

LOGÍSTICA DE SUPRIMENTOS E GESTÃO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: COMO FORTALECER UMA VISÃO INTEGRADA

Hélio Janny
Roy Martelanc
Luiz Patrício Cintra do Prado Filho
Sérgio Mattoso Salomão



CUSTOS DE SERVIÇOS CONTINUADOS: A NOVA METODOLOGIA DE MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO PARA A FIXAÇÃO DE VALORES LÍMITES PARA A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA E LIMPEZA

Carlos Henrique de Azevedo Moreira
Genivaldo dos Santos Costa



CUSTOS DE SERVIÇOS CONTINUADOS: A NOVA METODOLOGIA DE MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO PARA A FIXAÇÃO DE VALORES LIMITES PARA A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA E LIMPEZA

Carlos Henrique de Azevedo Moreira
Genivaldo dos Santos Costa

RESUMO

A metodologia aqui apresentada diz respeito a composição dos valores limites para os serviços de limpeza e vigilância em condições ordinárias e não a situações específicas derivadas das características típicas de alguns órgãos, razão pela qual deve ser adaptado ao que requer cada situação. Além dos valores máximos, a nova metodologia também estabelece os valores denominados de “atenção” que podem sinalizar a inexecutabilidade da proposta. É feita também uma análise comparativa da nova metodologia e aquela adotada anteriormente. A nova metodologia considera um número maior de fatores que incidem sobre o custo dos serviços, o que é mais adequado à realidade e apresenta maior transparência metodológica, tanto em relação aos parâmetros adotados quanto na disponibilização dos estudos aos órgãos públicos interessados. Ela observa diferenças peculiares a cada Unidade da Federação no tocante a aspectos demográficos, do mercado de trabalho, do custo dos uniformes, equipamentos, além das especificidades estabelecidas pelas respectivas convenções coletivas.



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	3
2. OBJETIVO	3
3. O CENÁRIO DA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA E DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO.....	3
4. UM BREVE HISTÓRICO SOBRE A NORMATIZAÇÃO DOS SERVIÇOS..	5
5. OBJETIVO DA ADOÇÃO DE UMA NOVA METODOLOGIA	7
6. METODOLOGIA DE CÁLCULO DOS VALORES LIMITES PARA OS SERVIÇOS DE VIGILANCIA E LIMPEZA.	8
6.1. PROCEDIMENTOS ADOTADOS PARA O CÁLCULO DOS VALORES LIMITES	8
6.2. ALTERAÇÕES EM RELAÇÃO À METODOLOGIA ANTERIOR.....	10
6.2.1. INTERVALO INTRAJORNADA	10
6.2.2. CUSTO DE REPOSIÇÃO DO PROFISSIONAL AUSENTE	10
6.2.3. CUSTEIO DA RESERVA LEGAL	11
6.2.4. DISTINÇÃO ENTRE BENEFÍCIOS MENSIS E DIÁRIOS	11
6.2.5. FATORES DE CUSTO COM BASE ESTATÍSTICA	12
6.2.6. RESCISÃO	12
6.2.7. CUSTOS INDIRETOS, TRIBUTOS E LUCRO	12
6.2.8. CENÁRIO DE ATENÇÃO	14
7. METODOLOGIA DE GRUPOS – UMA ANÁLISE COMPARATIVA.....	16
8. CONCLUSÃO	19
9. REFERÊNCIAS.....	20



1 INTRODUÇÃO

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP, em parceria com a Fundação Instituto de Administração – FIA, realizou estudos dos fatores, parâmetros e outros elementos que compõe o custo dos serviços de vigilância e de limpeza e conservação contratados pela administração federal, atendendo recomendação do Tribunal de Contas da União.

Esses estudos subsidiam, a partir de 2010, a definição dos valores limites para contratação e resultaram na elaboração de um novo Modelo de Planilha de Custo e Formação de Preços.

O modelo aqui apresentado diz respeito a composição dos valores limites para os serviços de limpeza e vigilância em condições ordinárias e não a situações específicas derivadas das características típicas de alguns órgãos, razão pela qual deve ser adaptado ao que requer cada situação.

Ressalta-se, que o novo Modelo de Planilha de Custos não é imutável e, na medida do possível, será atualizado para atender às alterações da legislação e/ou recomendações proferidas pelo Tribunal de Contas da União – TCU e decisões do Tribunal Superior do Trabalho -TST.

2 OBJETIVO

O presente trabalho tem por objetivo explicitar as diferenças entre a metodologia utilizada atualmente pelo Ministério do Planejamento e aquela utilizada até 2009 através da explicitação dos conceitos adotados no presente e sua comparação com a anterior.

3 O CENÁRIO DA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA E DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO

O Governo Federal como um todo é um dos grandes atores do mercado de serviços mencionados, sendo, provavelmente, o maior contratador individual de empresas do setor no país. O total de gastos em 2010 totalizou R\$ 1,8 bilhão com tendência de elevação nos últimos anos. Os gastos do Poder Executivo Federal no período de 2006 a 2010 são apresentados na tabela 1:



Tabela 1 – Evolução dos gastos diretos do Poder Executivo Federal com empresas de Vigilância, Limpeza e Conservação entre 2006 e 2010 R\$ milhões			
Subclasse Econômica	Atividades de vigilância e segurança privada	Limpeza em prédios e em domicílios	Soma
2006	581,38	711,19	1.292,57
2007	684,61	765,79	1.450,40
2008	754,20	732,27	1.486,47
2009	868,91	762,59	1.631,51
2010	1.037,79	836,41	1.874,20
Variação 2010/2009	19,44%	9,68%	14,88%
Variação 2010/2006	78,51%	17,61%	45,00%

Fonte: Portal da Transparência

No entanto, a contratação desses serviços é feita, na maior parte das vezes, de forma descentralizada, isto é, pela Unidade Gestora na qual os serviços serão realizados, o que leva à pulverização da atuação da administração pública na contratação e gestão dos serviços.

Pelo lado dos fornecedores, no ano de 2010 o número de empresas contratadas foi de 533 no setor de Vigilância e 640 no de limpeza e conservação sendo que várias delas organizam-se em grupos econômicos. Apesar do número de empresas aparentemente ser elevado, observa-se concentração nas contratações públicas. As 10 maiores favorecidas por pagamentos do governo federal no setor de vigilância (1,9% do total) receberam 18,3% dos pagamentos e entre as empresas de limpeza, as 10 maiores (1,6% do total) receberam 30,5%. Adicionalmente, dada a natureza dos serviços, existe uma especialização espacial e a participação delas em certames licitatórios tende a atender a seguir uma lógica regionalmente definida, o que reforça a concentração no mercado.

Tais características permitem identificar uma situação de assimetria nas relações de contratação, em especial nos certames licitatórios, que pode ser caracterizada como tento:



- i. Pelo lado dos compradores, um conjunto pequeno de funcionários lotados em um número grande de unidades gestoras, especializados em legislação e procedimentos licitatórios para todos os bens e serviços, que realizam eventualmente a contratação dos serviços, normalmente uma vez a cada cinco anos para cada serviço; e
- ii. Do lado dos fornecedores um conjunto relativamente pequeno de empresas dispostas a fornecer à administração pública, com grande especialização no seu mercado e na elaboração de proposta para licitações.

A redução da assimetria das relações de contratação tem sido parcialmente tratada com a atuação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP através da realização de estudos e da definição de padrões recomendados para toda a administração federal, tratando desde a especificação dos serviços a serem licitados até a gestão contrato, incluindo valores limites para a contratação. A expedição de um conjunto de instrumentos normativos (entre eles, Instruções Normativas e Portarias) tem o sentido de orientar melhor as unidades gestoras na sua atuação com os fornecedores.

4 UM BREVE HISTÓRICO SOBRE A NORMATIZAÇÃO DOS SERVIÇOS

O estabelecimento dos preços de referência para os serviços de vigilância e limpeza teve como marco regulatório inicial a Instrução Normativa nº 13, de 30 de outubro de 1996. Foram publicadas as primeiras portarias de fixação de valores limites para cada Unidade da Federação e categoria profissional (vigilância e limpeza), as Portarias nº 3.194/96 e 3.256/96. Ambas dispunham, expressamente, que, para o cálculo dos valores-limite, deveria ser adotado o percentual de encargos sociais de 89%.

Em 1997, o Decreto nº 2.271/97 revogou o Decreto nº 2.031/96 e a IN nº 18/97 revogou a IN nº 13/96, entretanto, manteve-se a sistemática de fixação de valores-limite para as contratações dos referidos serviços e anualmente foram publicadas Portarias com esse objetivo, embora tais portarias não apresentassem mais, expressamente, o percentual de encargos sociais utilizado para o cálculo dos



valores. A metodologia de cálculo adotada para composição dos valores limites no período de 2001 a 2006 utilizavam os dados estatísticos decorrentes de memorial de cálculo da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

O modelo de Planilha de Custo e Formação de Preço apresentado nos anexos da IN/MARE nº 18/97, dividia o custo em remuneração, encargos sociais (grupos de "A" a "E"), insumos, despesas administrativas operacionais, lucros e tributos. Para a formação do preço dos serviços de limpeza adotou-se um fator de produtividade para o cálculo da quantidade de trabalhadores em função das características das instalações.

Em 2007, o Ministério do Planejamento em parceria com o Banco Mundial e a Fundação Instituto de Administração iniciaram os estudos de revisão da metodologia para obtenção do custo dos serviços. Em junho de 2008 foram concluídos os trabalhos, cujos resultados foram consolidados em relatório final apresentado em junho de 2008.

Além da proposta de metodologia de estabelecimento de custos, referido relatório apresentou um conjunto de recomendações que tinham como objetivo indicar ações que pudessem gerar ganhos de eficiência e redução de custos na contratação de serviços de vigilância e limpeza e indicar também boas práticas que pudessem vir a serem adotadas pela Administração Pública Federal, observadas as restrições impostas pela lei.

Entre as principais recomendações elencadas, destacamos:

1. A necessidade de gestão ativa dos serviços;
2. A oportunidade de realização de estudos de produtividade da mão de obra e dos insumos;
3. Elaboração de modelos de planos de segurança e limpeza;
4. Adoção de forma de mensuração dos serviços padronizada;
5. Controle da qualidade dos serviços prestados;
6. Provisionamento financeiro de valores pagos às empresas para utilização posterior (tais como provisão para férias e 13º salário).



Em 2008, o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 1.753/2008 – Plenário realizou análise minuciosa da composição dos valores limites de limpeza e vigilância e da metodologia de cálculo então utilizada pelo Ministério do Planejamento. Uma das principais determinações do Tribunal de Contas da União consistia:

“9.1.1. realize estudos visando atualizar os percentuais que compõem as várias rubricas da planilha de formação de preços que subsidiam a fixação de valores-limite para as contratações dos serviços terceirizados de vigilância e limpeza e conservação, em especial os percentuais de encargos sociais e reserva técnica, utilizando dados estatísticos por Estados da Federação;”

Tais determinações implicaram na revisão da metodologia para a obtenção do custo da mão de obra dos serviços em tela, segundo o modelo proposto pela FIA.

5 OBJETIVO DA ADOÇÃO DE UMA NOVA METODOLOGIA

A nova metodologia tem o propósito de orientar os agentes públicos responsáveis pela contratação de serviços de limpeza e vigilância, executados de forma contínua em edifícios públicos e em condições ordinárias, na realização de uma contratação por preço justo, a partir do estabelecimento do preço máximo que a administração está a disposta a pagar e o valor abaixo do qual o cumprimento das obrigações legais e estabelecidas em acordos ou convenções coletivas pelas empresas corre risco de exequibilidade, o que exige do gestor procedimentos de atenção para verificar a viabilidade da proposta apresentada. Procura-se, com isso, ao mesmo tempo evitar o estabelecimento de preço artificialmente elevado e a contratação de serviços por preço muito reduzido que possam levar ao inadimplemento do contrato, com prejuízo para a administração pública.

No entanto os valores limites são parâmetros balizadores da decisão: caso a necessidade dos serviços apresente condições especiais, o valor do contrato poderá ser superior ao valor limite calculado. Da mesma forma, a inexecução deve ser analisada no caso concreto, ou seja, se o gestor promoveu diligências para obtenção de informações complementares em caso da proposta de preço abaixo do valor de atenção e entenda que o proponente comprovou que seus preços são exequíveis, a proposta poderá ser aceita.



6 METODOLOGIA DE CÁLCULO DOS VALORES LIMITES PARA OS SERVIÇOS DE VIGILANCIA E LIMPEZA.

6.1 Procedimentos adotados para o cálculo dos valores limites

Os procedimentos adotados na nova metodologia observam a sequência de cálculo adotada pelos departamentos de pessoal das empresas para o processamento da folha de pagamento e de seus reflexos. Este padrão foi preferido ao método invertido (grupos A a F), em que os encargos são calculados em sequência diversa da natural, o que gera a necessidade de considerar frequentes efeitos intercorrentes entre as categorias de encargos.

São também considerados os adicionais (como periculosidade, insalubridade, noturno e outros), não previstos nas categorias de A a F, mas que modificam o custo final da mão-de-obra, bem como todos os custos decorrentes de condições estabelecidas no Acordo ou Convenção Coletivas estabelecidos entre os sindicatos de cada categoria profissional e Unidade da Federação, o que nem sempre era possível na metodologia anterior.

O cálculo é estruturado segundo fatores de custo compostos por itens de custo necessários para a prestação do serviço com natureza semelhante, permitindo melhor entendimento da composição do custo total.

Para cada um dos itens que compõem o custo total é estabelecido o valor de referência sobre o qual incidirá aquele item, segundo o que estabelece a legislação trabalhista ou o acordo coletivo. Como decorrência, a base de cálculo de um mesmo item pode variar entre Unidades da Federação diferentes, resultando em pesos diversos para o mesmo item na composição do custo.

O custo é calculado segundo as principais jornadas de trabalho praticadas (12 x 36 horas no período, 12 x 36 horas no período noturno e 44 horas semanais) tanto para o trabalhador direto (vigilante ou servente) e quanto para o supervisor. Para a apuração dos valores limites para contratação, o custo do supervisor é rateado entre o número de trabalhadores diretos supervisionados. No caso de limpeza o valor de cada serviço é calculado de forma diferenciada quando os



serviços que têm produtividades diferentes (área interna e área externa) ou adicionais diferentes (área hospitalar e fachadas envidraçadas).

O cálculo do valor máximo total é estruturado nos seguintes fatores:

- I. Composição da remuneração
 - I. i. Salário Base
 - I. ii. Adicional de periculosidade, insalubridade e outros
 - I. iii. Adicional por trabalho noturno
 - I. iv. Horas extras
 - I. v. Intervalo intrajornada
- II. Encargos e benefícios anuais e mensais
 - II. i. 13º salário e adicional de férias
 - II. ii. Previdência social e FGTS
 - II. iii. Benefícios mensais acordados
 - II. iv. Afastamento maternidade
 - II. v. Rescisão
- III. Uniformes, equipamentos e reciclagem
- IV. