da racionalidade limitada acrescenta-se a incerteza e a complexidade:

A existência de incerteza, por outro lado, mesmo que seja no sentido convencional de risco, combinada com racionalidade limitada, dificulta definir e distinguir as probabilidades associadas aos diferentes estados da natureza que podem afetar a transação. Ambientes simples, mesmo com racionalidade limitada, não oferecem dificuldades, porque as restrições de racionalidade dos agentes não são atingidas. Em ambientes complexos, a descrição da árvore de decisões pode se tornar extremamente custosa, impedindo os agentes de especificar antecipadamente o que deveria ser feito a cada circunstância (FIANI, 2002, p. 270).

Quanto ao pressuposto de condutas oportunistas pelos agentes econômicos Fiani:

Oportunismo para custos de transação é a exploração maliciosa das informações que se possui (e que a outra parte na transação ignora) para a obtenção de vantagens na transação. Mais especificamente, por oportunismo entende-se a transmissão de informação seletiva, distorcida ou a realização de falsas promessas (do inglês *self-disbelieved promises*) sobre o comportamento futuro do próprio agente. (FIANI, 2011, p. 90).

Somando-se aos fatores citados para que os custos de transação sejam significativos, considera-se a quantidade de agentes, segundo Fiani (2011) a condição é que as transações ocorram em pequenos números, para assim inibir comportamentos oportunistas.

O grau de especificidade do ativo será ir a determinar a quantidade de potenciais agentes envolvidos na transação, Fiani (2011) conclui que quanto menos específico for o ativo presente na negociação, maior será a quantidade de agentes habilitados a participarem da mesma, sendo o inverso também verdade.

Williamson (1985, p.3) apud (THIELMAN, 2013) define especificidade de ativos como: o quanto aquele investimento é específico para aquela atividade e quão custosa é sua realocação em virtude da perda do valor. Distinguem-se seis tipos de

especificidade dos ativos, como:

- Especificidade locacional: a localização nas mediações das unidades produtivas proporciona economia nos custos de transporte e armazenamento, caracterizando retornos específicos às unidades.
- Especificidade de ativos físicos: investimentos físicos realizados por alguma das partes envolvidas na relação que são específicos para a atividade.
- Especificidade de ativos humanos: necessidade de capital humano específico para a atividade.
- Especificidade de ativos dedicados: relação de dependência do investimento com o retorno em virtude da dedicação a um agente particular, ou a uma atividade específica.
- Especificidade de marca: importância da marca específica para a atividade.
- Especificidade temporal: O valor da transação está relacionado com o tempo específico em que ela se realiza, sendo importante, por exemplo, no caso de produtos perecíveis.

3.1.3 Os contratos administrativos

Em economia, a teoria do contrato estuda como os atores econômicos constroem arranjos contratuais, geralmente na presença de informação contraditória. Conforme as suas conexões com representação e incentivos, a teoria do contrato é geralmente categorizada dentro de um campo conhecido como análise econômica do direito, uma aplicação importante disso é a concepção de esquemas favoráveis à compensação gerencial.

O contrato tal como regulado no Código Civil de 1916, (que regeu a aplicabilidade aos contratos de trabalho, agora sob o palio do Código Civil de 2002), passa por uma expressiva evolução em seu conceito, finalidade e conteúdo, na trajetória que leva à Constituição de 1988 e, subsequentemente, ao Código de Defesa do Consumidor (CDC) (MATTIETTO, 2006).

Teubner (1999) considera que há três níveis diferentes de formação do que chama de sistema contratual: 1) o nível das relações pessoais entre as partes contratantes (nível de interação); 2) o nível do mercado e da organização, que vai além do mero contrato individual (nível institucional); 3) o nível da inter-relação entre

os grandes subsistemas sociais, como política, economia e direito (nível social).

Estes níveis devem ser entendidos não como patamares hierárquicos, mas antes como modos distintos de desenvolvimento do sistema tornados gradualmente independentes uns dos outros, que encontram no contrato, a que todos estão ligados, uma espécie de ponto comum (TEUBNER, 1999, p.11).

A celebração do contrato por meio da administração pública se faz como consequência do processo de licitação pública. O processo de contratação deve seguir as normas estabelecidas em lei.

Neste sentido, Carvalho, 2012, p.233 ressalta que:

Não poderia a lei deixar ao exclusivo critério do administrador a escolha das pessoas a serem contratadas, porque, fácil é prever, essa liberdade daria margem a escolhas impróprias, ou mesmo a concertos escusos entre alguns administradores públicos inescrupulosos e particulares, com o que prejudicada, em última análise, seria a Administração Pública, gestora dos interesses coletivos.

O artigo 2º da lei 8.666/93 dispõe sobre as contratações com terceiros como segue: as obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei (BRASIL, 1993).

Corroborando, Meirelles (2010, p. 28) explicita que:

Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Tem como pressuposto a competição. Por isso visa a propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. É o meio técnico-legal de verificação das melhores condições para a execução de obras e serviços, compra de materiais e alienação de bens públicos. Realiza-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, sem a observância dos quais é nulo o procedimento licitatório, e o contrato subsequente.

Desta forma, a licitação busca a proposta mais vantajosa e existe para contornar esses riscos. Sendo um procedimento anterior ao próprio contrato, permite que várias pessoas ofereçam suas propostas, e, em consequência, permite também que seja escolhida a que mais vantagens ofereça para a Administração (CARVALHO, 2012 p. 233).

O artigo 3º da lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, cita a finalidade da licitação como segue:

Art. 3. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1993).

A descrição sumária do princípio de legalidade enumera no 4º parágrafo da Lei 8.666/93 se expressa:

Art. 4º Todos quantos participem de licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o art. 1º têm direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido nesta Lei, podendo qualquer cidadão acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos (BRASIL, 1993).

A natureza do objeto contratado é comum, nos termos do parágrafo único, do art. 1º, da Lei 10.520, de 2002 (UFSB, 2015). Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei (BRASIL, 2002).

Os serviços oriundos do contrato 12/2015, enquadram-se nos pressupostos do Decreto nº 2.271, de 1997, constituindo-se em atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares à área de competência legal do órgão licitante, não inerentes às categorias funcionais abrangidas por seu respectivo plano de cargos, da mesma forma que em consequência disso, tal prestação dos serviços não gera vínculo empregatício entre os empregados da contratada e a contratante, vedando-se qualquer relação entre estes que caracterize pessoalidade e subordinação direta.

Os contratos em que a Administração é parte, sob regime jurídico publicístico, derogatório e exorbitante do direito comum, possuem as seguintes características segundo DI PIETRO (2005, p.8):

- Presença da administração pública como poder público - a Administração possui várias de prerrogativas não extensíveis ao contratado.
- Finalidade pública - está presente em todos os atos e contratos da Administração Pública.
- Obediência à forma prescrita em lei - a forma é essencial de forma a

garantir o controle da legalidade.

- Procedimento legal – vários procedimentos obrigatórios são para a celebração dos contratos administrativos tais como autorização legislativa, avaliação, motivação, autorização pela autoridade competente, indicação de recursos orçamentários e licitação.
- Natureza de contrato de adesão - todas as cláusulas dos contratos administrativos são fixadas unilateralmente pela Administração, fixando as condições em que se pretende contratar com o particular. Quando o licitante apresenta sua proposta, tem-se como aceitação expressa do que foi ofertado pela Administração.
- Natureza intuito *personae* - a condição pessoal do contratado, acurada em procedimento licitatório, é essencial na relação contratual Administração-particular. A subcontratação parcial, seja de obra, serviço, ou fornecimento, é permitida pela Lei nº 8.666/1993 desde que tal possibilidade e os limites desta estejam previstos no edital e no contrato.
- Presença de cláusulas exorbitantes – como por exemplo: exigência de garantia, alteração/rescisão unilateral, fiscalização, aplicação de penalidades, anulação e retomada do objeto.
- Mutabilidade - decorre do poder de alteração unilateral que possui a Administração e também de outras circunstâncias, como a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro.

Para Meirelles (2005) instituição do contrato é típica do Direito privado, baseada na autonomia da vontade e na igualdade jurídica dos contratantes, mas é utilizada pela Administração Pública, na sua pureza originária (contratos privados realizados pela Administração) ou com as adaptações necessárias aos negócios públicos (contratos administrativos propriamente ditos). Por esta razão é que os princípios gerais dos contratos tanto se aplicam aos contratos privados (civis e comerciais) quanto aos contratos públicos, dos quais são espécies os contratos administrativos, os convênios e consórcios executivos e os acordos internacionais.

Desde a sua edição, a IN nº 2, de 2008, vem sofrendo alterações em razão das inúmeras modificações na legislação que trata de licitações públicas, bem como das mudanças de interpretação de seus dispositivos (PORTAL DE COMPRAS, 2017). Contudo, já implantada a Instrução Normativa nº 05 que propõe novas interpretações

para com o processo de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

A Instrução Normativa nº 05 de 2017, publicada em 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 e revoga a Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008 que tratava anteriormente sobre o tema (COMPRASGOVERNAMENTAIS, 2017).

Ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, como um dos Órgãos Governantes Superiores (OGS) foram propostas a adoção de várias medidas no âmbito dos Acórdãos nº 2328/2015 e 2622/2015-TCU-Plenário¹⁰, as quais, num contexto mais amplo, visam ao aperfeiçoamento da governança e da gestão das contratações realizadas pela Administração Pública federal, bem como em sede de consulta pública.

De acordo com UFSB (2015) para enquadrar essas premissas surge então em 05/06/2013 (cinco de junho de dois mil e treze), sancionada pela Lei Nº 12.818/2013, que dispõe sobre a criação da UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL DA BAHIA (UFSB). A nova Universidade surge numa convergência que soma a carência de instituições federais de ensino superior no Estado da Bahia à proposta política de democratização do acesso ao ensino superior no Brasil. A UFSB é, portanto, uma recente Instituição Federal de Ensino Superior – Autarquia Federal - que tem por finalidade as atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Ainda quanto aos serviços contratados para a UFSB temos:

Consoante as disposições contidas na Lei nº 9.632, publicada no DOU de 08/05/98, que trata da extinção de Cargos da Administração Pública Federal, a contratação das atividades básicas de Limpeza, Higienização, Conservação, Portaria e Recepção, será mediante a execução indireta. O Decreto nº 2.271 de 7 de junho de 1997 e as Instruções Normativas de nº 02 de 30 de abril de 2008 e nº 03 de 15 de outubro de 2009, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, disciplinam a contratação e a execução indireta dos serviços terceirizados, cujas categorias profissionais não mais ingressarão na Administração Pública Federal, visto que não haverá concurso (UFSB, 2015).

¹⁰ Trataram respectivamente de fiscalização de orientação centralizada nos contratos de limpeza e vigilância, em que foram avaliadas as respostas de vinte organizações ao questionário de governança e gestão de aquisições em 2013 e verificados controles da gestão das aquisições, controles internos em nível de atividade no processo de aquisições e conformidade das contratações. de levantamento da situação de governança e gestão das aquisições na Administração Pública.

O mercado de serviços de conservação e limpeza é um fenômeno recente do segmento econômico das micro e pequenas empresas. Segundo o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas- SEBRAE, embora houvesse prestadores de serviço atuando há muitos anos no setor, a maioria das grandes empresas utilizava uma equipe própria de limpeza. O serviço era executado sem técnicas adequadas ou equipamentos e produtos profissionais, pois as atividades não representavam a principal função da organização e os clientes ainda não davam tanta importância para a higiene do recinto na aquisição de produtos e serviços.

3.1.4 Estrutura de Governança

A Estrutura de Governança é tida como “a matriz institucional na qual as transações são negociadas e executadas” (WILLIAMSON, 1986, P. 105) apud (FIANI, 1961, p. 93).

Isto é um conjunto de regras – instituições – que fornecem o arcabouço em que as transações se desenvolvem. As regras de uma estrutura de governança especificam quais os agentes envolvidos em uma transação, qual é seu objeto (ou quais são seus objetos) e que tipo de interação pode haver entre os agentes no desenvolvimento da transação (FIANI, 1961).

Mecanismos contratuais são criados visando reduzir os conflitos entre as partes ou pelo menos que caso existam sejam facilmente solucionados (FAGUNDES, 1997). Williamson (1986, p. 105) descreve uma estrutura de governança como: “[...] a matriz institucional na qual as transações são negociadas e executadas.”

No entanto, é necessário que a gestão busque criar estratégias diferentes, coerentes e seguras. Como salienta Mira (2017, p. 1):

As diferentes estratégias de gestão organizacional expressam duas faces de uma mesma moeda: são constrangidas pela escassez de recursos e, exatamente por isso objetivam alterná-lo. No âmbito da administração pública buscando este cenário é recrudescido pela extensa burocracia geradora de uma nova governança pesada, nem sempre eficiente. Mesmo legitimada em finalidades nobres como transparência e *accountability*, por exemplo.

Com efeito, este fator do setor público alimenta as despesas com outras atividades o que estabelece o comprometimento orçamentário tornando essas despesas concorrentes dos custos de transação.

Os modelos de Estrutura de Governança são vários e diferentes quanto a sua

forma. Os tipos aos quais Williamson (1996, p.3) apud (THIELMAN, 2013) se refere são específicos da própria Estrutura de Governança, os mercados, as estruturas híbridas e as hierarquias. Esses tipos apontam quatro aspectos que as diferenciam e são:

- Intensidade dos estímulos: a intensidade dos incentivos no mercado é potencialmente alta, enquanto nas firmas estes incentivos são baixos;
- Controles administrativos: as empresas são apoiadas por uma série mais extensa de regras administrativas e procedimentos;
- Adaptação: os mercados têm a vantagem de efetuar a adaptação de forma autônoma em resposta a mudanças nos preços relativos, mas a vantagem se reverte para as empresas como adaptações mais cooperativas e,
- Direito aos contratos: nos mercados necessita-se de tribunais para dirimir quaisquer dificuldades ou problemas que aconteçam com as transações, enquanto nas empresas os problemas são resolvidos por elas mesmas, ou seja, a empresa é o seu próprio tribunal de recurso final.

Abaixo na tabela 3, considerando os aspectos relacionados na coluna atributos demonstra a distinção entre os tipos de estruturas já mencionadas.

Tabela 3 – Diferentes atributos por estruturas de governança

Atributos	Estruturas de Governança		
	Mercado	Híbrida	Hierarquia
Instrumentos			
Intensidade dos incentivos	Forte	Moderado	Fraca
Controles Administrativos	Fraca	Moderado	Forte
Atributos de Performance			
Adaptação autônoma	Forte	Moderado	Fraca
Adaptação coordenada	Fraca	Moderado	Forte
Direito dos Contratos	Forte	Moderado	Fraca

Fonte: Williamson, 1996, p.105

Para Fiani (2011) as estruturas de governança se diferenciarão por sua capacidade de promover adaptações cooperativas em ambientes sujeitos à incerteza, de acordo com o grau de especificidade do ativo envolvido na transação.

