

DILEMAS E PERSPECTIVAS DA TERCEIRIZAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Hélio Janny Teixeira
Roy Martelanc
Luiz Patrício Cintra do Prado Filho

DILEMAS E PERSPECTIVAS DA TERCEIRIZAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Hélio Janny Teixeira
Roy Martelanc
Luiz Patrício Cintra do Prado Filho

RESUMO

O debate sobre a terceirização tem sido conduzido de forma tecnicamente pobre e com grande carga ideológica. Generalizações simplistas e posturas maniqueístas predominam, dificultando o avanço das soluções. Como identificar e conduzir terceirizações de serviços que atendam ao interesse público e respeitem a legislação? Eis a pergunta central do artigo que procura evitar posições não fundamentadas. Não é contra ou a favor a terceirização. Trata-se de um meio a ser utilizado de forma adequada. Também não vemos virtude em não terceirizar. Da mesma forma que não é meritório o concurso público de per si. Terceirizar sem os cuidados adequados e com intenções duvidosas não funciona bem. Apenas o concurso, não potencializado por outras funções da gestão de pessoas como, definição de objetivos, treinamento, carreira, gestão de competência, perde a efetividade. O artigo é concluído com sugestões dos autores, baseadas em terceirizações consideradas bem sucedidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	3
1 MARCOS LEGAIS E NORMATIVOS DA TERCEIRIZAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA.....	5
2 TEORIA DA ADMINISTRAÇÃO, ECONOMIA E TERCEIRIZAÇÃO.....	9
3 COMO IDENTIFICAR A OPORTUNIDADE DE TERCEIRIZAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA.....	13
4 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	21
REFERÊNCIAS.....	25

APRESENTAÇÃO

As reflexões e as propostas de mudança na área pública sempre envolvem múltiplas perspectivas. Aspectos técnicos, políticos, legais e éticos se interpenetram e necessariamente devem fazer parte das análises mais abrangentes. Quando não há aprofundamento, e as dimensões do problema não são desvendadas os debates enveredam pelas generalizações simplistas e maniqueístas. É o que ocorre com a terceirização, palavra que carrega conteúdos emocionais e ideológicos como ocorre com outras correlatas como privatização, neoliberalismo e estado mínimo. Aliás, elas fazem parte de feixes conceituais e ideológicos que queremos decifrar neste artigo.

Para nós, terceirização não é nada mais do que a contratação de um terceiro para a prestação de serviços ou fornecimento de produtos. Sempre ocorreu na história da humanidade. Sabe-se que mesmo os pintores clássicos, que assinavam individualmente seus quadros, contratavam estúdios especializados em segmentos como instrumentos musicais, animais etc para facilitar o seu trabalho. Quem cuida da informática e do processamento de dados do Pentágono e da CIA? Uma empresa privada! Trata-se de uma velha questão técnica: fazer internamente ou comprar fora? Mas na área pública o assunto não é tão simples.

Há grupos que vêm a terceirização como um instrumento neo-liberal, decorrente do consenso de Washington e voltada a configuração do estado mínimo. Trata-se de um exagero, sem nenhum fundamento histórico. A despesa pública tem crescido em todos os países, com pouquíssimas exceções, independentemente de privatizações, terceirizações e outras medidas. Muitos já sabiam que esta história de estado mínimo é uma balela e com a recente crise econômica mundial de 2008/2009 não há pessoa consciente que defenda o “fim das intervenções do estado na economia” e a redução do seu poder regulatório.

É claro, que os debates e as pressões para o direcionamento da despesa pública se mantêm. Ainda mais no caso brasileiro que representa quase 40% do PIB. Neste sentido a terceirização está longe de ser algo neutro. Vamos contratar mais funcionários ou terceirizar? Os críticos de ambos os lados polarizariam: inchar a máquina ou destruí-la, perdendo inteligência e capacidade executiva. Também há concepções taxativas e errôneas de que o Estado sempre trabalha mal ou pior do que as empresas privadas e, portanto, a terceirização automaticamente elevaria a

eficiência. As privatizações já demonstraram que nada funciona bem se não for bem administrado seja público ou privado; e que monopólios, em ambos os lados complicam as escolhas e o atendimento dos cidadãos.

Após esta breve introdução, podemos colocar a questão central tratada neste artigo: Como identificar e conduzir terceirizações de serviços que atendam ao interesse público e respeitem a legislação?

Queremos logo de início deixar claro que não somos a favor nem contra a terceirização. Trata-se de um meio a ser utilizado de forma adequada. Também não vemos virtude em não terceirizar. Da mesma forma que não é meritório o concurso público de per si. Terceirizar sem os cuidados adequados e com intenções duvidosas não funciona bem. Apenas o concurso, não potencializado por outras funções da gestão de pessoas como treinamento, carreira, gestão de competência, perde a sua efetividade.

A verdade é que gestão, ainda mais a pública, não é algo simples, a ser direcionada com posturas de torcedores radicais ou pela imitação de casos de sucesso, principalmente privados ou da administração pública de outros países. A “solução ótima” não é algo fixo e universal. Exige análise do contexto e envolve necessariamente aprimoramentos tanto da máquina pública, ou seja, dos contratos internos como das terceirizações e outras formas de contratação externa. Como terceirizar bem sem um bom planejamento e controle do processo? Concursos públicos apenas para completar quadros improdutivos representam pseudo defesa do interesse dos contribuintes. O conjunto, o composto, a organização societária, envolvendo estado, mercado e sociedade deve melhorar suas articulações para que se efetivem progressos verdadeiros e de fato ocorra a defesa do interesse público, acima das ilusões e das ideologias (Cunill: 1997). As soluções e as inovações devem atender conjuntamente os princípios constitucionais que regem a administração pública, respeitando obviamente a eficiência, que veio mais tarde com a Emenda Constitucional nº 19 de 4/7/1998 e nem por isso é menos importante do que os demais: legalidade, imensoalidade, moralidade e publicidade.

1 MARCOS LEGAIS E NORMATIVOS DA TERCEIRIZAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA

O estudo da terceirização envolve no mínimo uma confluência de três ciências sociais aplicadas quais sejam: direito (administrativo, civil e trabalhista), economia e administração. Neste tópico trataremos dos marcos normativos, com o devido respeito aos juristas e apoio de seus textos, uma vez que os autores deste artigo não tem especialização neste campo. No tópico seguinte trataremos das teorias e fundamentos econômicos e administrativos da terceirização.

A primeira referência legal importante é o Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967, no capítulo III (da descentralização).

“Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

[...]

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material das tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada para desempenhar os encargos de execução”.

Podemos notar que o preceito legal de 1967, ainda em vigência, abre amplas possibilidades de terceirização embora não conceitue com precisão o que significa “realização material de tarefas executivas”.

A Lei Federal nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970 classifica os cargos civis da administração federal, dispondo no parágrafo único do art. 3º:

“As atividades relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras assemelhadas serão, de preferência objeto de execução indireta, mediante contrato, de acordo com o artigo 10, § 7º, do Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967” (Revogado com atualização das atividades pelo Decreto 2.271/97).

A Lei 8666 de 21-06-1993 regulamentou o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, instituiu normas para Licitações e Contratos da Administração Pública. Conforme art. 3º. A Licitação destina-se a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a

Administração. Não oferece qualquer restrição à terceirização, ao conceituar de forma ampla o que pode ser contratado (arts. 6, 7 e 13), inclusive serviços técnicos profissionais relativos a estudo, planejamento, fiscalização, auditoria, pareceres, consultoria etc.

Muitos interpretam equivocadamente “proposta mais vantajosa” como menor preço.

Os conflitos entre terceirização e proteção dos direitos do trabalhador ficam evidentes pela Leitura do Enunciado 331 de 17-12-1993 do Tribunal Superior do Trabalho. Esta súmula deu mais flexibilidade à súmula anterior, sobre o assunto, a 256 de 22-09-1986 que restringiu a terceirização para o trabalho temporário e serviços de vigilância.

Súmula nº 331 de 17 de dezembro de 1993, do Tribunal Superior do Trabalho

I – A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo empregatício diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 07-01-74)”.

II – A contratação irregular de trabalhador, através de empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional (art. 37, II da Constituição da República).

III – Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7102, de 20-06-83), de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistentes a pessoalidade e a subordinação direta.

IV – O inadimplemento das obrigações trabalhistas por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador de serviços quanto àquelas obrigações, desde que este tenha participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.

O enunciado 331 não é lei e não apazigua a questão. Delimita a aplicação da terceirização às atividades meio do contratante, desde que inexistentes a pessoalidade e a subordinação direta. Também procura evitar a precarização das relações de trabalho, através de empresa interposta.

São importantes as idéias da jurista Dora Maria de Oliveira Ramos (2001) que afirma que não é possível apontar a atividade terceirizada como meramente acessória. No mundo privado, por exemplo, o acessório pode tornar-se principal. Vejamos duas citações literais de autores. “Dos pontos enunciados, é relevante

destacar que não existe uma definição de terceirização legalmente delineada “(Ramos 2001:53).

“A distinção tão difundida na doutrina e na jurisprudência entre atividade meio e atividade fim não é elemento necessário ao conceito, tendo relevância apenas para distinguir a terceirização lícita e ilícita no seio do direito do trabalho e sua conseqüente repercussão na individualização do vínculo de emprego” (Ramos, 2001:53).

É importante entendemos a súmula 331 no sentido de proteção dos direitos sociais dos trabalhadores, mas não pode ser invocada para reputar nula a relação entre terceirizante e terceirizado (Ramos, 2001). Deve-se considerar que o código civil admite a empreitada, para a construção de casa, conserto, etc nos seus artigos 1237 a 1247.

O Decreto nº 2271 de 7 de julho de 1997 procurou estabelecer uma política de terceirização para a administração pública federal, permitindo a sua aplicação às atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou entidade”. Prevê aplicação preferencial da terceirização às atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transporte, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações. O Decreto restringe a terceirização sempre que as atividades repassadas se confundirem com atribuições de cargos permanentes – posição consagrada pelo TCU.

A criação de cargos e empregos públicos dá-se por meio de lei conforme mandamento constitucional, arts 48 e 61. Também a Constituição determina no seu, art. 37, que os cargos devem ser preenchidos mediante concurso público, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão.

A nosso ver o Decreto 2.271 de 07-07-1997 necessita aprimoramentos, pois julgamos que deva ser dada ao gestor a escolha entre contratar mais servidores ou contratar serviços, por vezes para executar o mesmo tipo de serviço. O fundamental é que a competência pública, o poder decisório ou poder coercitivo não sejam usurpados pelo particular.

Terceirização não deve ser confundida com concessão de serviços públicos conforme art. 175 da Constituição e regulamentação pela Lei Federal 8987/95. A importância da prestação dos serviços públicos essenciais faz com que a titularidade seja sempre do Estado, que pode concedê-lo a particulares, conforme

legislação específica. A doutrina da concessão de serviços públicos é muito mais densa e elaborada do que a das terceirizações. Na concessão, o usuário paga diretamente pelo serviço e no caso de contrato de terceirização quem paga é o Estado.

Vale destacar que o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995 apresentou uma visão restritiva e empobrecedora da terceirização, como mostra a Figura 1, seguinte:

Delimitação da Área de Atuação do Estado

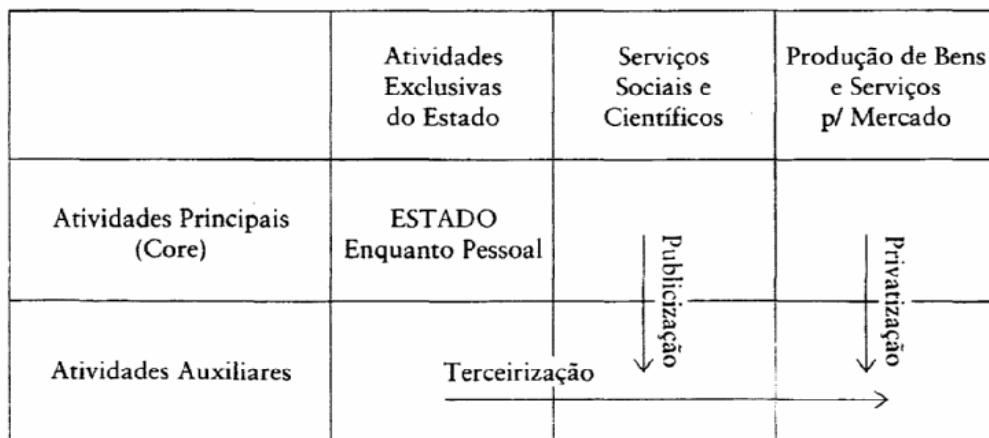


Figura 1 – Pereira. Luis Carlos Bresser. Reforma do Estado para a Cidadania – A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional, Brasília Enap,; Editora 34; 1998; Pag. 96.

A terceirização não se aplica apenas às atividades auxiliares mas também às principais, desde que apoiando-as.

Finalmente, queremos lembrar que a Lei complementar nº 101 de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal regulamentou o artigo 169 da Constituição Federal e, dentre inúmeros outros pontos, incluiu nos limites de gastos com o pessoal as contratações de serviços terceirizados.

No tópico seguinte vamos tratar das relações entre teoria da administração, economia e terceirização.

2 TEORIA DA ADMINISTRAÇÃO, ECONOMIA E TERCEIRIZAÇÃO

Terceirização e teorias no mundo privado

O Ford T, em 2008 completou 100 anos desde o lançamento. Na 1^a metade do século passado, a Ford era uma das empresas mais admiradas do mundo. Integração vertical e obsessão por fazer tudo internamente era uma de suas marcas. Possuía empresa de navegação, estrada de ferro, siderúrgica, metalúrgica e até plantação de seringueiras na Amazônia para a produção da borracha dos pneus. O tempo passou, o contexto mudou e as empresas automobilísticas, hoje denominadas montadoras, tem como grande referência a Toyota, com seu modelo de produção enxuta. Contratação externa, com redução do número de fornecedores transformados em parceiros, operando dentro do sistema just in time é um dos destaques. Os fornecedores, em geral 1 ou 2 para cada tipo de componente entregam o estoque diretamente na célula de produção. Conclusão: o estoque de materiais para semanas passou para horas. (Womack, 1992). A evolução continuou, e no Brasil temos experiências bastante avançadas em condomínios industriais como o da GM que produz o Corsa em Gravataí e o caso de terceirização mais extrema, que ocorre na fábrica de caminhões e ônibus da Volkswagen em Rezende. É realmente um caso marcante e bem sucedido em termos técnicos e comerciais. No consórcio modular como ficou conhecida a experiência, os fornecedores ocupam o mesmo prédio ou conjunto industrial, com personalidades jurídicas distintas. O motor e transmissão são produzidos pela Cummins, os eixos e a suspensão pela Rockwell, o interior da cabine pela VDO e assim por diante. No local, a Volkswagen só coordena e inspeciona a produção.

Há muitos outros casos, de empresas como a Nike, que controla as fases do negócio, com maior valor agregado e terceirizam completamente a produção, em diversos países do mundo.

Não é bom virar as costas para o que se passa no mundo e não reconhecer o anacronismo e inutilidade de distinções entre atividade meio e atividade fim, como aparece na súmula 331 do TST.

Mas a administração é cheia de modismos e de casos inspiradores não muito bem fundamentados. Muita prescrição com poucas evidências. Muita propaganda sem apontar os pontos críticos (Simon, 1967, Peter e Waterman, 1993,

Rosenzweig, 2008). Tudo isto acaba provocando ilusões, não só na esfera privada como na pública.

No mundo globalizado, as terceirizações ganharam força com novas divisões mundiais de trabalho, com base na idéia de que cada empresa deve-se dedicar às suas competências centrais. A terceirização na área de call center e tecnologia de informação para a Índia é emblemático.

O fundamento mais técnico da terceirização, não é recente, mas ganhou força a partir de 1990 com obras como as de Williamson (1985), numa área denominada nova economia institucional-NEI. Há autores no Brasil como Zylbersztajn (1995) e Nóbrega (2005) que tem se aprofundado no assunto. A organização é vista como um conjunto de contratos tanto internos ou verticais (conforme o vínculo de emprego previsto pela CLT) como horizontais ou externos como na terceirização. Uma forma não é de per si melhor do que a outra.

Um dos focos centrais da NEI é o estudo das transações e seus custos, numa situação em que o ser humano é entendido como oportunista e com racionalidade limitada e com possibilidades de risco moral e seleção adversa. A base para decisão do tipo de contrato a efetuar é a especificidade do ativo a adquirir, combinado a incerteza da transação, conforme Figura 2, seguinte:

		Incerteza		
		Baixa	Média	Alta
Especificidade do ativo	Baixa	Transação no Mercado	Transação no Mercado	Transação no Mercado
	Média	Contrato	Contrato ou integração vertical	Contrato ou integração vertical
	Alta	Contrato	Contrato ou integração vertical	Integração vertical

Figura 2 - Especificidade do Ativo, Incerteza e Decisão de Compra

Adaptado de Williamson O, *The Economy Institutions of Capitalism*, 1985

É claro, que a freqüência e volume das compras e disponibilidade de fornecedores são importantes e explicam porque, no início do século passado não

era imprópria, a tentativa de Ford de produzir tudo internamente: ativos altamente específicos, alta incerteza e inexistência de fornecedores.

Mas a NEI, não esgotou o assunto e há inúmeras publicações tentando demonstrar o que deve ser terceirizado, porque terceirizar e como terceirizar. Por exemplo, Phillips e outros (2005) publicaram na Harvard Business Review interessante artigo denominado “Strategic Sourcing – From Periphery to The Core”. O nome sugestivo procura demonstrar que as terceirizações estão se tornando sofisticadas e mesmo funções centrais como engenharia, pesquisa e desenvolvimento, produção e marketing podem e frequentemente devem ser movidas para fora.

Os autores apresentaram dois gráficos (Phillips e outros: 2005, 138) para facilitar a análise do potencial de terceirização de uma função. As idéias centrais são as seguintes:

- Quanto menos especifica a função e mais comum no setor “mais terceirizável”
- Quanto pior a habilidade da empresa para desempenhar a função, “mais terceirizável”. Quanto desempenho é excelente pode-se pensar em abrir um negócio adicional.

Podemos citar outro artigo, publicado por Linder (2004) na MIT Sloan Management Review denominado “Transformational Outsourcing” que na mesma direção do artigo citado anteriormente procura mostrar as oportunidades de terceirização baseadas nas competências necessárias para executar as funções e no tempo necessário para desenvolver as habilidades internamente. Procura identificar critérios pra diferenciar os diversos tipos de terceirizações, com destaque para aquelas mais transformadoras, que melhoram radicalmente as competências centrais para operação.

Vale lembrar, nesta rápida perspectiva das contribuições da teoria da administração, os modelos de gestão pela qualidade total, que propõe parceria com os fornecedores, certificados e avaliados continuamente. Hoje o assunto tem sido tratado com abordagens denominadas Supply Chain, cadeia de valor etc.

Ultimamente com a ênfase na aprendizagem coletiva tem sido valorizado o modelo de inovação aberta (Chesbrough, 2003) que procura valorizar a abertura da empresa às contribuições externas, mediante contratos, que ampliam as fronteiras criativas da empresa. A preocupação com este enfoque, também aparece

em inúmeras publicações na área pública como Abrucio (1998), Sulbrandt (2001) e Serra (2005).

Não temos dúvida de que a teoria e a prática evoluíram no mundo privado e que há necessidade de mudanças nas concepções e aprimoramentos na área pública, que facilitem o progresso e respeitem suas próprias especificidades.

Teoria da administração e terceirização na gestão pública

Se, devemos tomar cuidado com os modismos privados, mais ainda com os públicos, sejam eles a favor ou contra a terceirização. Uma onda forte de idéias renovadoras veio sob o rotulo da New Pública Management (Nova Administração Pública) – NPM influenciada pelas experiências de países como Nova Zelândia, Inglaterra, Canadá, EUA e Austrália, na década de 90. São propostas inúmeras soluções de gestão, com base na teoria de escolha pública, na nova economia institucional e também na tentativa de aplicar na área pública, as soluções do setor privado. Para aprofundamentos vide Barzalay (1995), Osborne (1994), Self (1993) e Harrison (1993). Há soluções na área de planejamento estratégico, gestão de recursos humanos, finanças, compras e contratações. Nesta última área, merecem, destaque os seguintes princípios:

- Substituição de métodos burocráticos (contratos internos) por métodos adotados pelo mercado (contratações externas).
- Separação entre definição da política e processo de provisão
- Sempre que possível abolir os monopólios
- Administração por resultados
- Dar mais voz e escolhas ao consumidor

Tratam-se de princípios genéricos que só podem ser aplicados após boa análise contextual e detalhamento da proposta. De qualquer forma, são plenamente favoráveis à maior participação do setor privado e da maior terceirização dos produtos e serviços. Hoje a NPM sofre um desgaste por não ter conseguido sistematizar um corpo sólido de conhecimentos, parecendo mais um conjunto de soluções a busca de problemas, como colocam alguns críticos. Vide em Tendler (1997) casos que ilustram sucessos da gestão pública no Brasil; que se contrapõem aos modismos.

3 COMO IDENTIFICAR A OPORTUNIDADE DE TERCEIRIZAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA

Tendo em conta que a terceirização consiste em delegar a um agente externo à organização a execução de um processo ou de um segmento dele, com vista a preferencialmente obter resultados que não se poderiam alcançar através da sua execução interna, a resposta a esta indagação pode ser obtida a partir da avaliação dos ganhos a serem auferidos.

A análise deve compreender duas dimensões que se combinam: a da oportunidade de se contratar externamente e as dos resultados que podem ser obtidos, conforme figura seguinte:



Figura 3 – Modelo de Análise para a Contratação de Serviços Terceirizados

O primeiro fator a ser observado é a pertinência da contratação do serviço a luz da natureza ou importância do mesmo para o alcance dos resultados institucionais. Um serviço pode ser classificado como exclusivo ou estratégico ou como passível de contratação externa. Existem atividades na administração pública que são classificadas como funções privativas e são indelegáveis através de um contrato de prestação de serviços. O exercício do poder de polícia ou de poder concedente são alguns exemplos. Também deve ser avaliado se o processo a ser terceirizado representa alguma função estratégica para o órgão, representando sua contratação com agentes externos um risco para o desempenho de sua função institucional. Um exemplo desta última situação é a classificação dada a alguns serviços pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do

Ministério do Planejamento, através da Instrução Normativa 04, a qual define algumas situações para as quais não é aceitável a terceirização¹. É importante salientar, conforme já analisamos no tópico 1 que as funções estratégicas, privativas do Estado e delegadas a cargos específicos, podem ser apoiadas por serviços terceirizados, desde que respeitando o processo decisório e a definição de políticas públicas.

Não sendo uma função privativa ou estratégica, é necessário o entendimento da importância do serviço para a administração. Quão maior a sua relevância, maior será a importância de ser executada de forma eficaz. Deve ser avaliada a capacidade de a organização desenvolver autonomamente o serviço ou se necessita do apoio de terceiros. A análise não deve se restringir a simples disponibilidade de servidores ou funcionários, mas deve considerar também as competências existentes na organização. Deve ser avaliado o domínio dos conhecimentos e habilidades requeridas (inclusive metodologias), assim como os equipamentos, instalações e demais recursos demandados.

A alocação dos recursos existentes na organização deve estar orientada, em primeiro lugar, para as funções exclusivas do poder público ou estratégias. Na hipótese de insuficiência de recursos para fazer frente a estes serviços, não é recomendável o equacionamento do problema mediante a contratação de agentes externos, mas sim pela ampliação dos efetivos. A alocação dos recursos remanescentes deve estar orientada pela relação custo – benefício, combinada com a relevância das alternativas – em situações equivalentes, deve-se dar prioridade àqueles de maior relevância. Um processo crítico para o alcance das metas ou funções institucionais e para o qual a organização não disponha de recursos é um forte candidato a terceirização.

Deve-se ter atenção em não se confundir uma função exclusiva do poder público com todos os processos ou segmentos de processo que integram o fluxo de atividades necessário à sua execução. Preservada a competência que é exclusiva, processos, segmentos do processo ou simples atividades que integram sua cadeia de valor podem ser objeto de contratação externa.

¹ Artigo 5º da INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 4, de 19 de maio de 2008, a qual dispõe sobre o processo de contratação de serviços de tecnologia da informação pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

É função exclusiva do poder público, por exemplo, a fiscalização e aplicação de multas no trânsito. Entretanto, um grande número de executivos municipais contrata externamente os serviços de apoio à fiscalização por meio da instalação de radares. Em nenhum momento estas Prefeituras transferem a terceiros a competência de aplicar penalidades ou multar. Apenas contrataram recursos técnicos dos quais não dispõem para potencializar a obtenção de informações e a verificação da regularidade. Da mesma forma, quando um perito externo emite um laudo para um processo no judiciário, ele participa do mesmo e ajuda a instruí-lo, sem, entretanto, ter havido uma transferência das competências exclusivas do Estado para ele.

O custo – benefício deve ser avaliado a partir da confrontação dos resultados que se espera alcançar versus o custo de todos os recursos que deverão ser empregados. Deve-se ter a atenção de considerar todos os custos de toda a cadeia produtiva relacionada à sua execução. Quando os serviços são executados diretamente, os custos incorridos não se restringem aqueles que podem ser contabilizados a partir dos recursos aplicados diretamente em sua produção, pois também podem ocorrer despesas com armazenagem, transportes, instalações, comunicação, amortização de equipamentos, suporte administrativo, ou mesmo no gerenciamento das equipes envolvidas. É importante considerar o total de despesas relacionadas ao desenvolvimento daquela função.

Da mesma forma, também deve ser considerado o custo de oportunidade: as equipes técnicas ou os recursos materiais que estarão sendo absorvidos em uma determinada atividade poderiam estar sendo aplicados em outras atividades de maior relevância e consequentemente gerar maior resultado para a organização? É comum encontrarmos situações nas quais a atenção e as responsabilidades de um grupo de servidores estão divididas entre atividades críticas, nas quais seus conhecimentos e habilidades são essenciais, e outras repetitivas e de baixa complexidade ao mesmo tempo em que o excesso de trabalho ocasiona morosidade e perda de foco. Há neste caso um custo incorrido pelo não atendimento em tempo (ou pelo simples adiamento) de atividades essenciais para o sucesso da organização. Em áreas como as de saúde, segurança ou de meio ambiente, nas quais a tempestividade é fator crítico para se evitar a perda de uma vida, um crime ou mesmo uma degradação ambiental, a avaliação dos possíveis ganhos com a terceirização de um serviço deve considerar os ganhos de desempenho decorrentes de uma melhor alocação dos meios existentes na organização.

Finalmente, deve ser avaliada a existência de diferenciais de qualidade ou de prazo de execução dos serviços entre as opções de execução direta e da contratação externa. A contratação de empresas especializadas no fornecimento de um serviço específico pode possibilitar a ocorrência de ganhos significativos no prazo de execução e mesmo na qualidade. Normalmente, as empresas especializadas na prestação de um serviço específico (onde o mesmo é o seu core business) podem oferecer ganhos decorrentes de maior escala ou eficiência logística, de melhor domínio de métodos ou técnicas, ou mesmo da maior experiência na gestão destes.

A opção pela contratação externa de fornecedores de serviços não decorre de uma análise simples e linear, mas pelo balanceamento do conjunto fatores, e pela identificação dos aspectos positivos e negativos para cada alternativa. Muitas vezes demandam uma reengenharia de processos, estruturando-os para melhor aproveitar as competências internas e combiná-las com as possibilidades de contratações externas.

Em adição aos critérios apresentadas acima, Sabaté (2004) defende a idéia da necessidade de se desenvolver um guia de análise específico para o setor público, adaptando o aplicado para o setor privado (focado quase que exclusivamente em eficiência e eficácia) para a realidade específica do setor público, entendendo sua filosofia, valores, legalidade e legitimidade. O conjunto de ações modernizadoras promovidas nos últimos 20 anos sob a referência dos conceitos propugnados pela New Public Management gerou um rol de estudos e experimentos que permitem compreender os fatores que impulsionam o poder público a utilizar a terceirização cada vez de modo mais intenso e os objetivos perseguidos.

Para Sabaté (2004) a reflexão necessária a decisão de se contratar externamente um serviço deve ser sempre tomada de modo meditado, ponderando consequências e o impacto gerado, pois se convive com um inevitável grau de incertezas sempre presentes. No ciclo que compreende a tomada de decisão, a contratação e a avaliação de resultados, ele sugere um caminho lógico que percorre os passos seguintes: Entendimento da situação (avaliação da motivação ou do incentivo para terceirizar); Determinação da possibilidade de terceirizar; Determinação da conveniência de terceirizar; Determinação do tipo de colaborador (perfil do fornecedor); Desenho da forma terceirização e estabelecimento das condições para contratação; Contratação do fornecedor; Prestação do Serviço; e Controle da terceirização e avaliação da prestação de serviços. O fluxo a seguir ilustra o caminho sugerido:

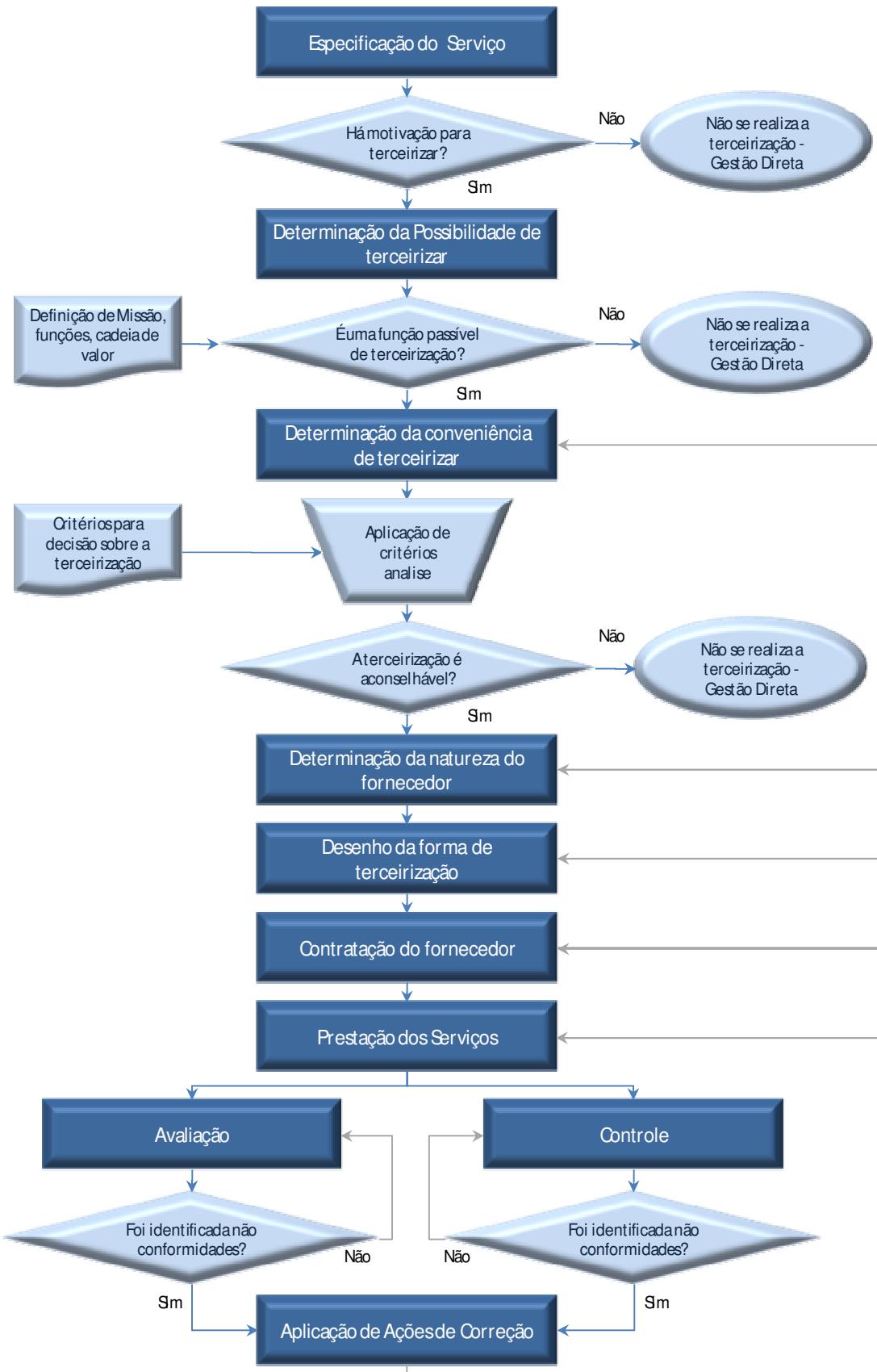


Figura 4 – Fluxo de Contratação Gestão de Serviços Terceirizados
(traduzido e adaptado de Sabaté, 2004:12)

Nos últimos anos, o Governo do Estado de São Paulo também vem construindo metodologias que tem permitido a utilização da terceirização como alternativa eficaz para a melhoria do desempenho governamental. Desde 1995, quando o Governo extinguiu o Baneser e iniciou um conjunto de esforços voltados à modernização da gestão pública e à obtenção de equilíbrio fiscal, um dos focos de atenção foi o aprimoramento dos métodos de gerenciamento dos serviços terceirizados. Iniciou-se com uma preocupação centrada no controle dos gastos públicos, para em seguida investir também no desenvolvimento de novas ferramentas de gestão.

A partir do uso mais intensivo da tecnologia da informação, criaram-se bases de dados e informações capazes de orientar as novas práticas e formas de gestão. Este foi o cenário de desenvolvimento e implementação do aplicativo CADTERC – Cadastro de Serviços Terceirizados, o qual consolida as informações relacionadas aos contratos de serviços terceirizados do Estado. Através dele todas as Secretarias, Autarquias, Fundações e Empresas Públicas acessam informações que possibilitam o acompanhamento e o monitoramento da evolução dos gastos e respectivos preços unitários praticados pelos diversos órgãos do Estado.

Outra linha de trabalho foi o desenvolvimento de estudos sobre a forma de terceirização de alguns serviços comuns a diversas unidades, os quais são publicados na forma de Cadernos. Estes documentos constituem-se em um guia para a contratação desses serviços, articulando um conjunto conhecimentos relativos às especificações, à forma de contratação e de controle dos mesmos. É uma síntese das boas práticas do Governo de Estado. Cada um dos cadernos apresenta informações relacionadas às especificações técnicas, obrigações da contratada e contratante, critérios para composição de preços, legislação específica, critérios sócio ambientais para a prestação dos serviços, e preços máximos de referência. Também são disponibilizados simuladores que facilitam o cálculo e a estimativa de gastos para orientar o processo de contratação.

Atualmente, estão disponibilizados dezessete Cadernos² no site do CADTERC, abrangendo serviços de diferentes naturezas como: Impressão e Reprografia Corporativa, Gerenciamento do Abastecimento de Veículos, Portaria, Limpeza Predial, Limpeza Hospitalar, Limpeza em Ambiente Escolar, Gases

² Os Cadernos de Serviços Terceirizados são disponibilizados pelo site www.caterc.sp.gov.br

Hospitalares, Vigilância, Vigilância Eletrônica, Transporte de Empregados, Moto Frete, Locação de Veículos, Alimentação – Presos, Alimentação – Fundação Casa, Alimentação – Hospitalar, Alimentação – Empregados, e Lavanderia Hospitalar.

No ano de 2007 a Fundação Instituto de Administração estudou e avaliou as práticas inovadoras adotadas pela administração pública paulista e constatou ganhos em quase todas as etapas do processo de contratação e gerenciamento dos serviços terceirizados.

É necessário que o Estado possua uma visão dos processos envolvidos na contratação e gestão de serviços terceirizados, conforme Figura 5, seguinte:

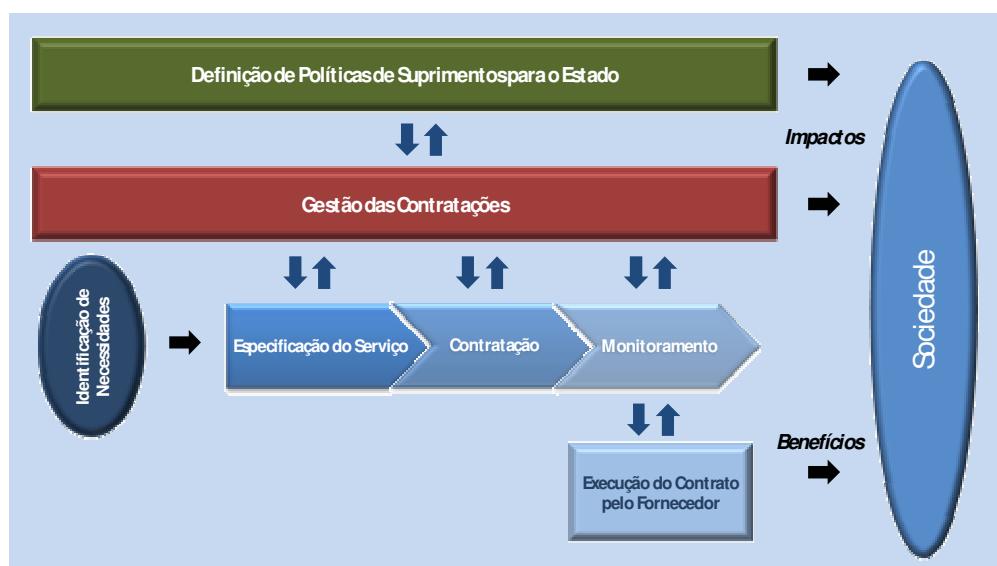


Figura 5 – Macroprocesso de Contratação e Gestão de Serviços Terceirizados

Os processos de “Definição de Políticas de Suprimento” e “Gestão das Contratações” estão relacionados às funções de gestão e coordenação dos serviços que são contratados junto a fornecedores externos. Enquanto o primeiro se desenvolve no âmbito central e têm como função o estabelecimento de diretrizes estratégicas que dêem direcionamento à política de terceirização, o segundo abrange o planejamento, a gestão dos desvios, a gestão do conhecimento e incorporação de melhorias ao processo na organização contratante. Ressalta-se que o modelo de gestão adotado pelo Executivo Estadual é de descentralização, com as responsabilidades de compras e contratações de serviços delegadas para os dirigentes das suas Secretarias e Autarquias.

Nesta dimensão, além dos Cadernos que estabelecem as diretrizes e preços de referência comuns para toda a Administração Estadual, também foram desenvolvidos e implementados procedimentos para o acompanhamento de gastos, controle das contratações, gestão sócio ambiental, e de gestão do conhecimento. O

Governo do Estado delega ao Grupo de Assessoramento Técnico e Inovação – GATI, órgão vinculado à Secretaria de Gestão Pública, a responsabilidade de liderar o processo de contínuo aprimoramento do modelo. Cabe a Corregedoria do Estado o acompanhamento e a verificação de eventuais não conformidades.

O processo “Identificação de Necessidades” diz respeito à fase do macroprocesso de Terceirização que trata da percepção, por parte dos usuários dos serviços, da existência de alguma deficiência relacionada a um serviço que deva e possa ser terceirizado pelo Estado. Verificou-se que o esforço de sistematização do conhecimento e de padronização de especificações (Cadernos de Serviços) tem aberto novas alternativas, e favorecido a inovação, como no caso dos Cadernos de Vigilância Eletrônica, Impressão e Reprografia Corporativa e de Gerenciamento do Abastecimento de Veículos. Este último serviço, em específico, surge da experiência de uma das Secretarias de Estado, que uma vez analisado pelo GATI foi estruturado no formato de um Caderno e disseminado para a adoção por todo o Governo.

As atividades de “Especificação do Serviço”, “Contratação” e “Monitoramento” são as que mais se beneficiam da existência dos Cadernos. Criaram-se redes de colaboração lideradas pelo GATI nas quais os servidores podem esclarecer suas dúvidas e sugerir aprimoramentos, permitindo que as especificações estejam em contínuo aprimoramento. Foram desenvolvidos um conjunto de ações voltadas ao desenvolvimento de competências de pregoeiros e outros servidores responsáveis pela contratação, fazendo com que o processo de contratação se desenvolvesse de modo regular e célere. Também merece destaque o estabelecimento claro das responsabilidades dos contratantes e contratados, quando são fixados os ANSs (acordos de níveis de serviços) e definidas as formas de acompanhamento, controle e penalização, se for o caso.

Essa nova maneira de gerir os negócios públicos resultou em grande economia de recursos e ensejou uma modificação substancial nos padrões de gestão tradicional da administração. Desde a sua implantação, em janeiro de 1995, gerou uma economia superior a R\$ 15,4 bilhões no total de gastos. Atualmente mais de 21 mil usuários de rede têm acesso às informações e os órgãos de auditoria e controle do Estado a utilizam para realizar análises e investigações. O banco de dados do cadastro de serviços terceirizados reúne informações de mais 50 mil contratos (cerca de 8,5 mil ativos e aproximadamente 48 mil encerrados) firmados para a execução de cerca de 800 tipos de serviços, com o valor total dos contratos ativos em R\$ 13,6 bilhões, com gastos mensais de R\$ 260,1 milhões.

4 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Uma conclusão básica é que o debate sobre a terceirização tem sido conduzido de forma tecnicamente pobre e com grande carga ideológica. Nada funciona e muito menos as terceirizações se não forem bem gerenciadas. Também não podemos ficar estagnados em posições que evitem a modernização da gestão pública, ignorando o crescente descompasso entre demandas sociais e capacidade de resposta do Estado diante de problemas cada vez mais complexos (Longo: 2007; Serra: 2007). A desconfiança dos cidadãos é grande, justificada pela ineficiência, corporativismo, corrupção e nepotismo bastante comuns na máquina pública. O público não é de per si pior do que o privado. Seus problemas são simplesmente mais agregados e visíveis. Não há mágica. A solução está em encontrar novos arranjos societários, envolvendo Estado, Mercado e Sociedade em geral, que reconheçam as debilidades e potenciais de cada esfera, a serem articuladas de forma construtiva. Devemos evitar tanto a apropriação privada do Estado como a atuação auto-referenciada promovida pelo corporativismo. Nem mercado-cêntrico nem estado-cêntrico e sim devemos nos voltar ao fortalecimento do interesse público como valor compartilhado.

Desde 1980, o crescimento da economia brasileira tem sido insatisfatório, e um dos gargalos é o baixo nível de investimento, inferior a 20% do PIB. O Estado necessita investir mais e gastar melhor.

Do ponto de vista macroeconômico as compras e contratações fazem parte das despesas públicas correntes, juntamente com as despesas de pessoal. São aquelas que quando subtraídas das receitas permitem o cálculo do superávit primário, ou seja, o valor disponível para pagamento dos juros da dívida pública. Muito embora este superávit tenha crescido nos últimos anos, atingindo 4,8% do PIB em 2005, este percentual não tem sido suficiente para o pagamento dos juros. Ou seja, festejamos o superávit primário mas no global temos déficit todos os meses. Conseqüentemente, ou a carga tributária é elevada ou deve ser reduzida a despesa primária, bem como as despesas com juros. Sabemos que a sociedade não aceita elevação da carga tributária. Pelo contrário, as pressões ocorrem no sentido aposto. Restam as possibilidades de redução das despesas e dos juros. Os juros são determinados pelo mercado e dependem de diversos fatores como dívida pública em relação ao PIB, dívida externa em relação as exportações, do risco Brasil calculado pelas agências de rating etc. Julgamos que neste conjunto o controle da despesa

pública constitui-se em uma medida prioritária. Vide mais sobre o gasto público eficiente (Mendes: 2006).

A questão das compras e contratações públicas tem sido objeto de veiculações diárias e negativas na mídia e é grande a insatisfação e a desconfiança do povo quanto à lisura e adequação dos gastos públicos. O tribunal de contas da União – TCU apontou recentemente que cerca de ^{2/3} dos municípios brasileiros apresentam algum tipo de irregularidade neste campo.

É possível reverter esta situação e melhorar a qualidade do gasto público, mediante uma combinação e balanceamento adequado de contratos internos (corpo de servidores) e externos (terceirizações) e outros tipos de contratos, considerando-se os vários pontos com base na experiência do estado de São Paulo:

a) Explicitação e Revisão do Ciclo de Aprovisionamento

Há necessidade de se promover um estudo mais completo do ciclo de aprovisionamento na área pública, correlacionando as ações para melhoria das aquisições e contratações com os esforços de tornar o Estado mais eficiente, legal, moral e transparente.

Recomenda-se, por exemplo, a definição, de modo claro, dos serviços passíveis de terceirização e o estabelecimento de critérios as serem adotados na avaliação da oportunidade de contratação destes. Indica-se a necessidade atualização e aprimoramento das políticas e diretrizes estratégicas de aquisição e contratações de modo geral.

b) Fortalecimento da política de meios

O estado deve definir políticas de meios (humanos, materiais, financeiros e informacionais) com vista a desenvolver sua capacidade de gerir com qualidade os processos de compras e contratações de serviços. A experiência recente de racionalização destes processos no Estado de São Paulo evidencia o grande potencial de ganhos e a garantia de rápido retorno dos investimentos realizados.

c) Fortalecimento da competência de formulação de políticas específicas

Implementação de ações dirigidas ao aprimoramento do modelo de gestão dos serviços terceirizados.

d) Implementação de ferramentas de apoio e gestão dos serviços

O Governo do Estado de São Paulo trilhou um caminho de sucesso no desenvolvimento e implementação de ferramentas de gestão das contratações de serviços.

Num primeiro momento trabalhou para a construção do CADTERC, o qual possibilitou o estabelecimento de correlação entre os contratos celebrados a partir de uma categorização da natureza e tipos de serviços. Construiu-se um mapa que relacionava objetos contratados, órgãos, preços e fornecedores. Destacam-se os significativos ganhos com a redução de preços obtida a partir do estabelecimento de preços de referência (terceiro quartil).

Posteriormente foram elaborados Estudos para os serviços de maior significância com o desenvolvimento de instrumentos que apoiassem a contratação: especificações padrão, regras para dimensionamento, preços de referência e minutas de editais. O diagnóstico já indicou o sucesso desta iniciativa e o conjunto de oportunidades que foram abertas para o melhor gerenciamento dos serviços terceirizados.

Recomenda-se neste momento o aproveitamento da oportunidade de se dar um novo salto de qualidade, desenvolvendo e implementando ferramentas de apoio à recepção e controle dos serviços contratados.

e) Implementação de ferramentas de gestão do conhecimento

Seleção e implementação de ferramentas informatizadas de apoio à gestão do conhecimento que facilite a constituição de ambientes colaborativos no qual o conhecimento dos diversos atores possa ser explicitado e compartilhado. Envolve medidas como:

- Estabelecimento de núcleos para discussões conjuntas (fóruns, seminários, portal etc...) fortalecendo a constituição de comunidades de técnicos relacionados ao processo de contratação e gestão de serviços terceirizados;
- Implementação de uma ferramenta similar à solução “wiki” para facilitar o processo colaborativo de atualização de Estudos e registro de experiências, e mesmo fórum de discussões.

f) Fortalecimento da rede de relacionamento dos atores envolvidos na gestão dos serviços terceirizados

Soluções do tipo “Fale Conosco” desempenham importante papel, mas podem ser potencializados se forem implementadas ações que favoreçam a divulgação de experiências e abram espaço de interação direta dos agentes responsáveis pela contratação e pela recepção dos serviços.

g) Aprimoramento dos métodos e das ferramentas atualmente utilizados

A atual sistemática de gestão dos serviços terceirizados de São Paulo foi sendo construída gradualmente durante os últimos 12 anos, já tendo passado por diferentes estágios:

- Instituição de uma padronização mínima dos serviços e procedimentos internos, com a construção de uma base de dados e o estabelecimento do controle de preços através dos quartis;
- Elaboração de Estudos de Serviços Terceirizados, com a padronização das especificações e estabelecimento de preços de referência com base em estudos de caso e pesquisa de mercado;
- Desenvolvimento de ferramentas e atualização dos Estudos para permitir que o processo licitatório ocorra na modalidade de pregão presencial e eletrônico;
- Implementação de ações de educação à distância como forma de desenvolver competências e formação de uma comunidade técnica.

No atual momento é recomendada a consolidação e o aprimoramento das ferramentas desenvolvidas, quais sejam:

- Criar novos cadernos (em especial reprografia/ gráfica e manutenção predial, de elevadores, de equipamentos de informática e de veículos com reposição de peças);
- Desenvolvimento de mecanismos para a aproximação da área requisitante e área responsável pela montagem do processo de compras para melhor especificação do serviço;
- Criar documento padrão onde deverá constar informações de cunho geral e de cunho específico, facilitando o processo de especificação dos serviços;
- Aprimorar os parâmetros para avaliação e medição dos serviços;
- Desenvolver a cultura de monitoramento dos serviços;
- Detalhar claramente no edital e contrato as regras de avaliação e aplicação de penalidades.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, L. F. Os avanços e os dilemas do modelo pósburocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, M. K. **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial**. São Paulo: Ed. FGV, p 172-199, 1998.

BARZELAY, M. La nueva gerencia publica – um ensaio bibliografico para estudiosos latinoamericanos (y otros), 1995. **Revista del CLAD** – Centro LatinoAmericano de Administración para El Desarrollo, Venezuela, n. 19, p. 55, Febrero 2001.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional; CARDOSO, F. H, (Prefácio), Brasília-DF: Editora 34, ENAP, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org.) **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. ANDRADE, Carolina (Tradução). Rio de Janeiro: FGV, 1998.

CHESBROUGN, H. W. The open-innovation model. **Mit Sloan Management Review**, v. 44, n. 3, p. 35-41, Spring 2003.

CUNILL, N. G. **Repensando lo público atraves de la sociedad. Nuevas formas de gestión publica y representación social**. In: II Congreso Internacional del Clad sobre la reforma del estado y de la Administración Pública, II, Venezuela, 1997.

GOTTFREDSON, M; PURYEAR, R; PHILLIPS, S. Strategic Sourcing – From Peryhera to the Core. **Harvard Business Review**, p-132-139, February, 2005.

HARRISON, A. From Hierarchy to Contract. In: **Policy Journals (UK) and Transaction Books (USA)**, 1993.

LINDER, J. C. Transformational Outsourcing. **Mit Sloan Management Review**, v. 45, n. 2, p 52-58, Winter 2004.

LONGO, F. **Gestión publica e integridad**. In: Congreso Internacional del Clad sobre la reforma del estado y de la Administración Pública, XI, República Dominicana, 2007.

MENDES, M. (Org.) **Gasto público eficiente**: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil. RICUPERO, R. (Prefácio), Rio de Janeiro: Topbooks, 2006.

NOBREGA, M. da. **O futuro chegou**: instituições e desenvolvimento no Brasil. São Paulo: Globo, 2005.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. BATH, Sérgio F.G.; MAGALHÃES Jr., Ewandro (Tradução). Brasília: MH Comunicação, 1994

RAMOS, D. M. de O. **Terceirização na administração pública**. São Paulo: LTR, 2001.

ROSENZWEIG, P. **Derrubando mitos**: como evitar 9 equívocos básicos no mundo dos negócios. São Paulo: Globo, 2008.

SABATÉ, J. M. **Um Nuevo Modelo de externalización (terceirización/outsourcing) em la Administración Pública**. In: Congreso Internacional del Clad sobre la reforma del estado y de la Administración Pública, IX, Madri, 2004.

SERRA, Albert; La Gestión Transversal. Expectativas y Resultados. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 32, Junio 2005.

SULBRANDT, J. L.; IBARRA, A. Interorganizacionales em la administración publica. **Revista Del CLAD Reforma y Democracia**, n. 21, p. 124. octuber 2001.

MARCH, J. G; SIMON H. A. **Teoria das organizações**. Rio de Janeiro: USAID, 1967.

PETERS, T. J.; WATERMAN JUNIOR, R. H. **Vencendo a crise** – como o bom senso empresarial pode superá-la. Brasil: Ed. Harper e Row do Brasil Ltda., 1983.

TENDLER, J. **Good government in tropics**. Baltimore: John Hopkins University, 1997

WILLIAMSON, O. E. **The Economic Institutions of Capitalism**. The Free Press; New York – USA. 1985

WOMACK, J. P.; JONES, D. T.; ROOS, D. **A máquina que mudou o mundo.** Rio de Janeiro: Campus, 1992.

ZYLBERSTAJN, D. **Estruturas de governança e coordenação do Agribusiness; uma aplicação da nova economia das Instituições.** Tese (Livre Docência) – Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. São Paulo. Universidade de São Paulo, p. 238, 1995.

AUTORIA

Hélio Janny Teixeira – Doutor em Administração e professor do Departamento de Administração da EA/USP e Coordenador de Projetos e Diretor da Fundação Instituto de Administração – FIA, São Paulo, SP.

Endereço eletrônico: janny@usp.br

Roy Martelanc – Doutor em Administração e professor do Departamento de Administração da FEA/USP e Coordenador de Projetos da Fundação Instituto de Administração – FIA, São Paulo, SP.

Endereço eletrônico: rmartela@usp.br

Luiz Patrício Cintra do Prado Filho – Economista, pesquisador e consultor da Fundação Instituto de Administração – FIA, São Paulo, SP.

Endereço eletrônico: lpatrio@fia.com.br