O mercado é uma das estruturas de governança, esta tem como características ser uma estrutura de governança não especializada, com regras generalizadas para todas as transações. No mercado não deve haver interesse entre as partes em manter uma relação de longo prazo, e por fim a troca dos agentes sejam eles vendedores ou compradores pode ser feita a qualquer momento segundo Williamson, 1985.

O mercado é a estrutura mais adequada quando os ativos envolvidos na transação não são específicos, ainda permite fortes incentivos à redução de custos e operação eficiente, pois os preços competitivos forçam os agentes a buscarem o emprego mais eficiente de seus recursos. A adaptação será essencialmente autônoma; compradores e vendedores responderão as mudanças de preço de forma independente e espontânea (FIANI, 2011).

O mercado com seu sistema de preços e uma legislação contratual para dar suporte aos contratos, será suficiente para gerir as transações nele envolvidas dado que os ativos são não específicos assim os agentes podem substituir seus parceiros a qualquer momento, não havendo qualquer relação de dependência entre as partes. Os agentes são autônomos e não há necessidade de controles administrativos (NAVARRO, 2012).

A hierarquia é outra estrutura de governança, mais adequada quando os ativos transacionados são muito específicos, assim a possibilidade de transacionar esses ativos com diversos parceiros é pequena, e a competição não é capaz de inibir comportamentos oportunistas. A hierarquia possui características tais como: fortes controles administrativos e praticamente ausência de incentivos, contrapondo a estrutura de mercado segundo Williamson (1975).

Como envolvem ativos específicos, com o cenário de incerteza e a interdependência entre os agentes, torna-se impossível uma adaptação autônoma do mercado para as transações. É necessário então a chamada adaptação coordenada, que segundo Fiani (2011) nesta, há um esforço consciente e deliberado, em elaborar mecanismos de coordenação interna em que favoreçam a adaptação da transação a mudanças imprevistas.

Para elevados custos de transação devido ao elevado grau de especificidade dos ativos, condiz com uma estrutura hierárquica. Assim, segundo Williamson (1975) a redução dos custos de transação em transações com ativos específicos acontece nessa estrutura ao suprimir a necessidade de ir ao mercado, reduzindo ou eliminando assim quaisquer custos referentes à negociação, elaboração e fiscalização dos contratos e reduzindo também atitudes oportunistas por parte dos agentes.

Vale observar que na estrutura hierárquica pode ocorrer a elevação de custos com burocracia para os controles administrativos, as perdas de economia de escala, pois se produz para consumo próprio deixando de produzir para o mercado. Fiani (2011) pontua que quanto mais específico for um ativo, menos significativa será a perda de economia de escala, visto que existirão poucos ofertantes e demandantes.

Outra estrutura de governança é a híbrida, resultante da combinação das estruturas de mercado e hierarquia, utiliza como instrumentos de coordenação para o controle administrativo e incorpora os incentivos de mercado para a redução de custos.

Situadas no meio do caminho, entre o mercado puro e a hierarquia, existem formas híbridas de relacionamento definidas a partir da colaboração entre agentes. Uma elevação no grau de especificidade do produto e maior frequência criam uma dependência bilateral entre compradores e vendedores, o que leva as formas de integração baseadas em arranjos contratuais de longo prazo. Pode-se afirmar que a forma híbrida é como uma estrutura de governança especializada para lidar com uma dependência bilateral sem promover a integração. São exemplos de estruturas híbridas as *Join-venture*, as alianças estratégicas, as franquias, as cadeias de fornecedores e as subcontratações (THIELMAN, 2013, p.5).

Segundo Fiani (2011, p. 104) esta Estrutura de Governança híbrida é recomendada “para transações envolvendo ativos com grau moderado de especificidade, independentemente de sua assiduidade; ou mesmo para ativos com elevado grau de especificidade, mas com baixa frequência de transações”.

Além da especificidade dos ativos, segundo Mira (2017) a frequência das transações é, também, um elemento a ser considerado na escolha da Estrutura de Governança. Uma transação mesmo de ativo específico poderá ser realizada via mercado se muito esporádica, por exemplo. Ou seja, frequência das transações e especificidade dos ativos são os dois determinantes principais na escolha da Estrutura de Governança (MIRA, 2017).

Abaixo na tabela 4, conforme a frequência e a natureza das transações, estão relacionadas como determinantes para o tipo de estrutura de governança a ser aplicada, de acordo com aquelas identificadas por Williamson em sua teoria que segundo Fiani (2013) o estudo sobre os ativos e arranjos institucionais levaram à compreensão de há não somente o mercado como opção para organizar o sistema econômico contrariando a preconização da ortodoxia.

Tabela 4-Transações determinantes do tipo de estrutura de governança

Frequência do Investimento	Transações não Específicas	Transações Mistas	Ativos não Específicos
Ocasionais	Governança de Mercado	Governança Híbrida	Governança Híbrida
Recorrentes	Governança de Mercado	Governança Hierárquica	Governança Hierárquica

Fonte: Elaboração própria a partir de Fiani (2002, p. 279)

4 O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL DA BAHIA E ARAÚNA SERVIÇOS ESPECIALIZADOS LTDA

4.1 Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB)

O Projeto de Lei 2207/2011 que dispunha sobre a criação da Universidade Federal do Sul da Bahia foi enviado ao Congresso Nacional no dia 16 de agosto de 2011. Posteriormente a Universidade Federal da Bahia – UFBA, primeira instituição de ensino superior da Bahia, na condição de tutora estabelece a formação de uma comissão interna para dar início ao processo de construção do projeto, a partir de então, diversas reuniões foram realizadas nos municípios propostos como sede dos novos campi.

Em 09 de abril de 2013 a Câmara de Deputados aprova o Projeto de Lei 2207 e o envia ao Senado. Em 08 de maio de 2013, o Senado Federal aprovou o Projeto de Lei 12/2013, incorporando o PL 2207/2011, que propunha o estabelecimento de uma nova instituição federal de ensino superior na Região Sul do Estado da Bahia. Em 5 de Junho, a Presidenta Dilma Rousseff sancionou-o como Lei 12.818/2013, criando a UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL DA BAHIA, com Reitoria em Itabuna e campi em Teixeira de Freitas e Porto Seguro (UFSB, 2014).

O Ministro da Educação através da Portaria SESu/MEC no. 108/2012, de 26/06/2012 designou a Comissão de Implantação da Universidade Federal do Sul da Bahia – UFSB.

Ampliada por representantes das instituições parceiras e consultores voluntários ad hoc, cumpriu sua finalidade numa sequência de reuniões de trabalho, realizadas na Universidade Federal da Bahia, instituição tutora. As datas das reuniões da Comissão de Implantação: 15/08/2012; 22/08/2012; 5/09/2012; 10/09/2012; 26/09/2012; 31/09/2012, 17/10/2012, 15/12/2012, 09/01/2013; 5/03/2013; 20/03/2013 (UFSB, 2014, p.14).

O projeto foi formatado em cinco versões sequenciais conforme ocorriam as audiências públicas, nestas incorporavam-se contribuições a exemplo das sugestões

e indicações feitas pelas instituições de ensino superior atuantes da região e das secretarias estaduais de governo, quando da apresentação do projeto.

Segundo UFSB (2014, p. 15) a primeira versão completa do Plano Orientador da UFSB foi divulgada em 17/12/2012 e incluiu subsídios coletados numa série de atividades de apresentação e discussão da proposta junto às instituições acadêmicas que atuam na Região:

- I Seminário de Planejamento Acadêmico, realizado na Universidade Estadual de Santa Cruz – (UESC) em 20 e 21 de setembro de 2012;
- Apresentações e debates no Campus Uruçuca do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano (em 21/09/2012);
- Apresentações e debates no Campus Ilhéus do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (em 22/09/2012);
- II Seminário de Planejamento Acadêmico, realizado no Campus Teixeira de Freitas da Universidade do estado da Bahia – (UNEB), em 23/10/2012;
- Apresentações e debates em unidades da rede estadual de ensino médio nos municípios de Itanhém, Medeiros Neto, Mucuri, Nova Viçosa, Caravelas, Prado, Alcobaça e Itamaraju, entre 24 e 27/10/2012;
- III Seminário de Planejamento Acadêmico, realizado no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia de Porto Seguro em 01/11/2012.

A consulta pública durou até o dia 10.05.2013, na sequência no dia 28.06.2013 houve a nomeação pro tempore para os cargos de Reitor e Vice-reitoria pelo Ministro da Educação, um Conselho Universitário Matriz, em 20.08.2013, foi empossado como a equipe dirigente inicial na sede da Reitoria, na Vila de Ferradas, Município de Itabuna, quando também foi aprovado unanimemente a Carta de Fundação desta Universidade.

A UFSB (2014, p.16) apresenta a sua versão atual, elaborada pelo Conselho Universitário Matriz a partir das anteriores e com a participação de consultores *ad hoc*. Discutida e revisada com a participação e contribuição de convidados, docentes e servidores de outras IFES, após os seguintes seminários e oficinas de trabalho realizados:

- I Seminário-oficina de Planejamento Acadêmico da UFSB: Projeto Pedagógico e Institucional. Data: 28/10 a 01/11/2013; Local: Centro de

Cultura e de Eventos do Descobrimento (km 11, rodovia Porto Seguro-Eunápolis).

- II Seminário-oficina de Planejamento Acadêmico de UFSB: Bacharelados e Licenciaturas Interdisciplinares. Data: 04/12 a 06/12/2013; Local: Hotel da Barra, Salvador, Bahia.
- III Seminário-oficina de Planejamento Acadêmico de UFSB: Colégios Universitários. Data: 21/01 a 23/01/2014; Local: Reitoria da UFSB (Campus Jorge Amado/ Ferradas, km 10, rodovia Itabuna-Ibicaraí) e CEPEC (Centro de Pesquisas do Cacau) /Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira-CEPLAC (Km. 6 – Rodovia Itabuna-Ilhéus), Bahia.

O Plano Orientador da UFSB, documento de planejamento institucional e político-pedagógico, foi aprovado por unanimidade pelo Conselho Universitário, em Reunião Plenária de 14 de fevereiro de 2014 (UFSB, 2014).

Em seu marco conceitual o plano orientador ao introduzir que as universidades, em particular as de natureza pública, têm assumido sua responsabilidade política, submetendo-se a distintas modalidades de controle social e fomentando transformações profundas na sociedade, no sentido da sustentabilidade e da equidade, considera o cenário atual diante da globalização pelo qual se apresenta a crescente diversidade do mundo e nesse contexto apresenta seu projeto institucional e político-pedagógico alicerçado nos seguintes marcos teóricos:

- Universidade Popular de Anísio Teixeira¹¹.
- Pedagogia da Autonomia de Paulo Freire¹².
- Geografia Nova de Milton Santos¹³.
- Ecologia dos Saberes de Boaventura de Sousa Santos¹⁴.
- Inteligência Coletiva de Pierre Lévy¹⁵.

¹¹ O autor trata do tema nas seguintes obras: TEIXEIRA, Anísio. *O ensino superior no Brasil: análise e interpretação de sua evolução até 1969*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968 e TEIXEIRA, Anísio. *Mestres de amanhã*. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Rio de Janeiro, v. 40, n. 92, out/dez. 1963

¹² Paulo Freire trata do assunto nos trabalhos: FREIRE, Paulo. *Educação como prática da liberdade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967; FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1970.

¹³ SANTOS, Milton. *Por uma geografia nova*. São Paulo: Hucitec-EDUSP, 1978 e SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. São Paulo: Record, 2000.

¹⁴ SOUSA-SANTOS, Boaventura de. *Conhecimento prudente para uma vida decente: um discurso sobre as ciências revisitado*. Porto: Edições Afrontamento, 2003.

¹⁵ Disponível na web em: <<http://pt.scribd.com/doc/11036046/Cibercultura-Pierre-Levy>> e

Segundo UFSB (2014, p.21) Anísio Teixeira defensor da educação como instrumento de integração social e emancipação política, entendia a Universidade como indutora de desenvolvimento humano, econômico e tecnológico.

A então Universidade Popular como instrumento de promoção da Educação Democrática no ensino superior foi desenvolvida por Anísio, no final da década de 1940. Com essa concepção, ele buscava enfrentar os dilemas de popularizar sem vulgarizar, pagar a dívida social da educação brasileira sem destruir o sonho de uma universidade competente e criativa (UFSB, 2014).

O pensamento de Paulo Freire tem como base as sociedades modernas assumindo uma educação para dois fins sociais antagônicos e contraditórios: educação para a libertação ou para a domesticação.

Esse entendimento resulta de outros dualismos que fundamentam a perspectiva freiriana da educação popular, como sabedoria popular versus conhecimento científico ou estado versus sociedade civil. Distanciando-se da filosofia pragmatista, Freire valoriza o conceito e a prática do diálogo e reflexão como mediação para atenuar esse dualismo, em direção a uma reconciliação ou síntese (UFSB, 2014).

Em relação a geografia nova de Milton Santos:

A problemática da universidade é tratada no pensamento miltoniano na perspectiva de um multiculturalismo politicamente dominado e de uma matriz acadêmica instrumental. O capitalismo industrial reconfigurou a Universidade como potente instrumento de desenvolvimento do conhecimento disciplinar, gerador de soluções tecnológicas para as demandas da produção econômica industrial, elaborado a partir de uma conformação nitidamente fragmentadora e especializada. (UFSB, 2014).

O acesso a informação e o domínio do conhecimento são elementos essenciais para sustentar qualquer projeto político orientado para um desenvolvimento equânime e sustentável segundo UFSB (2014).

Boaventura de Sousa Santos defende uma Epistemologia do Sul, contraposta às matrizes eurocêntricas do pensamento ocidental hegemônico nas sociedades oriundas do colonialismo e marcadas pelo imperialismo. Tal abordagem considera distintos planos de ocorrência de fenômenos sociais e econômicos no espaço político, na busca de uma "outra globalização". Assim, parece pertinente considerar que as sociedades contemporâneas cada vez mais se definem por sociodiversidade, etno-diversidade e epistemo-diversidade, ou, como prefere Sousa-Santos, democracia, multiculturalismo e interdisciplinaridade. (UFSB, 2014).

A inteligência coletiva de Pierre Levy nasce a partir do equilíbrio entre a competição e a cooperação, dispõe assim sobre um ecossistema de quatro dimensões: material, técnico, cultural e social sendo:

A base concreta, física, material constitui condições de possibilidade do mundo contemporâneo, onde cidades, ruas, veículos, meios de comunicação, configuram limites e ambientes da inteligência coletiva. O ecossistema material é a base do capital técnico que, por sua vez, propicia a condição do capital social que retorna sobre aquele, modificando-o. Os novos meios de comunicação (internet, redes sociais etc.) fomentam o capital social, ao permitir estabelecer relações interpessoais virtuais que, eventualmente, terminam em encontros presenciais, ambos, contudo, reais. Oferecem condições, também, ao desenvolvimento do capital cultural, já que nunca houve tanta informação ou conhecimento quanto o atualmente disponível nas redes. O capital técnico oferece, portanto, a base para o desenvolvimento do capital cultural no mundo contemporâneo (UFSB, 2014).

A UFSB foi concebida para atender às exigências educacionais do mundo contemporâneo, assim como às especificidades culturais, sociais, artísticas e econômicas da Região Sul do Estado da Bahia, sem negligenciar o macro desenvolvimento. Com um projeto acadêmico pautado na interdisciplinaridade e sustentabilidade, em diálogo com estruturas curriculares e práticas pedagógicas apresenta segundo UFSB (2014, p.6) seu eixo político-pedagógico nos seguintes aspectos:

- Arquitetura curricular organizada em Ciclos de Formação, com modularidade progressiva (oferecendo certificações independentes a cada ciclo);
- Regime letivo quadrimestral, permitindo flexibilidade para projetos acadêmicos e de formação profissional dos seus estudantes, docentes e técnicos, com otimização de equipamentos, instalações e recursos financeiros;
- Pluralismo pedagógico e uso intensivo de tecnologias digitais de ensino-aprendizagem.

A UFSB oferta entrada através de cursos de Primeiro Ciclo, oferecidos em duas modalidades: Bacharelados Interdisciplinares (BI) e Licenciaturas Interdisciplinares (LI) nos seus três campi nos municípios de Porto Seguro, Teixeira de Freitas e Itabuna onde está localizada a Reitoria.

Em termos do mesmo plano, para o Bacharelado Interdisciplinar estão compreendidos os cursos de graduação plena, com duração mínima de três anos, oferecido em quatro grandes áreas de formação: Ciências, Artes, Humanidades, Saúde. Atende ainda a importante lacuna no cenário educacional da região e do Estado, pois também oferta a opção de Licenciatura Interdisciplinar (LI) em Primeiro Ciclo, trata-se de curso de formação de docentes para o ensino básico, organizado em grandes áreas ou blocos de conhecimento incluindo suas tecnologias, articulados por uma base cognitiva compartilhada, com estrutura modular, progressiva e flexível segundo UFSB (2014).

A UFSB ofertará programas de ensino superior mediado por tecnologias na Rede Anísio Teixeira de Colégios Universitários (CUNI), atendendo a localidades com mais de 20 000 habitantes e com mais de 300 egressos do ensino médio, e em bairros de baixa renda, assentamentos, aldeias indígenas e quilombos. Os Colégios Universitários funcionam preferencialmente em turno noturno, em instalações da rede estadual de ensino médio. Cada ponto da Rede contará com um pacote de equipamentos de tele-educação de última geração, conectados a uma rede digital de alta velocidade.

Para o ingresso que se dá através do Exame Nacional do Ensino Médio-Enem ou Sistema de Seleção Unificada-SISu, dessa forma tem-se:

[...] de duas maneiras: (a) diretamente nas quatro opções de BI ou (b) por meio de uma Área Básica de Ingresso (ABI), com posterior opção de conclusão para os BI ou LI. Haverá reserva de vagas para egressos do ensino médio em escola pública, incorporando recorte étnico-racial equivalente à proporção censitária do Estado da Bahia, com metade dessas vagas destinadas a estudantes de famílias de baixa renda, conforme a legislação vigente. Nos campi, a cota será de 55% e na rede de Colégios Universitários, será de 85%. Além disso, são disponibilizadas vagas supranumerárias, por processo classificatório com base no ENEM, restrito a estudantes que cursaram todo o ensino médio no município participante da Rede Anísio Teixeira e professores do ensino básico, mediante convênios especiais com instituições públicas da área educacional (UFSB, 2014).

Para a formação geral, além dos *campi* o curso é fornecido na Rede Anísio Teixeira de Colégios Universitários-CUNIs, segundo UFSB (2014) capilarizada nos municípios e localidades, cobrindo todo o território de abrangência da Universidade e compreende o *neo-quadrivium*, línguas modernas (minimamente, Português e Inglês), informática instrumental (letramento digital e competências conectivas), pensamento lógico-interpretativo (com uso eficiente de estratégias analíticas e retóricas) e cidadania planetária (consciência ecológico-histórica).

Ainda há a possibilidade de uma graduação mais rápida, logo pela modalidade

Curso Superior Tecnológico (CST), onde o estudante acrescentará, por livre escolha, atividades de ensino-aprendizagem em práticas e estágios de caráter profissionalizante em instituições parceiras, enfatizando noções de empreendedorismo conforme o plano orientador da UFSB (2014).

Ainda prevê o mesmo plano que Concluintes de BI e LI que desejarem ingressar no Segundo Ciclo, para a formação em carreiras profissionais, as avaliações ocorrerão com base no aproveitamento no Primeiro Ciclo. Os cursos de Segundo Ciclo são ministrados em Centros de Formação Profissional e Acadêmica, nos campi, ofertando cursos de graduação profissional, em modalidades reconhecidas pelo MEC, porém com modelos curriculares inovadores conforme UFSB (2014).

A reconfiguração dos cursos de Segundo Ciclo implica repasse de parte de sua carga horária para as etapas de formação específica do Primeiro Ciclo. Em todos os casos, enfatizam-se metodologias ativas em equipes de ensino-aprendizagem, com redução de aulas expositivas, uso de tecnologias digitais, forte ênfase na tutoria, auto-instrução e foco na prática. Alguns cursos de Segundo Ciclo incluem simultaneamente, de modo parcial ou integral, habilitação à docência, mediante reconhecimento de créditos em estágios, atividades ou práticas docentes, permitindo dupla-titulação em Bacharelado e Licenciatura (UFSB,2014).

Para o Terceiro Ciclo tem-se:

[...] compreende prioritariamente programas de Mestrado Profissional, de oferta própria ou conveniada com as instituições parceiras. São articulados a programas de estágio ou treinamento em serviço, sob a forma de Residência, complementados com módulos de Metodologia da Pesquisa, com supervisão/orientação de trabalhos de conclusão de curso, abordando problemas concretos da prática da organização, instituição ou rede envolvidas. Pontos da Rede CUNI situados em municípios de maior porte servem como campo de prática para alguns desses programas, aproveitando infraestrutura de EAD implantada e operante, particularmente a Residência Multiprofissional em Políticas Públicas e a Residência Pedagógica (UFSB, 2014).

Segundo a UFSB (2014, p.8) em seu plano orientador, para a operação institucional da oferta diversificada dos cursos em Regime de Ciclos, sua estrutura institucional compreende três esferas de organização, respeitando a ampla cobertura regional da instituição, com a seguinte distribuição de unidades acadêmicas:

Campus Jorge Amado em Itabuna:

- Centro de Formação em Tecnociências & Inovação (CFCTI)
- Centro de Formação em Ciências e Tecnologias Agrárias (CFCTA)

- Instituto Jorge Amado de Humanidades, Artes e Ciências (IHAC)
- Rede CUNI Itabuna

Campus Sosígenes Costa em Porto Seguro:

- Centro de Formação em Artes (CFAR)
- Centro de Formação em Ciências Humanas e Sociais (CFCHS)
- Centro de Formação em Ciências Ambientais (CFCAm)
- Instituto Sosígenes Costa de Humanidades, Artes e Ciências (IHAC)
- Rede CUNI Porto Seguro

Campus Teixeira de Freitas:

- Centro de Formação em Saúde (CFS)
- Instituto Paulo Freire de Humanidades, Artes e Ciências (IHAC)
- Rede CUNI Teixeira de Freitas

Com o objetivo de garantir a educação de qualidade a UFSB utiliza Ambientes Virtuais de Aprendizagem (AVA) a partir de instrumentos pedagógicos modernos, os Dispositivos Virtuais de Aprendizagem (DVA) articulando tecnologias de interface digital (*games*, *sites*, blogs, redes sociais, dispositivos multimídia) e meios interativos de comunicação, por meio de redes digitais ligadas em tempo real, superando o ambiente escolar tradicional mediante espaços não-físicos e situações metapresenciais conforme UFSB (2014).

As práticas pedagógicas dispostas no plano pela UFSB (2014, p.9) estruturam-se nos seguintes formatos:

- Aprendizagem Baseada em Problemas Concretos (APC), ajustados ao contexto e objetivos do curso;
- Equipes de Aprendizagem Ativa (EAA): grupos de 2 a 3 estudantes de cada ano do curso, atuando em todos os níveis de prática do campo;
- Estratégias de Aprendizagem Compartilhada (EAC), onde os estudantes de cada ano de um curso serão tutores dos colegas do ano anterior;
- Oficinas de Práticas Orientadas por Evidências (POE) para supervisão, coordenação e validação de tecnologias baseadas em conhecimento.

A UFSB, de acordo com o seu plano orientador é uma instituição federal de educação superior de porte médio. Ainda é previsto no final do período de implantação, nos dois ciclos de graduação, uma oferta de 9 100 vagas no Primeiro Ciclo (7 000 na Rede CUNI e 2 600 na modalidade LI), 1 000 vagas presenciais em Segundo Ciclo, com mais 700 vagas em PG, totalizando aproximadamente 11 000 entradas. Prevê-se um total geral de matrículas de aproximadamente 20 000 estudantes regulares, somando-se todos os níveis de ensino (UFSB, 2014)

[...] oferecendo em Primeiro Ciclo modalidades de BI, nos IHACs e na Rede CUNI. Com pleno funcionamento previsto para 2020, serão oferecidos Certificados de Formação Geral em todos os 48 municípios da Região, 12 Bacharelados Interdisciplinares-BI nas quatro grandes áreas Humanidades, Artes, Ciências, Saúde; cinco Licenciaturas Interdisciplinares-LI (Ciências da Natureza e suas tecnologias; Ciências Humanas e Sociais e suas tecnologias; Matemática, Computação e suas tecnologias; Linguagens e Códigos e suas tecnologias; Artes e suas tecnologias), 15 Cursos Superiores Tecnológicos, (em cotitulação com instituições parceiras: IFBaiano, IFBA, SEBRAE, SESI, SESC, Ceplac), 30 cursos de graduação profissionalizante, 10 Residências, 19 Mestrados e nove Doutorados (UFSB, 2014).

Abaixo na figura 2 está destacada a região Sul da Bahia que a princípio era formada por territórios de identidade 5 e 7 de acordo com a classificação da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais do Estado da Bahia-SEI/BA, denominados por Litoral Sul e Extremo Sul respectivamente (UFSB, 2014).

Figura 2 – Mapa da Região Sul da Bahia



Fonte: (UFSB 2014, p. 31)

A área de abrangência das atividades e programas de ensino, pesquisa e extensão da UFSB compõe-se de 48 municípios, ocupando uma área de 40 384 km²,

situada na costa meridional do Estado da Bahia. Sua população totaliza 1 520 037 habitantes (dados do Censo 2010). A maior parte dos municípios é de pequeno porte; apenas o município de Itabuna ultrapassa 200 mil habitantes e cinco outros (Ilhéus, Teixeira de Freitas, Porto Seguro, Eunápolis e Itamaraju) têm mais de 50 mil habitantes (UFSB, 2014).

No ano de 2012 houve um desmembramento do território de identidade 27 denominado como Costa do Descobrimento que tem como centros as cidades de Eunápolis e Porto Seguro.

Com a implantação desta Universidade amplia-se a oferta de vagas públicas no nível superior de formação, em paralelo e em sintonia com a melhoria dos indicadores do ensino básico, reforçando os programas indutores de melhoria do ensino fundamental e médio na região além do impacto econômico direto conforme UFSB (2014, p.37). Entretanto, para além do desenvolvimento tecnológico imediato, é preciso também identificar demandas específicas relacionadas a propostas de formação referidas não somente ao crescimento econômico regional, mas, sobretudo, ao seu desenvolvimento social e humano (UFSB, 2014).

4.2 Terceirização

Martins (2010) conceitua terceirização da seguinte forma:

Consiste a terceirização na possibilidade de contratar terceiro para a realização de atividades que não constituem o objeto principal da empresa. Essa contratação pode envolver tanto a produção de bens como serviços, como ocorre na necessidade de contratação de serviços de limpeza, de vigilância ou até de serviços temporários.

Em razão das permanentes mudanças resultantes dos efeitos da globalização, que promovem intercâmbio de ofertas e demandas distintas peculiares de cada povo, provocam mudanças estruturais significativas na atuação do Estado. Guerra e D'Amato (2016) pontuam que entre as novas perspectivas pode-se perceber, de forma objetiva, reflexos até mesmo na Constituição da República de 1988, como no art. 37, caput, modificado pela Emenda Constitucional n. 19, de 04/06/1998, que trouxe, entre outras alterações, o princípio da eficiência como norteador da atuação da Administração Pública.

Surge, então, a inserção de alguns institutos no ordenamento jurídico acolhidos tanto pela doutrina quanto pela jurisprudência, como a desregulação, voltada para a redução da intervenção estatal no controle econômico; a desmopolização de atividades econômicas; a venda de ações de empresas estatais no setor privado; a delegação dos serviços públicos, por meio de concessões e permissões e os *contracting out*, acordos de colaboração com o setor privado, como os contratos de prestações de serviços, incluindo-se aí a terceirização (GUERRA E D'AMATO, 2016).

A terceirização no setor público remete a estrutura de governança híbrida, pois as transações para os serviços de atividades meio comumente realizadas, ocorrem com certa periodicidade e na medida em que a prestação atende as necessidades do tomador de serviços, que é o que se espera, geram confiança e promovem assim o rebaixamento dos custos de elaboração e monitoramento dos contratos.

Outro fator que elege a terceirização híbrida é a incapacidade de prever possíveis conflitos que consigam alterar os resultados da transação, a racionalidade limitada que conforme Williamson (1985) aponta que dada a necessidade de afrontar a racionalidade limitada e o oportunismo torna-se inevitável que se façam avaliações institucionais comparadas dos atributos adaptáveis de estruturas de governança alternativas.

A especificidade dos ativos, também é determinante na escolha da estrutura de governança, significa que determinados ativos dificilmente poderão ser empregados em uma atividade diferente daquela para a qual foram inicialmente atribuídos, sem perda. Assim, Fiani (1961) conclui que quanto menos específico for o ativo presente na negociação, maior será a quantidade de agentes habilitados a participarem da mesma, sendo o inverso também verdade.

O poder público na busca pela eficiência no desenvolvimento de suas atividades visando sempre a redução de recursos entende que há eminente necessidade de pensar em um modelo de administração pública que garanta as funções essenciais na medida que identifique e atenda aos anseios da sociedade.

A natureza do conhecimento em administração no âmbito público [...] retrata casos de particularidades existentes tanto em países desenvolvidos quanto em países em processo de desenvolvimento. Outro fator importante da esfera de análise pública da administração vai ao encontro de formas de gestão e modelos de culturas organizacionais debatidos no seio da administração pública (ABRÚCIO, 1998).

Segundo Silva, Pereira e Alcântara (2012) [...] observa-se que a administração pública no Brasil é marcada pelo hibridismo nas relações entre Estado e sociedade

[...] paralelamente, a trajetória histórica da administração pública brasileira revela três modelos marcantes da organização pública das instituições brasileiras (nos níveis federal, distrital, estadual e municipal), sendo eles o patrimonialismo, o burocratismo e o gerencialismo.

Ainda segundo Silva, Pereira e Alcântara (2012, p 30):

O modelo patrimonialista formalizado nas ações e práticas políticas no Brasil permeou e ainda permeia as relações sociais, fere a Constituição e legitima atitudes e costumes advindos das relações de poder e dominação encontradas em nossa estrutura política e no aparato da administração pública. Este mesmo modelo ainda se mantém arraigado na esfera política atual, principalmente no interior do país e em regiões como o Nordeste brasileiro, em que a dependência da máquina pública se tornou cultural, e esta é mediada pela defesa de interesses particularizados;

O modelo de administração pública burocrática busca gerar ambientes favoráveis à meritocracia, competência, ao profissionalismo e à formalização das relações de trabalho. Com todo este histórico de boas intenções, o modelo burocrático se mostrou insuficiente para acompanhar as mudanças globais e a acentuada complexidade do Estado, dando espaço ao surgimento de novos modelos, como é o caso do modelo gerencialista;

O neoliberalismo foi considerado a alternativa mais plausível para superar as vulnerabilidades ocasionadas pela crise mundial e serviu como instrumento orientador para garantir a governabilidade nas nações em que o modelo de administração pública gerencial se tornou hegemônico no contexto do capitalismo contemporâneo.

Dessa forma Abrúcio (1998), destaca que a ideologia neoliberal vislumbrava desenvolver no âmbito da administração pública a noção de “Estado mínimo” apresentando as seguintes características centrais para a sua consolidação: menor interferência do Estado nas questões econômicas; foco na eficiência e na efetividade dos setores públicos prestadores de serviços e produtores de bens para a sociedade; privatizações de setores públicos considerados impróprios para a responsabilidade estatal; descentralização das políticas públicas; garantia e manutenção do livre comércio; enxugamento da máquina pública; reforma ampla e profunda do Estado; utilização de técnicas e instrumentos gerenciais nos moldes da iniciativa privada.

As novas diretrizes alinhadas ao modelo de administração pública gerencial vão marcar a difusão de ferramentas gerenciais, como privatização, terceirização, reengenharia, benchmarking, Programa de Demissão Voluntária (PDV), ajuste fiscal mais rigoroso, etc. Essas novas diretrizes marcam o início do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso e inauguram a formação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), tendo, como ministro da pasta, Luís Carlos Bresser-Pereira, encarregado de elaborar e implementar as reformas que o Estado necessitava (SILVA, PEREIRA E ALCÂNTARA, 2012).

As características desses modelos de administração são presentes nos dias atuais, contudo, ainda que não haja consensos ou claras definições conceitual-empíricas, a administração pública gerencial de base neoliberal, como não conseguiu realizar todas as etapas propostas em seu bojo, principalmente as que se referem à consolidação e permanência, em nossa época, do Estado mínimo, foi superada pela administração pública societal que busca, de modo geral, a promoção de iniciativas voltadas a maior participação popular nas decisões governamentais, controle permanente dos gastos e investimentos públicos e o fortalecimento dos princípios do Estado Democrático de Direito conforme afirma Silva; Pereira; Alcântara (2012).

Na seara do Direito Administrativo, Guerra e D'Amato (2016) atribui ao termo terceirização duas acepções específicas: uma em sentido lato, outra com orientação restrita. Em aspecto amplo, refere-se ao instituto por meio do qual um particular é contratado para a realização de uma atividade de interesse coletivo, abrangendo as delegações, sejam concessões ou permissões de serviços, obras e bens públicos, desestatizações, desmonopolizações. *Strictu sensu*, a terceirização possui alcance limitado às contratações realizadas pelo Poder Público com vistas à execução das denominadas atividades-meio, tarefas que não se configuram no âmbito das funções precípuas da Administração.

As atividades-meio, segundo Delgado (2011) são referidas pela Lei n. 5.645 de 1970 bem como “outras atividades meramente instrumentais, de estrito apoio logístico ao empreendimento”. O mesmo autor ainda observa que a Consolidação das Leis do Trabalho-CLT no parágrafo 2º do art. 581 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) conceitua atividade-fim como: “a que caracterizar a unidade do produto, operação ou objetivo final, para cuja obtenção todas as demais atividades convirjam, exclusivamente em regime de conexão funcional. ” Para Maurício Godinho, as atividades-fim podem ser conceituadas como “as funções e as tarefas empresariais e laborais que se ajustam no núcleo da dinâmica empresarial do tomador de serviços, compondo a essência dessa dinâmica e contribuindo inclusive para a definição de seu posicionamento e classificação no contexto empresarial e econômico”.

Inicialmente, o inciso III do art. 6º do Decreto-Lei n. 200/67, de 25 de fevereiro de 1967, trouxe como princípio fundamental a descentralização. No mesmo diploma, o art. 10, § 7º, trata da necessidade de a Administração desobrigar-se da realização de tarefas executivas, buscando, sempre que possível, a execução indireta, por meio de contratos, como forma de impedir o crescimento excessivo da máquina administrativa (GUERRA E D'AMATO, 2016).

O artigo 3º, parágrafo único da lei nº 5.645 de 10 de dezembro de 1970, (Revogado pela Lei nº 9.527, de 1997), contribuiu na medida em que relacionou atividades como transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras assemelhadas fossem objeto de execução indireta, mediante contrato, de acordo com o art. 10, § 7º, do Decreto-Lei n. 200.

A Lei n. 6.019, de 31/01/1974, dispõe sobre a possibilidade de trabalho temporário, de até três meses, para atender à necessidade transitória, não constituindo vínculo empregatício dos tomadores de serviço. Neste sentido, a Lei n. 7.102, de 20/06/1983, trouxe amparo legal para a terceirização dos serviços de segurança, vigilância e transporte de valores.

A Constituição da República de 1988 dispôs no art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...] A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

[...] A lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

[...] Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Segundo Guerra e D'Amato (2016) no ano de 1993 o Ministério Público do Trabalho-MPT encaminhou ao Superior Tribunal do Trabalho pedido de alteração do Enunciado n 256, que só permitia a terceirização de serviços de vigilância, para que fosse expressa a ilegalidade da contratação para serviços de limpeza e digitação, exceto para as empresas públicas, as sociedades de economia mista e os órgãos da administração direta, autárquica e fundacional. A Comissão de Súmula, visando atingir também o setor privado, ampliou ainda mais as possibilidades de terceirização, sendo aprovada a Súmula n. 331 que dentre outras medidas:

ENUNCIADO N. 331 – CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS – LEGALIDADE – REVISÃO DO ENUNCIADO 256

[...] Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei 7.102, de 20.6.83), de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.

O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica na responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que este tenha participado da relação processual e consta também do título executivo judicial.

A Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993 no artigo 10º determina a execução indireta de empreitada para obras e serviços, e no artigo 6º elenca os serviços alcançados pela norma, no art. 6º, inciso II. Nessa mesma lei em seu artigo 71 atribui ao contratado a responsabilidade pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

Em contrapartida a Súmula nº 331 em seu inciso IV do TST delega responsabilidade subsidiária quanto aos encargos trabalhistas e resultou na apresentação da Ação Declaratória de Constitucionalidade-ADC nº 16, em novembro de 2010, que definiu pela constitucionalidade do art. 71, § 1º, da Lei Nacional de Licitações:

Ementa: RESPONSABILIDADE CONTRATUAL. Subsidiária. Contrato com a administração pública. Inadimplência negocial do outro contraente. Transferência consequente e automática dos seus encargos trabalhistas, fiscais e comerciais, resultantes da execução do contrato, à administração. Impossibilidade jurídica. Consequência proibida pelo art. 71, § 1º, da Lei Federal n. 8.666/93. Constitucionalidade reconhecida dessa norma. Ação direta de constitucionalidade julgada, nesse sentido, procedente. Voto vencido. É constitucional a norma inscrita no art. 71, § 1º, da Lei Federal n. 8.666, de 21 de junho de 1993, com a redação dada pela Lei n. 9.032, de 1995.

Sendo assim, é preponderante acompanhar o fiel cumprimento das obrigações trabalhistas dos terceirizados, sob pena de responsabilidade imputada pela falha no processo da fiscalização, já que se trata de uma faculdade imposta por lei para com os deveres do devedor originário.

Esta Declaração isenta o Estado de responsabilidade pelo inadimplemento trabalhista da empresa contratada, contudo visando proteger o trabalhador, o TST reeditou a súmula atribuindo ao Estado *in vigilando* a responsabilidade subsidiária em se tratando de culpa *in eligendo*, ou seja, no dever de escolher corretamente a empresa terceirizada, e culpa, omissão da administração no dever de fiscalizar a

correta execução do contrato de terceirização conforme (GUERRA E D'AMATO, 2016).

A lei 13.429 de 31 de março de 2017 altera dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros.

A terceirização não é uma ideia recente, durante a segunda guerra para tender as necessidades de oferta armamentista, as indústrias buscaram parceiros externos na tentativa de aumentar a produção. No Brasil, a discussão sobre a terceirização surge em conjunto com a desregulamentação do mercado iniciada nos anos 1990, na busca pela promoção do desenvolvimento acerca da construção de um novo modelo de Estado que segundo Pereira (1997, p. 902) dizem respeito a quatro pontos essenciais:

A delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal, através de programas de privatização, terceirização e 'publicização' (este último processo implicando a transferência para o setor não-estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta);

A redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário, através de programas de desregulação que aumentem o recurso aos mecanismos de controle via mercado, transformando o Estado em um promotor da capacidade de competição do país em nível internacional, ao invés de protetor da economia nacional contra a competição internacional;

O aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal, que devolve autonomia financeira ao Estado, da reforma administrativa rumo a uma administração pública-gerencial (ao invés de burocrática) e a separação, dentro do Estado, entre a formulação de políticas públicas e a sua execução; O aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo, graças à existência de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou a democracia direta".

Neste sentido a Reforma do Aparelho do Estado objetivou tornar a administração pública mais moderna e eficiente, embasada em uma nova administração gerencial que caracterizada por princípios da confiança e descentralização de decisões buscava formas de gestão flexíveis com estruturas horizontais, descentralização de funções e incentivos a qualidade segundo Freitas et al (2010).

O atual momento atrai atenção especial ao financiamento público:

No Brasil, o mínimo para os gastos públicos com educação, estabelecido pelo Artigo 212 da Constituição Federal, é de 18% da Receita Líquida de Impostos (RLI). Já o mínimo para a saúde foi modificado recentemente por meio da Emenda Constitucional 86, que estabelece um percentual da Recente Corrente Líquida (RCL) de forma escalonada, 13,2% da RCL em 2016, 13,7% em 2017, 14,2% em 2018, 14,7% em 2019 e 15% a partir de 2020. Já a PEC 55 prevê que em 2017 o gasto com educação será 18% da RLI, o gasto com saúde será 15% da RCL e, a partir de então, ambos terão como piso o gasto em 2017 reajustado pela inflação. Ou seja, o gasto federal real mínimo com saúde e educação será congelado no patamar de 2017 (ROSSI E DWECK, 2016).

Ainda segundo Rosse e Dweck (2016), a reforma fiscal proposta pelo governo Michel Temer não é um plano de estabilização fiscal, mas um projeto de redução drástica do tamanho do Estado. No plano macroeconômico, a reforma será um entrave ao crescimento econômico ao institucionalizar e automatizar um ajuste fiscal permanente, abre-se então espaço para o sucateamento dessas áreas e para a eliminação de seu caráter universal. É nessa seara que a UFSB coaduna com a eficientes fiscalização e gestão dos seus contratos no intuito de prover disso melhores resultados financeiros.

A redução de custos e a ideia de maior eficiência fundamentaram o aumento da utilização da colaboração do particular pela Administração. A terceirização, vale dizer, muito utilizada na iniciativa privada, vem se incorporando como um dos institutos mediante os quais a Administração Pública moderna busca a parceria com o setor privado para a realização de suas atividades. Assim, constitui umas das formas de privatização (em sentido amplo) de que vem se socorrendo a Administração Pública (DI PIETRO, 2012).

A terceirização é um tipo de ação administrativa que busca reduzir custos e aumentar a eficiência nas variadas e, é com base justamente na busca pela melhor alocação de recursos públicos, reduzindo custos e adquirindo produtos e serviços mais eficientes para ofertar ao seu público, assim os processos internos seguem todas as normas legais vigentes e nesse contexto abordamos em seguida o contrato de prestação de serviços de maior monta, o contrato 12/2015 entre a UFSB e a ARAÚNA SERVIÇOS ESPECIALIZADOS LTDA.

4.3 Contrato 02/2015 – UFSB e a ARAÚNA SERVIÇOS ESPECIALIZADOS LTDA.

O contrato 12/2015 de prestação de serviços com mão de obra em regime de dedicação exclusiva que entre si firmam a Universidade Federal do Sul da Bahia e a

Empresa Araúna Serviços Especializados LTDA, inscrita no CNPJ/MF sob o nº04.900.474/0001-40, sediada na rua Curitiba, nº 5.423, bairro planalto, município de Rolim de Moura-Rondônia.

Este termo contratual oriundo do pregão eletrônico (SRP) nº 02/2015 tem parâmetros formatados em observância as disposições da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, do Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997 e da Instrução Normativa Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação/Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão-SLTI/MPOG nº 2 (IN-02), de 30 de abril de 2008¹⁶.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL DA BAHIA, EXTRATO DE LTDA- EPP. Objeto: Prestação de serviços terceirizados continuados nas CONTRATO N 12/2015 - UASG 158720. Processo n 23066015546201591. PREGÃO SRP N 2/2015. Contratante: UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL DA BAHIA. CNPJ Contratado: 04900474000140. Contratado: ARAUNA SERVICOS & CONSTRUCOES dependências da Universidade Federal do Sul da Bahia. Fundamento Legal: lei 8666/93, lei 10520/02, decreto 5450/05 e demais legislações pertinentes. Vigência: 30/06/2015 a 29/06/2016. Valor Total: R\$4.548.072,60. Data de Assinatura: 30/06/2015. (SICON - 30/06/2015) 153038-15223-2015NE800087 (DOU, 2015).

O objeto da contratação de pessoa jurídica especializada para prestação de serviços terceirizados continuados de limpeza e conservação nas dependências da UFESB, conforme condições constantes no termo de referência do edital do pregão 02/2015.

Os itens que fazem parte do contrato constam da ata de registros de preço conforme descritos abaixo na tabela 5 com os valores máximos possíveis de acordo com a utilização dos postos previstos. Dessa maneira temos por exemplo o posto para 01 servente custava em 2015 o valor de R\$ 2.741,66, que totalizava ao final de 12 meses R\$ 32.899,92. Considerando a utilização total prevista no contrato de 67 serventes o valor anual somaria R\$ 2.204.294,64.

¹⁶ Instrução Normativa 02 de 30 de abril de 2008 (revogada pela Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017) disponível em: < <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/417-instrucao-normativa-n-02-de-30-de-abril-de-2008>.

Tabela 5- Postos de trabalho em 2015

Item	Especificação	Unidade de medida	Valor unitário mensal (R\$)	Valor global anual por posto (R\$)	Qtd	Valor global anual (R\$)
01	Servente de limpeza	Posto anual	2.741,66	32.899,92	67	2.204.294,64
02	Auxiliar de jardinagem	Posto anual	2.591,52	31.098,24	9	279.884,16
03	Copeira	Posto anual	2.574,82	30.897,84	6	185.387,04
04	Almoxarife	Posto anual	3.616,47	43.397,64	7	303.783,48
05	Garçom	Posto anual	2.999,98	35.999,76	2	71.999,52
06	Cabo de turma	Posto anual	2.516,17	30.194,04	3	90.582,12
07	Lavador de carro	Posto anual	2.641,10	31.693,20	2	63.386,40
08	Auxiliar de carga e descarga	Posto anual	2.374,85	28.498,20	5	142.491,00
09	Encarregado de apoio	Posto anual	3.708,04	44.496,48	3	133.489,44
10	Porteiro	Posto anual	2.433,22	29,198,64	15	437.979,60
11	Recepcionista II	Posto anual	2.491,66	29.899,92	12	358.799,04
12	Recepcionista nível III	Posto anual	2.874,96	34.499,52	8	275.996,16
TOTAL				402.773,40	139	4.548.072,60

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do contrato 12/2105 celebrado entre a UFSPB e a Araúna Serviços Especializados Ltda.

A vigência do contrato é de 12 (doze) meses contados a partir da data de assinatura, podendo, no interesse da administração, ser prorrogado por igual período, mediante Termo Aditivo, observado o limite de 60 (sessenta) meses, conforme disposto no inciso II, do artigo 57, da Lei nº 8.666/93, almejando a obtenção de melhores preços e condições mais vantajosas para a Administração.

Conforme o quadro 01 o valor global do contrato é de R\$ 4.548.072,60 (quatro milhões, quinhentos e quarenta e oito mil, setenta e dois reais e sessenta centavos). Ressaltando que para a formação desse valor devem ser consideradas as despesas

originárias diretas e indiretas que decorrem da execução do objeto, como tributos e/ou impostos, encargos sociais, trabalhistas fiscais, previdenciários e comer ciais incidentes, frete, seguro, taxa de administração e outros que se façam necessários para o cumprimento do objeto contratado.

A justificativa que consta no edital do pregão 02/2015 da UFSB (2015) para a contratação dos serviços por terceiros, salientou a necessidade da Universidade em dispor de serviços de apoio para desempenhar suas atividades acadêmicas e administrativas na Reitoria, nos campi e em suas demais unidades. Assim, a contratação de empresas especializadas no desenvolvimento de serviços básicos que viabilizem o funcionamento da nova Instituição previa serviços de limpeza, asseio e conservação, portaria e recepção. Essa contratação visava garantir a operacionalização integral das atividades finalísticas (atividades atreladas às funções de Estado) de forma contínua, eficiente, flexível, fácil, segura e confiável.

Para atingir esse objetivo, a Administração Pública vem buscando, de forma racional e persistente, obter melhor emprego de seus escassos recursos, visando atingir a eficácia e eficiência de suas ações. Essa difícil missão, muitas vezes, torna-se impossível de ser cumprida a contento, em razão da falta de uma estrutura específica para execução de tarefas que, embora sejam consideradas auxiliares, são imprescindíveis para o funcionamento das organizações, como é o caso dos serviços terceirizados que se pretende licitar (UFSB, 2015).

O planejamento realizado pela UFSB zela pelo melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e/ou financeiros despendidos na contratação de serviços terceirizados, e conseqüentemente abrange as atividades auxiliares às atividades acadêmicas e administrativas.

Segundo a UFSB (2015) a contratação previa que o consumo de matérias e o fornecimento de equipamentos a serem utilizados nos serviços, ficariam a cargo da contratada, compondo os custos, o que resultaria numa melhor aplicação dos recursos financeiros empregados, uma vez que a contratada seria a maior interessada em racionalizar tais recursos, cuja economia esperava-se ser repassada à Instituição. Portanto, a contratação resultar-se-á benéfica e vantajosa, vez que, não implicará em dispêndios, tais como aquisições e guarda de materiais, contratação, treinamento e administração de mão-de-obra (UFSB, 2015).

A contratação foi realizada considerando a legislação vigente no país a exemplo da Lei nº 9.632, publicada no DOU de 08/05/98, que trata da extinção de Cargos da

Administração Pública Federal, a contratação das atividades básicas de Limpeza, Higienização, Conservação, Portaria e Recepção.

Quanto à determinação do quantitativo de pessoas a ser contratado pela contratante, tomou-se por referência a área física por m² (interna e externa) a ser limpa, bem como a necessidade atual e futura das demais atividades a serem contratadas, e as disponibilidades de orçamento.

A utilização de postos a registrar foi empregada devido a adequação ao planejamento estratégico da UFSB. Por se tratar de uma instituição de ensino recente e por sua estimativa de aumento de demanda, foi necessário registrar um número de postos além da capacidade atual, para um perfeito suprimento da necessidade vindoura. Por conseguinte, para a correta execução do serviço, optou-se pelo uso do Procedimento Especial de Licitação Sistema de Registro de Preços, obedecendo aos ditames do art. 3º, inciso IV, do Decreto 7.892 de 23 de janeiro de 2013 (UFSB, 2015)

Ainda conforme o edital do referido pregão, justificou-se quanto ao não parcelamento do objeto, pois tendo em vista as recomendações da IN SLTI-MPOG n. 02/2008 tem-se que:

Os serviços em tela serão licitados conjuntamente, pois, o seu parcelamento geraria perda de economia de escala, o que resultaria numa contradição frente ao objetivo de melhor aproveitamento dos recursos em benefício do interesse público. [...]
Observada essa linha de raciocínio, a simples divisão desses serviços implicará apenas em aumento de despesas para a Universidade Federal do Sul da Bahia, seja para contratá-los, seja para geri-los.
Portanto, sob o ponto de vista técnico e econômico, serviços não especializados, como os constantes neste Termo de Referência, não devem ser divididos, sob pena de perda de economia de escala e possível prejuízo ao erário (UFSB, 2015 p. 5).

Abaixo a tabela 6 mostra além do contrato para os serviços de limpeza e conservação outros para atividades essenciais às atividades da UFSB. Observa-se que é predominante o grau moderado de especificidade, contudo há contratos de ativos específicos característicos de instituições universitárias.

Tabela 6- Contratos de prestação de serviços não abrangidos pelo plano de cargos da unidade – pessoal de apoio

Ano do Contrato	Objeto	Período Contratual		Escolaridade
		Início	Fim	
2015	Apoio operacional	22/05/2015	22/02/2016	Ensino médio
2015	Vigilância patrimonial	08/05/2015	08/05/2016	Ensino médio
2015	Limpeza, e conservação	30/06/2015	29/06/2016	Ensino fundamental
2016	Motoristas	22/02/2016	22/02/2017	Ensino médio

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Portal da Transparência.

Abaixo nas tabelas 7 e 8 estão descritos os valores realizados à contratada pelos serviços prestados nos meses de julho de 2015 quando haviam 38 terceirizados no quadro de prestadores de serviços à UFSB e maio de 2018 já dispendo de serviços por 44 colaboradores.

Tabela 7- Postos do contrato 12/2015 em julho de 2015

Posto	Quantidade	Valor mensal unitário	Valor mensal total
Servente	23	2.741,66	63,058,18
Auxiliar de jardinagem	3	2.591,52	7.774,56
Copeira	1	2.574,82	2.574,82
Almoxarife	1	3.616,47	3.616,47
Garçom	-	2.999,98	
Cabo de turma	1	2.516,17	2.516,17
Lavador de veículos	-	2.641,10	
Auxiliar de carga e descarga	1	2.374,85	2.374,85
Encarregado de apoio	2	3.708,04	7.416,08
Porteiro	1	2.433,22	2.433,02
Recepcionista II	10	2.491,66	12.458,30
Recepcionista III	-	2.874,96	
TOTAL	38		104.222,65

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do contrato 12/2105 celebrado entre a UFSB e a Araúna Serviços Especializados Ltda.

Tabela 8- Postos do contrato 12/2015 em maio de 2018

Posto	Quantidade	Valor mensal unitário	Valor mensal total
Servente	21	3.313,98	69.593,58
Auxiliar de jardinagem	4	3.155,54	12.622,16
Copeira	1	3.112,36	3.112,36
Almoxarife	1	4.394,41	4.394,41
Garçom	-		
Cabo de turma	1	3.074,80	3.074,80
Lavador de veículos	-		
Auxiliar de carga e descarga	1	2.933,15	2.933,15
Encarregado de apoio	2	4.501,25	9.002,50
Porteiro	2	2.975,57	5.951,14
Recepcionista II	11	3.045,42	33.499,62
Recepcionista III	-	-	
TOTAL	44		144.183,72

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do contrato 12/2105 celebrado entre a UFSB e a Araúna Serviços Especializados Ltda.

Os locais de realização dos serviços contratado são:

- Campi de Itabuna/Reitoria - Campi Jorge Amado, Rua Itabuna, s/n, Rod. Ilhéus-Vitória da Conquista, km 39, BR 415, Ferradas, Itabuna, Bahia, CEP 45613-204.
- Campi Teixeira de Freitas - Praça Joana Angélica, 250, bairro São José CEP: 45988-058.
- Campi de Porto Seguro - Centro Cultural e de Eventos do Descobrimento - Rodovia Porto Seguro - Eunápolis - BR-367 - km 10 - CEP 45810-000.
- CEPLAC – Itabuna - Km 22, Rodovia Ilhéus/Itabuna, Ilhéus-BA.
- CEPLAC – Salvador - Av. Sete de setembro, 2209, Corredor da Vitória, Salvador, CEP 40080-002. 6.6

As Redes de Colégios Universitários (CUNIS) estão distribuídos nas localidades relacionadas abaixo na tabela 9:

Tabela 9- Localização dos Colégios Universitários

REDE CUNI- TEIXEIRA DE FREITAS			
Município	Unidade Escolar	Região	Endereço
TF-1 Teixeira de Freitas (Sede)	CETEPS	EXTREMO SUL/DIREC-09	Av. Beira Vale Jardim Planalto
TF-2 Mucuri	Colégio Estadual Jaci Ferreira dos Santos	EXTREMO SUL/DIREC-09	Pça Custodia Costa de Oliveira, 101, SNº– Mucuri - Tel.: 73 3206-2264
TF-3 Nova Viçosa	Colégio Estadual Eraldo Tinoco	EXTREMO SUL/DIREC-09	Distrito de Posto da Mata
TF-4 Medeiros Neto	Escola Estadual Deolisano Rodrigues de Souza	EXTREMO SUL/DIREC-09	Rua Presidente Médici, Nº 00100 – Tel.: 3296-1812
TF-5 Alcobaça/Prado	Escola Estadual Eraldo Tinoco	EXTREMO SUL/DIREC-09	Av. Antônio Carlos Magalhaes, Nº, Tel.: 73 3293-2510
TF-6 Caravelas	Colégio Polivalente de Caravelas	EXTREMO SUL/DIREC-09	Rua das Palmeiras, Nº 00077, Tel.: 73 3297-2091
TF-7 Itamaraju	Colégio Polivalente	EXTREMO SUL/DIREC-08	Rua Chile nº 47 Centro
TF-8 Assentamento	Colégio Estadual Do Campo Alves Pereira	EXTREMO SUL/DIREC-08	Rodovia Itamaraju/Jucuruçu
REDE CUNI-PORTO SEGURO			
PS-1 Porto Seguro	Colégio Modelo Luís Eduardo Magalhães	EXTREMO SUL/DIREC-08	BR 367, KM 26, Nº S/N, Tel.: 73 3268- 4910
PS-2 Eunápolis	Colégio Estadual Professor Fernando Alban	EXTREMO SUL/DIREC-08	Avenida W, S/N, Tel.: 73 3281-6414
PS-3 Itabela	Colégio Estadual ACM	EXTREMO SUL/DIREC-08	Rua Doutor Hélio Brito Costa, Nº, Tel.: 73 32700514 PS
PS-4 Santa Cruz Cabralia	Colégio Estadual Professora Terezinha Scaramussa	EXTREMO SUL/DIREC-08	Praça Frei Henrique de Coimbra, Nº S/N, Tel.: 73 3282-1867
PS-5 Belmonte	Complexo Escolar Polivalente de Belmonte	EXTREMO SUL/DIREC-08	Rua 23 de Maio, Nº Sn, Tel.: 73 3287-2
PS-6 Aldeia Indígena	Colégio Estadual Indígena Coroa Vermelha	EXTREMO SUL/DIREC-08	Aldeia Indígena de Coroa Vermelha

REDE CUNI - ITABUNA				
Município	Unidade Escolar	Região	Endereço	
IT-1 Itabuna (Sede)	Colégio Estadual Dona Amado Amélia	LITORAL SUL/DIREC-0	Avenida Manoel Chaves, S Nº, Tel.: 73 3617-8285	
IT-2 Ilhéus	Colégio Modelo de Ilhéus	LITORAL SUL/DIREC-06	Av. Roberto Santos, Nº, Tel.: 73 3231-5104	
IT-3 Camacan	Colégio Estadual Polivalente de Camacan	LITORAL SUL/DIREC-0	Rua Bela Vista, Nº Sn, Tel.: 73 32831973	
IT-4 Pau Brasil	Colégio Luiz Eduardo Magalh	LITORAL SUL/DIREC-0	Rua Sávio Rosa de Assis, S/N	
IT-5 Ibicaraí	Colégio Luiz Eduardo Magalhães	LITORAL SUL/DIREC-0	R. Marechal Rondon - Centro	
IT-6 uma	Colégio Estadual de Una	LITORAL SUL/DIREC-06	Rua David Fuchs, Nº, Centro, Tel.: 73 3236-2207	
IT-6 Canavieiras	Colégio Modelo de Canaveira	LITORAL SUL/DIREC-06	Rua Augusto Severo, centro, Tel. 73 3284-1862	
IT-7 Itacaré	Colégio Estadual Aurelino Leal	LITORAL SUL/DIREC-06	Rua Rui Barbosa, nº 159, Tel.: 73 3251-3408	
IT-8 Buerarema	Colégio Estadual Enedina Oliva	LITORAL SUL/DIREC-0	Av. Paulo Portela, S/Nº, Centro, Tel.: 73 3237-2670	
IT-9 Coaraci	Colégio Estadual Almakazir Gally Galvão	LITORAL SUL/DIREC-0	Rua Felício de Novaes, Nº, Centro, Tel.: 73 3241-295	
IT-10 Itajuípe	Polivalente de Itajuípe	LITORAL SUL/DIREC-0	Jardim Bela Vista, Sn, Centro, Tel.: 73 3238-2684	
IT-11 Ubaitaba	Polivalente de Ubaitaba	LITORAL SUL/DIREC-0	AVENIDA VASCO NETO, SNº, Centro, Tel.: 73 3230135	
IT-Assentamento	Arataca	LITORAL SUL/DIREC-0	A definir	

Fonte: (UFSB 2015)

Considerando a IN-02 e IN-05 que atualizou medidas que contemplam a categoria dos serventes como segue na tabela abaixo, a gestão e fiscalização desse contrato assim como para os demais parceiros terceirizados.

Tabela 10- Produtividade com base na IN-02 e IN-05

PRODUTIVIDADE		
ÁREAS INTERNAS	IN - 02	IN - 05
Pisos acarpetados	600 m ²	800 m ² a 1200 m ²
Pisos frios	600 m ²	800 m ² a 1200 m ²
Laboratórios	330 m ²	360 m ² a 450 m ² ;
Almoxarifados/galpões	1.350 m ²	1500 m ² a 2500 m ²
Oficinas	1.200 m ²	1200 m ² a 1800 m ²
Áreas com espaços livres-saguão, hall e salão	800 m ²	1000 m ² a 1500 m ²
Banheiros		200 m ² a 300 m ²
ÁREAS EXTERNAS		
Pisos pavimentados adjacentes/contíguos às edificações	1.200 m ²	1800 m ² a 2700 m ²
Varrição de passeios e arruamentos	6.000 m ²	6000 m ² a 9000 m ²
Pátios e áreas verdes com alta frequência	1.200 m ²	1800 m ² a 2700 m ²
Pátios e áreas verdes com média frequência	1.200 m ²	1800 m ² a 2700 m ²
Pátios e áreas verdes com baixa frequência	1.200 m ²	1800 m ² a 2700 m ²
Coleta de detritos em pátios e áreas verdes com frequência diária	100.000 m ²	100.000 m ²
ESQUADRIAS EXTERNAS		
Face externa com exposição a situação de risco	110 m ²	130 m ² a 160 m ²
Face externa sem exposição a situação de risco	220 m ²	300 m ² a 380 m ²
Face interna	220 m ²	300 m ² a 380 m ² ;
FACHADAS ENVIDRAÇADAS	110 m ²	130 m ² a 160 m ²
ÁREAS HOSPITALARES E ASSEMBELHADAS	330 m ²	360 m ² a 450 m ²

Fonte: Elaboração própria com base em dados das Instruções Normativas 02 e 05.

Para o pleno sucesso da parceria um aspecto importante recai sobre a redação, trata-se da gestão e fiscalização dos contratos, visando estabelecer uma boa relação entre as partes envolvidas e o cumprimento das obrigações de ambas as partes que fica a cargo da fiscalização.

Conforme o art. 67 da Lei 8.666/1993, a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assistência de informações pertinentes a essa atribuição (Brasil, 1993).

O fiscal de contratos tem a responsabilidade de acompanhar a execução das

atividades verificando se estão em conformidade com os termos do edital.

A propósito, vale registrar que a prerrogativa conferida à Administração de fiscalizar a implementação da avença deve ser interpretada também como uma obrigação. Por isso, fala-se em um poder-dever, porquanto, em deferência ao princípio do interesse público, não pode a Administração esperar o término do contrato para verificar se o objeto fora de fato concluído conforme o programado, uma vez que, no momento do seu recebimento, muitos vícios podem já se encontrar encobertos (TCU, 2009).

Costa (2013) afirma que o gestor de contrato, por sua vez, também deve pertencer aos quadros da Administração, tem as atribuições de tratar com o contratado, exigir o cumprimento do pactuado, sugerir eventuais modificações contratuais, comunicar a falta de materiais, recusar o serviço (nesse caso, geralmente subsidiado pelas anotações do fiscal).

A gestão é o serviço geral de gerenciamento de todos os contratos; a fiscalização é pontual. Na gestão, cuida-se, por exemplo, do reequilíbrio econômico-financeiro, de incidentes relativos a pagamentos, de questões ligadas à documentação, ao controle dos prazos de vencimento, de prorrogação, etc. É um serviço administrativo propriamente dito, que pode ser exercido por uma pessoa ou um setor. Já a fiscalização é exercida necessariamente por um representante da administração, especialmente designado, como preceitua a lei, que cuidará pontualmente de cada contrato. (ALVES, 2011, p. 65).

Nesse sentido envolvendo esses dois personagens Furtado (2012, p. 440) diz:

A fim de se evitar qualquer ingerência nas atividades de fiscalização, não deve o fiscal de contratos ser subordinado ao gestor de contratos, e, a bem do princípio da segregação de funções, as atividades de gestor de contratos e fiscal de contratos não devem ser atribuídas a uma mesma pessoa. “Não obstante a não segregação dessas duas atribuições não possam ser consideradas ilegais, ela deve ser evitada”. (FURTADO, 2012, p. 440).

Quanto a importância que se deve ter quando o assunto a se tratar é o bem público e para dimensionar a participação do fiscal nesse cenário, Costa (2013) conclui nos seguintes termos essa participação no processo de fiscalização: visa garantir a materialização dos objetivos da licitação, isonomia, proposta vantajosa para a administração e promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

O fiscal de contratos também tem importância crucial na aplicação de penalidades à contratada, pois acompanha execução do contrato e anota as falhas em registro próprio, anotações essas que serão as razões de fato da motivação para eventual aplicação de penalidade ou mesmo rescisão unilateral do contrato.

Ainda conforme Costa (2013) com a alteração ocorrida na Súmula nº 331 do TST, falhas na fiscalização dos contratados de terceirização de mão de obra pode atrair para a Administração Pública a responsabilidade subsidiária pelo pagamento dos débitos trabalhistas, o que aumentou ainda mais a responsabilidade do fiscal na verificação da correta execução desses contratos. Dentre tantas atribuições do fiscal de contratos, este tem ainda potencial para causar danos ao erário, logo passível de responsabilidade civil, penal e administrativamente e por ato de improbidade administrativa, estando ainda sujeito às sanções dos Tribunais de Contas.

A instrução normativa nº 5 representa um avanço no âmbito da administração pública federal, essa versão objetivou otimizar as contratações, pois permitiu a simplificação e padronização de procedimentos e processos, a partir de modelos de documentos e com novas maneiras de contratar e gerir e execução dos serviços almejados. Trata-se de buscar a melhor relação custo-benefício nas contratações, que estão relacionadas à alocação eficiente de recursos públicos a partir do processo licitatório.

Uma ferramenta institucionalizada e sedimentada de gestão de risco que auxilia nas contratações de serviços continuados é a Conta-Vinculada, incorporada após a regulamentação de serviços terceirizados na Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional com a edição da Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008.

A Conta-Vinculada possibilita garantir o cumprimento das obrigações sociais e trabalhistas dos terceirizados alocados para prestar serviços assim como para a segurança jurídica dos gestores e fiscais de contrato.

Segundo a Secretaria de Gestão (2018, p.10) a Conta-Vinculada é destinada exclusivamente à provisão dos valores referentes ao pagamento das férias, 1/3 constitucional de férias e 13º salário, dos encargos previdenciários incidentes sobre as rubricas citadas, bem como dos valores devidos em caso de pagamento de multa sobre o saldo do FGTS na demissão sem justa causa, dos funcionários da empresa contratada que se encontram alocados no órgão. Dessa maneira, os recursos ficam resguardados e somente serão liberados com expressa autorização do órgão contratante, mediante comprovação das despesas por parte da empresa, não constituindo, portanto, um fundo de reserva.

É do interesse público uma gestão mais eficiente, a terceirização então representa o instrumento que possibilitará cada vez mais a melhoria do Estado,

quanto a UFSB, esta poderá manter o foco em segmentos considerados mais relevantes, permanecendo na busca por parceiros que tornem as atividades mais dinâmicas e acompanhe assim o redesenho do aparato estatal.

A afirmação da terceirização das atividades meio na UFSB está atrelada ao desempenho administrativo que envolve principalmente os gestores e os fiscais dos contratos, o resultado disso considerando as modelagens jurídicas, são ganhos de eficiência, que em geral são atribuídos ao setor privado, além da capacidade de gerenciar situações com mais liberdade e com menos efeitos colaterais. O instrumento que possibilita rever pontualmente adversidades e com isso minimizar incoerências é o contrato, este molda as relações entre o Estado e seus agentes.

Em face do cenário de diminuição dos recursos públicos para o setor de educação e do caráter legal que extinguiu cargos da administração pública federal, a UFSB aponta para a execução indireta os seus serviços de limpeza, higienização, conservação, portaria e recepção, a governança híbrida que adotada por esta autarquia é atribuída devido a inexistência de ativos específicos no contrato entre a instituição e a Araúna Serviços Especializados LTDA. A adoção da estrutura híbrida se justifica pela capacidade de ajustes através de arranjos contratuais, que possibilitam ajustes financeiros e controles administrativos que permitem a gestão compartilhada da atividade contratada, que embora composto de atividades intermediárias (meio) tem relativa complexidade por envolver um mix de atividades em um só termo e abarcar toda a burocracia do serviço público.

Assim verifica-se a compatibilidade de custos em associação a estrutura do contrato firmado que tem aporte financeiro aliado a convenção coletiva de trabalho, que é o ato jurídico pactuado entre sindicatos e/ou federações de empregador e empregadores, estabelecendo regras para as relações de trabalho em todo o âmbito econômico e profissional. A estrutura híbrida desta forma, evita o vínculo empregatício e suas responsabilidades advindas, minimizando a carga de atividades da administração, minimizando entraves como os problemas de contingência, incerteza e reconhecimento e adaptação a novos processos.

O contrato em questão foi elaborado visando obter redução de custos desde sua elaboração considerando as diversas fases, no processo licitatório visando o benefício do interesse público, os serviços foram licitados conjuntamente provendo economia de escala. Observando a tendência do mercado que tem considerado as empresas prestadoras de serviços, não uma especializada, mas uma administradora

de mão de obra, assim essas abarcam vários tipos de serviços em um único contrato reduzindo os custos fixos.

A especificidade mista observada reflete a governança híbrida de um contrato contemporâneo, com previsão intertemporal, embora tenha natureza e dimensões definidas, possibilitam ajustes corretivos com definições limites previstas e ainda zela pela manutenção da relação contratual, demonstrando assim um novo modelo que distancia das amarras das transações clássicas, é uma nova forma de pensar e gerir as instituições.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A sociedade em escala crescente de exigências proporciona diferentes perspectivas sobre instituições seja sob a perspectiva de hierarquia considerando então as normas sociais e legais impostas ou sob o viés econômico com a abordagem das organizações, dos contratos e dos modelos híbridos, objetivam a redução dos custos de transação, resultante de planejamento adequado, não aquele espontâneo que coaduna com a concepção de Smith refutando a participação do Estado que ao intervir afetaria liberdade que os indivíduos necessitam para adaptar ou adequar a sociedade, instabiliza o sistema econômico.

Com a compreensão das limitações de racionalidade reconhecemos as falhas de mercado, e a existência de possíveis problemas nos contratos, as incertezas e complexidade do ambiente, acentuado pela globalização e o oportunismo oriundo principalmente pelo exercício do poder através de informações privilegiadas são os determinantes dos custos de transação.

O universo do Ensino Superior é complexo e no Brasil sua história mostra atraso em relação ao progresso do resto do mundo, nos últimos anos o estado brasileiro vem modificando a forma de atuar com a educação por conta da alternância de correntes políticas no poder e o que perpetua é a insuficiência de aportes para esse setor. Contudo, esse nível de educação se reestrutura rompendo com o princípio da indissociabilidade existente entre o ensino, pesquisa e extensão visando a expansão principalmente pela privatização do ensino.

Como forma de controle e estabilidade econômica a pauta do atual governo, que herdou uma crise econômica do anterior, foi de realizar e redução de gastos que afetam a diversos setores, a exemplo da Emenda Constitucional nº 95 alterando a constituição federal para instituir o teto dos gastos públicos que conseqüentemente vem criando obstáculos ao funcionamento das universidades públicas e já é o principal desafio para a administração da Universidade Federal do Sul da Bahia-UFSB.

A estrutura de governança híbrida da UFSB é característica das parcerias entre o público e o privado e tem seu arranjo institucional bem articulado de forma que existe plena cooperação entre os seus setores. O contrato com a Araúna Serviços Especializados Ltda, tendo em foco seu objeto, caracteriza-se como com grau de especificidade moderado sem internalizar as atividades especificadas no referido contrato, mantendo a burocracia para o controle das ações oriundas deste. A UFSB

trata de forma distinta as transações com diferentes ativos, dessa forma não há risco de descontrole quando os ativos são específicos.

O correto acompanhamento da execução do contrato 12/2015 por parte da UFSB visa promover ajustes sempre que possível para que o objeto contratado seja fornecido com excelência, isso reflete a boa aplicabilidade do bem público, e se tratando do erário, a redução de custo, sob qualquer aspecto, é de grande valia.

Vale observar o pensamento de North por exemplo quando afirma que quanto menores são os custos de transação em um país maior será o seu desenvolvimento, assim as firmas restringem as transações no intuito de eliminar a atuação de entes oportunistas. Quando a situação é oposta, a incidência de relações envolvendo entes oportunistas acarreta ações de correção para disciplinar ou corrigir as transações de modo que resulta em um processo inchado, burocrático, que tomamos como exemplo conveniente o processo de compras na esfera pública.

Logo, sabendo dessa realidade a UFSB estabeleceu critérios definidos para a atuação dos setores de forma que a gestão e a fiscalização sejam determinadas considerando a formação acadêmica dos servidores, ou seja por similaridade, possibilitando melhores resultados na medida que o grau de identificação de possíveis correções contratuais é mais elevado por se tratar de área de conhecimento do servidor designado.

O retorno da fiscalização para a gestão com as informações observadas durante a execução dos serviços ou entrega dos materiais proporciona ajustes que de fato afetam positivamente o financeiro e dessa forma as ações futuras reduzem a possibilidade de falhas, partindo desde já do projeto básico que definirá os termos dos contratos cada vez mais acertados.

Exemplo disso é a utilização da conta vinculada que além de possibilitar melhor controle da gestão, caracteriza a estrutura de governança híbrida pois configura a manutenção da autoridade ao manter controle em etapas do processo de gerência do contrato.

O contrato em estudo tem grande abrangência na UFSB, porém moderada especificidade produz grande concorrência e esse fator é determinante para coibir falhas na execução dos serviços pois as empresas buscam melhorar a qualidade para superar as demais. De fato, esse envolvimento com um ente privado independente pode, na busca dos objetivos comuns, gerar impasses na cooperação e adaptação entre as partes, diferentemente de problemas observados por um mercado ou uma

hierarquia.

Conforme dito, a terceirização é processo legal que está presente tanto no setor privado quanto no setor público, essa tendência busca reduzir custos e para tanto é necessária eficiência da atuação de toda instituição. Os obstáculos à educação tendem ao agravamento na medida da defasagem do financiamento pelo governo ao longo dos anos de vigência da Emenda Constitucional nº 95, pois o governo decidiu pelo controle dos repasses à saúde e educação como medida na busca do controle econômico.

Com a prática da terceirização surge o aumento da qualidade dos produtos e serviços por meio da especialização das empresas que acirram a competição nesse nicho de mercado, e promove por consequência a diminuição de preços o que gera benefícios as contratantes.

A resposta dos governos para com as deficiências do setor público em fornecer bens e serviços com qualidade variou de privatização à terceirização, esta última apesar de ser uma prática a tempos difundida, somente após os anos 80 alastrou-se pela esfera pública sob a influência de economistas defensores do Novo Institucionalismo Econômico. Assim, diferentes estruturas de organizações e de processos internos deram novos formatos a eficiência e ao comportamento dos agentes.

A governança híbrida é a adequada neste estudo restrito pois, uma vez combinando adaptação autônoma e adaptação coordenada, consegue manter seus contratos de forma satisfatória se valendo do uso oportuno de informações para fazer ou não, uso de incentivos para reduzir custo ou uso de controles administrativos e de custos com burocracia considerando a especificidade dos ativos e a frequência das transações.

De posse das abordagens aqui percebidas e considerando a amplitude administrativa e econômica que compõe a serviço público e suas relações com o setor privado, esse trabalho permite o desenvolvimento de novas abordagens no processo de construção do conhecimento sobre os custos de transação e suas possibilidades para as distintas estruturas institucionais ou específico a esse estudo através, por exemplo, da monetização dos custos supracitados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, L. F. **Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático**. São Paulo: FGV, 1998.

AGUIAR, V. **Um balanço das políticas do governo Lula para a educação superior: continuidade e ruptura**. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em: 13 abr 2018.

ANDRADE, M. de. **Movimento Modernismo Brasileiro**. (sd) Disponível em <http://www.educacao.globo.com>. Acesso em 27 jun 2018.

AREND, Marcelo e CÁRIO, Sílvio A. F. **Origens e determinantes dos desequilíbrios no Rio Grande do Sul: uma análise a partir da Teoria Institucional de Douglass North**. Ensaio FEE, Porto Alegre, v.26, número especial, p. 63-95, 2005.

ARGUIN, Gerárd. **Planejamento Estratégico no Meio Universitário. Estudos e Debates**. Brasília: Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, 1989.

AZEVEDO, Fernando. **A Cultura Brasileira**. 4ª ed. São Paulo: Edições Melhoramentos, 1964.

AZEVEDO, Paulo Furquim de. **Integração vertical e barganha**. Tese de doutoramento em Economia, São Paulo, USP, 1996.

AZEVEDO, Paulo Furquim de. **NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL: referencial geral e aplicações para a agricultura**. Revista Instituto de Economia Agrícola. São Paulo. Disponível em: < http://www.gepai.dep.ufscar.br/pdfs/1085082759_ASP-REFERENCIAL.pdf>. Acesso em 27 jun 2018.

BAZZOLI, Laure.; DUTRAIVE, Veronique L'économie de l'action collective de John Roger Commons. **L'Économie Institutionnaliste: les fondateurs**. V. Dutraive (Coord.). Paris, 1995, p.29-45.

BOHER, I. N.; PUEHRINGER, J.O.; SILVA, D. S.; NAIRDORF, J. **A história das universidades: o despertar do conhecimento**. Disponível em: <<http://www.unifra.br/eventos/jne2008/Trabalhos/114.pdf>>. Acesso em 03 abr 2018.

BORGES, C.C. de A.; LUCENA, C. A. **Expansão do ensino superior no governo FHC e os cursos de Administração**. 2013. Disponível em: <<http://www.asancuberlandia.com.br>>. Acesso em: 10 abr 2018.

BOTELHO JÚNIOR, C. de O. **Uma Análise Econômica da Expansão da Educação Superior em Juiz de Fora**. Faculdade Machado Sobrinho, 2004 Acesso em 4 de outubro de 2012.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 05 jun 2018.

BRASIL, Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Disponível em: <

<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em 05 jun 2018.

BRASIL, Governo Federal. Balanço de governo 2003-2010. Educação. 2003. Disponível em: <http://www.planejamento.br>>. Acesso em: 16 abr 2018.

BRASIL, INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 02, de 30 de abril de 2008. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/normativas/417--> >. Acesso em: 09 jun 2018.

BRASIL, INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 5, DE 25 DE MAIO DE 2017. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/IN-n-05-de-26-de-maio-de-2017---Hiperlink.pdf>>. Acesso em: 09 jun 2018.

BRASIL, Lei 5.645, de 10 de dezembro de 1970. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5645.htm>. Acesso em: 05 jun 2018.

BRASIL, Lei 6.019, de 3 de janeiro de 1974. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l6019.htm>. Acesso em: 05 jun 2018.

BRASIL, LEI Nº 7.102, DE 20 DE JUNHO DE 1983. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7102.htm>. Acesso em 17 jun 2018.

BRASIL, Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em 18 jun. 2017.

BRASIL, Lei 9.527, de 10 de dezembro de 1997. Disponível em<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9527.htm#art18>. Acesso em: 05 jun 2018.

BRASIL, Lei 12.818, de 5 de junho de 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12818.htm >. Acesso em 04 de dez. 2017.

BRASIL, Lei Nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm>. Acesso em: 28 de jan. 2018.

PEREIRA, Bresser. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

BRONZO, M. & HONÓRIO L. **O Institucionalismo e a abordagem das interações estratégicas da firma**. RAE-eletrônica, v. 4, n. 1, Art. 5, jan/jul. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/raeel/v4n1/v4n1a08.pdf>>. Acesso em: 18 de nov. de 2017.

BUENO, Newton P. **A nova economia institucional e a historiografia clássica do período colonial brasileiro**. IN: Anais do V Congresso Brasileiro de História Econômica. Belo Horizonte: ABPHE, 2003. www.scielo.com, acesso em 03 de janeiro de 2018.

CABRAL, M. R. **A educação no Renascimento**: uma síntese histórica do renascimento. 2010. Disponível em <http://www.webartigos.com>. Acesso em 21 mai

2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Promulgada emenda constitucional do teto dos gastos públicos.** Câmara Notícias. 2016. Disponível em:< <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ECONOMIA/521413-PROMULGADA-EMENDA-CONSTITUCIONAL-DO-TETO-DOS-GASTOS-PUBLICOS.html>>. Acesso em: 26 jun 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 233

CHATTERTON, P; GODDARD, J. The response of HEIs to regional needs. In: RUTTEN, R.; BOEKEMA, F.; KUIJPERS, E. (edited). **Economic geography of higher education: knowledge, infrastructure, and learning regions.** London: Routledge, 2003, p. 19-41.

CAVALCANTE, C.M. A Economia Institucional e as três dimensões das instituições. **Revista de Economia Contemporânea.** Rio de Janeiro, v.18 n.3 p,273-392, set/dez/2014.

CHACON, J.M.T.; CALDERÓN, A. I. **A expansão da Educação Superior privada no governo FHC 2015.** Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com>>. Acesso em 27 jun 2018.

COASE, Ronald Henry. The nature of the firm. **Economica**, v. 4, p. 386-405, 1937. EMPRESA BRASIL COMUNICAÇÃO (EBC). 2016. **Saiba o que muda com a PEC Do Teto dos Gastos Públicos.** Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=540698&id=14374770&idBinario=15655553&mime=application/rtf>>. Acesso em: 05 de ago. 2017.

COMMONS; J. R. Institucional econômica. **American Economic Riview**, Pittsburgh, v. 21, p. 548. 1931. Disponível em: <<https://webpace.utexas.edu>>. Acesso em: 19 mar 2018.

CONCEIÇÃO, Octavio A. Camargo. **Instituições, crescimento e mudança na ótica institucionalista.** Tese de Doutorado em Economia, PPGE/UFRGS, Porto Alegre, 2001.

CONCEIÇÃO, Octavio A. Camargo. **Instituições, crescimento e mudança na ótica institucionalista.** Tese de Doutorado em Economia, PPGE/UFRGS, Porto Alegre, 2001.

CONCEIÇÃO, Octávio Augusto C.. **“O Conceito de Instituição nas Modernas Abordagens Institucionalistas”.** In: Revista de Economia Contemporânea, Rio de Janeiro, 6 (2), jul./dez. 2002.

CONTRATO 12/215. **Processo no - 23066015546201591.** PREGÃO SRP No - 2/2015. Contratante: UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL DA BAHIA. CNPJ 04.900.474/0001-40. Contratado: ARAUNA SERVICOS ESPECIALIZADOS LTDA. Objeto: Prestação de serviços terceirizados continuados nas dependências da Universidade Federal do Sul da Bahia. Fundamento Legal: lei 8666/93, lei 10520/02,

decreto 5450/05 e demais legislações pertinentes. Vigência: 30/06/2015 a 29/06/2016. Valor Total: R\$ 4.548.072,60. Data de Assinatura: 30/06/2015.

COSTA, Antônio França da. Aspectos gerais sobre o fiscal de contratos públicos. **Revista do TCU**. Mai/ago 2013.

CUNHA, Luis Antônio. **A universidade temporã: o ensino superior, da colônia à Era Vargas**. 3ª edição, São Paulo: Editora UNESP, 2007.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 10. ed. São Paulo: LTr, 2011, p. 438

D'ESPINDOLA, W. S. **A educação no Renascimento**. 2009. Disponível em <http://www.livrepensar.wordpress.com>. Acesso em 28 mai 2018.

DI PIETRO, M. S. Z. **Licitação e Contratos administrativos**. 14 ed. São Paulo: Attco, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 215.

DURHAM, Eunice Ribeiro. **A Universidade Brasileira - os impasses da transformação**. Ciência e Cultura 38 (12), dezembro, 1986.

DURHAM, Eunice Ribeiro. **Avaliação e Relações com o Setor Produtivo: Novas Técnicas do Ensino Superior Europeu**. São Paulo: USP/NUPES, 1990.

DURHAM, E. R. **A política educacional do Governo FHC: uma visão comparada**. 2011.. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em 27 jun 2018.

EBY, Frederick. **História da Educação Moderna: Teoria, Organização e Prática Educacionais**. Trad. de Maria Angela V. de Almeida, Nelly Aldeotti Maia e Malvina Cohen Zaide. Rio de Janeiro: Editora Globo, 1952.

FABER, M. **O Renascimento.: História Ilustrada da Arte**. 2010 Disponível em: <<http://www.historylivre.com>>. Acesso em 25 jun 2018.

FARIA, Júlio Cezar de. **Da fundação das universidades ao ensino na Colônia**. Rio de Janeiro. Imprensa Nacional, 1952.

FÁVERO, M. de L. de. **Universidade e poder: análise crítica/fundamentos históricos: 1930-1945**. Brasília: Plano 2000.

GIL, A.C. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas.

FAGUNDES, J. **Economia Institucional: Custos de transação e impactos sobre política de defesa da concorrência**. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 1997. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/grc/publicacoes.php>>. Acesso em: 28 jun 2018.

FERREIRA, E. L. A reforma da educação superior no governo Lula. **Jornal Espaço**

Socialista. Publicação revolucionária Marxista de debates. Florianópolis. Ano XI, nº51 jun/ 2012.

FIANI, R. **Teoria dos custos de transação. Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticos no Brasil.** Rio de Janeiro: Campus, 2002, cap. 12.

FIANI, R. **Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

FIANI, R. **Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico.** Rio de Janeiro: Elsevier, 1961.

FREITAS, A. M. R. et al. **Contribuição à compreensão da política de desenvolvimento de pessoas no âmbito das instituições federais de ensino: um ensaio teórico.** In: COLOQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTIÓN UNIVERSITARIA EN AMÉRICA DEL SUR, 10. 2010, Mar del Plata. Anais. Mar del Plata: CIGU, 2010.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de licitação e contratos administrativos.** 4. ed. atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GALA, Paulo. **A teoria institucional de Douglass North.** Revista de Economia Política, São Paulo, v.23 (90), p.89-105, abr./jun. 2003.

GARROUSTE, Pierre. **L'évolutionnisme de Thorstein Veblen.** Léconomie Institutionnaliste. Les fondateurs. Paris: Economica, 1995, p.17-29.

GREGÓRIO, J. R. de. **Contrarreforma da Educação Superior no governo Lula da Silva.** Revista Ver a Educação, v. 12. N, 1, p. 29-64 jan/jun. 2011.

GUERRA, Evandro Martins; D'AMATO, Mariana Coelho. **Terceirização na Administração Pública.** Revista do TCEMG. V. 34, (2016). Disponível em: <<https://revista.tce.mg.gov.br/revista/index.php/TCEMG/article/view/194/pdf>>. Acesso em 04 jun 2018.

HUMBOLDT, W. von. **Sobre a organização interna e externa das instituições científicas superiores em Berlim.** Rio de Janeiro: EdUERJ. 1997.

HUMEREZ, D. C. de; JANKEVICIUS, J. V. **Evolução histórica do ensino superior no Brasil.** 2014. Disponível em: <<http://www.biblioteca.cofen.gov.br>>. Acesso em 8 mar 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estatísticas do Século XX.** IBGE, 2003. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/29092003estatisticasecxxhtml.shtm>>. Acesso em 07 Jun 2017.

KHATOR, R.; GARCIA-ZAMOR, J. C. **Introduction. In: Public administration in the global village.** London: Praeger, 1994.

LACERDA, A. C.; BOCCHI, J. I.; REGO, J. M.; BORGES, M. A.; MARQUES, R. M.

Economia brasileira. São Paulo: Saraiva, 2000.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do Trabalho Científico.** 6a edição. São Paulo: Atlas, 2001.

LEHER, R. **Um novo Senhor da Educação: A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo.** Revista Outubro, nº3 São Paulo, 1998, p. 19-30.

LEHER, R. **Projetos e modelos de autonomia e privatização das universidades públicas.** In: GENTILI, P. *Universidades na penumbra: neoliberalismo e reestruturação universitária.* São Paulo: Cortez, 2001.

LIMA, K. **Contra-reforma na Educação Superior: de FHC a Lula.** São Paulo: Xamã, 2007

LULAT, Y. G-M. **A History of African Higher Education from Antiquity to the Present: A Critical Synthesis.** GREENWOOD PUBLISHING GROUP. LA 1503.L85. 2005.

LUZIA, J. M. **Contra-reforma do Estado da Educação Superior no governo Lula.** 2017. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br>>. Acesso em 30 mai 2018.

MARCOVITCH, Jacques. **A Universidade Impossível.** São Paulo: Futura, 1998.

MARTINS, C. B. A. **A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil.** 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 9 abr 2018.

MARTINS, H. F. **A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira.** In: MOTTA, F. C. P.; CALDAS, M. P. (Orgs.). *Cultura organizacional e cultura brasileira.* São Paulo: Atlas, 1997.

MARTINS, Sérgio Pinto. **A terceirização e o direito do trabalho.** 10. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MATTHEWS, R. C. O. **The Economics of institutions and the sources of growth.** *The Economic Journal*, 96: 903-918, December; (1986).

MATTIETTO, Leonardo. **O direito civil constitucional e a nova teoria dos contratos.** In: TEPEDINO, Gustavo (Coord.). *Problemas de direito civil-constitucional.* Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 163-86. . Disponível em Acesso em 19 de novembro de 2017.

MAY, Peter Herman; LUTOSA, Maria Cecília; VINHA, Valéria da. **Economia do Meio Ambiente: Teoria e prática.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2003. 318 p.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e Contrato Administrativo.** 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 28.

MEY, E.S.A. **Bibliotheca Alexandrina.** Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência

da Informação, Campinas, v. 1, n. 2, p.71-91, jan./jun. 2004. Disponível em: <http://www.sbu.unicamp.br/seer/ojs/index.ph>. Acesso em: 04 Abr 2018.

MENDES, Judas Tadeu Grassi. **Economia: Fundamentos e Aplicações**. 1ª reimpressão. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

MIDDLEJ, M. B. C. **Universidade e Região: territorialidade da Universidade Estadual de Santa Cruz.-UESC_ Salvador,2004**. Tese (Doutorado em Educação) – UNIVERSIDADE Federal da Bahia, Faculdade de Educação, Salvador,2004.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO-MEC. **O que é o FIES**. 2018. Disponível em: < <http://sisfiesportal.mec.gov.br/?pagina=fies>>. Acesso em: 28 jun 2018.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO-MEC. **O que é o REUNI**. 2018. Disponível em: <http://reuni.mec.gov.br/o-que-e-o-reuni>>. Acesso em: 28 jun 2018.

MIRA, Elson Cedro. **Gestão de Custos de Transação: o planejamento anual de compras da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC)**. Disponível em:< http://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Painel-45_01.pdf>. Acesso em 04 de ago. 2017.

MORAES, K. N. de; GOMES, A. M. **Expansão da educação superior no governo FHC e Lula: transição para um sistema de massa**. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em 10 abr 2018.

NAVARRO, Joana C. **Ativos específicos e Estruturas de Governança na Terceirização do atendimento ao cliente: o caso da tim celular**. Monografia de Graduação. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. 2012. Disponível em :< <http://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/1822/1/JCNavarro.pdf>>. Acesso em: 28 jun 2018.

NIEHANS, Jürg. **Transaction costs**. In: **THE NEW PALGRAVE: a dictionary of economics**. London: Macmillan Press. v. 4, p. 676-679.1987.

NOMERIANO, A. S.; MOURA,S. M. L.; DAVANÇO, S. R. **Expansão do ensino superior no governo Lula da Silva: PROUNI, REUNI E interiorização das IES**. 2012. Disponível em: <http://www.repositorio.br>. Acesso em: 10 abr 2018.

NORTH, Douglass C...**Institutions, Institutional Change and Economic performance**, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

NORTH, Douglass C... **Transaction costs, institutions, and economic performance**. San Francisco, ICS Press (International Center for Economic Growth, Occasional Papers, number 30);. (1992).

NORTH, Douglass; DENZAU, Arthur. **Shared Mental Models: Ideologies and Institutions**. *Kyklos*, Blackwell Publishing, n. 47(1), p. 3-31, 1993.

OLIVEIRA, M. M. As origens da educação no Brasil da hegemonia católica às primeiras tentativas de organização do ensino. **Revista Ensaio**. Rio de Janeiro, v. 12, nº 45, p. 945-958, 2004.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o Governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 6ª ed. Brasília: Editora MH Comunicação, 1995.

OTRANTO, C. R. **Desvendando a política da educação superior do governo Lula**. Rev. Universidade e Sociedade XVI (38), pp. 18-29.

PASSOS, Carlos Roberto Martins; NOGAMI, Otto. **Princípios de Economia**. 4. ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

PENA, R.A. **Neoliberalismo**. 2015 . Disponível em: <<http://www.escola.uol.com.br>>. Acesso em: 26 jun 2018.

PEREIRA, E. M. de A. **A Universidade na Modernidade nos tempos atuais**. 2008. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso em 29 mai 2018.

PEREIRA, L. C. Bresser. **A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reformado Estado, 1997.

PORTAL DE COMPRAS (2017). **Nova Instrução de Serviços**. Disponível em.: https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/IN-servios_CAPACITAO_28.06.17.-1.0.pdf. Acesso em 05 de ago. 2017.

QUEIROZ, F. C. B. P. et al. **Transformações no ensino superior brasileiro**: análise das instituições privadas de ensino superior no compasso com as políticas do Estado. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em: 2 abr 2018.

QUEIROZ, V. de. **As políticas do Banco Mundial para a educação superior na América Latina**: diversificação das IES e dos cursos e diversificação das fontes de financiamento. 2011. Disponível em: <http://www.unioeste.br>. Acesso em: 10 abr 2018.

REALE, Giovanni. **História da filosofia antiga III - Os sistemas da era helenística**. Loyola. 2008.

RIBEIRO, M. G. M. **Educação Superior Brasileira**: reforma e diversificação institucional. Bragança Paulista: EDUSF, 2002.

ROCHA, E. M. da. **A Educação no Renascimento**. 2010.

RODRIGUES, J. **Frações burguesas em disputa da educação superior**. Campinas: Autores associados, 2007.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther. **Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação**. Cadernos de Saúde Pública. 2016. Disponível em:<<http://cadernos.ensp.fiocruz.br/csp/>>. Acesso em 10 jun 2018.

SAMPAIO, H. Diversidade e diferenciação no ensino superior no Brasil: conceitos para discussão. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em: 15 abr 2018.

SAMPAIO, H. M. S. **O Ensino Superior no Brasil**: o setor privado. São Paulo:

Hucitec, 2000.

SAMUELS, Warren J. **The present state of institutional economics**. Cambridge Journal of Economics, Cambridge, v. 19(4), p. 569-590, 1995.

SANTOS, A. F, dos, **A Faculdade de Medicina da Bahia: percurso e reforma do ensino no século XIX**. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 26 jun 2018.

SANTOS, D.; SANTOS, L. **A reforma universitária do governo Lula: continuidade ou ruptura com o projeto neoliberal?** 2011. Disponível em <http://www.jourpp.ufma.br>. Acesso em 11 abr 2018.

SECRETARIA DE GESTÃO. **Conta Vinculada**. Caderno de Logística. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. 2018, p.10. Disponível em:<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/caderno_logistica_conta_vinculada-FINAL---01-03-2018.pdf>. Acesso em: 10 jul 2018.

Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia-SEI. **Territórios de Identidade**. 2010. Disponível em:< file:///C:/Users/Aluno/Desktop/TI_TX_ANALFABETISMO_4V0M_2010_SEI_21112016.pdf>. Acesso em: 30 jun 2018.

SARMENTO, D. C. **A universidade brasileira. Educação Brasileira**. Revista Educação Brasileira, v. 13 n° 26, p. 129-145, 1996.

SEBRAE. **Ideias de Negócio, como montar um serviço de conservação e limpeza**. Disponível em: < http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ideias/como-montar-um-servico-de-conservacao-e-limpeza,b4687a51b9105410VgnVCM1_000003b74010aRCRD>. Acesso em: 29 de jan. 2018.

SEKI, A. K. **Reforma Universitária no governo Lula: o que queriam os industriais**. 2015. Disponível em <http://www.uff.br>. Ano 14 n° 23/2016.

SENHORAS, E. M.; TAKEUCHI, K. P.; TAKEUCHI, K. P. **A análise estrutural do ensino superior privado sob perspectiva**. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em: 4 abr 2018.

SCHWARTZMAN, J.; SCHWARTZMAN, S. **O ensino superior privado como setor econômico**. Rio de Janeiro: BNDS, 2002. Disponível em: www.scwartzman.org.br.

SHLEIFER, Andrei. **Establishing property rights**. Proceedings of The World Bank Annual Conference on Development Economics, p. 93-117; (1994).

SILVA A. dos. **Liberalismo**. 2012. Disponível em: <<http://www.artigosnetsaber.com.br>>. Acesso em: 25 jun 2018.

SILVA, Edson Arlindo; PEREIRA, José Roberto; ALCÂNTARA, Valderí de castro. **Interfaces epistemológicas sobre administração pública, institucionalismo e capital social**. Cadernos ABRAPE.BR. FGV de Periódicos e Revistas. V 10, nº 1 (2012). Disponível em: <

<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/5244/3978>>.
Acesso em: 04 mai 2018.

SILVA JUNIOR, J. R. **Reforma do Estado e da Educação ao Brasil de FCH**. São Paulo: Xamã, 2010.

SILVA, V. L. da. **Fundamentos do institucionalismo na teoria social de Veblen**. *Revista Política e Sociedade*, v 9, n. 17. Outubro 2010.

SIMON H. **Comportamento Administrativo**: Estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, 1979.

SJÔSTRAND, Sven-Erick. **On the rationale behind 'irrational institutions**. *Journal of Economic Issues*, XXVI (4): 1007-1040, December. (1992).

SOUZA, N. de J. de. **Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Atlas, 2005

STRAUCH, Manuel; ALBUQUERQUE, Paulo Peixoto de. **Resíduos: como lidar com recursos naturais**. São Leopoldo: Oikos: UPAN, 2008. 220 p.

TARTARUGA, I. G. P. **As inovações nos territórios e o papel das universidades: notas preliminares para o desenvolvimento territorial no Estado do Rio Grande do Sul**. IN: ENCONTRO DE ECONOMIA GAÚCHA, 5., 2010, Porto Alegre. Porto Alegre: PUCRS, 2010, p. 1-25.

TEIXEIRA, A. **O ensino Superior no Brasil - Análise e Interpretação de sua Evolução até 1969**. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro. 1969.

TEUBNER, Gunther. **O direito como sistema autopoietico**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993, p. 236. Vide também RIBEIRO, Joaquim de Sousa. O problema do contrato: as cláusulas contratuais gerais e o princípio da liberdade contratual. Coimbra: Almedina, 1999, p. 11.

THIELMANN, R. **A Teoria dos Custos de Transação e as Estruturas de Governança: uma análise do caso do setor de suinocultura no Vale do Rio Piranga – Mg 2013**. Disponível em <https://www.aedp.br>. Acesso em 02 jun 2018.

TRINDADE, H. **Universidade, ciência e estado**. In: TRINDADE, H (Org) **Universidade em ruínas na república dos professores**. 2ª edição. Petrópolis; Vozes 2001.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL DA BAHIA. **Carta de Fundação e Estatuto**. Itabuna, Porto Seguro, Teixeira de Freitas. 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL DA BAHIA. **Plano Orientador**. Itabuna, Porto Seguro, Teixeira de Freitas. 2014.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL DA BAHIA. **Termo de referência**. Pregão SRP nº 02/2015. Processo administrativo nº 23066.015546/2015-91. 2015.

UNMSM. **La Universidad Nacional Mayor de San Marcos**. Disponível em:

<http://www.unmsm.edu.pe/home/inicio/historia#historia>>. Acesso em 04 Abr 2018.

VEBLEN, Thorstein. **The Place of Science in Modern Civilisation and Other Essays**. Nova York. Huebsch, 1919.

VEBLEN, Thorstein. **A Teoria da classe ociosa: um estudo econômico das instituições**. São Paulo: Abril Cultural (Os Economistas). 1. ed., 1899.

VEBLEN, Thorstein. **Why is Economics not an Evolutionary Science**. The Quaterly Journal of Economics, vol.12, 1898. Disponível em:< <https://www.researchgate.net/file.PostFileLoader.html?id...>>. Acesso em: 20 de nov. de 2017.

VEIGA et all. **Padagogia Universitária – a aula em foco**. Campinas, São Paulo: Papyrus, 2000.

WANDERLEY, L. E. W. **O Que é Universidade?** São Paulo: Brasiliense, 2003.

WILLIAMSON, J. **The crucible of race: Black-white relations in the American South since emancipation**. Oxford University Press, (1984).

WILLIAMSON, O. E. **The economics of organization: the transaction costs approach**. The American journal of sociology, v. 87, n. 3, 1981, pp. 548-577.

WILLIAMSON, O. E. **The Economic Institution of Capitalism**. Free Press, New York, NY, 1985.

WILLIAMSON, Oliver E. **Economic organization: firms, markets and policy control**. Nova York: New York University Press, 1986.

WILLIAMSON, Oliver E. **Comparative economic organization: the analysis of discrete structural alternatives**. Administrative Science Quartely, v. 36. 1991.

WILLIAMSON, Oliver E. **Hierarchies, Markets and Power in the Economy: An Economic Perspective**. Industrial and Corporate Change, Oxford, v.4(1), p.21-49. 1995.

WILLIAMSON, Oliver E. **The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead**, (Vol. 2, No. 2) was subsequently published by the Journal of Economic Literature , vol. 2. 2000.

ZYLBERSZTAJN, Decio. **Estruturas de governança e coordenação no agribusiness: Uma aplicação da Nova Economia das Instituições**. Tese de Livre Docência, USP, São Paulo, 1995.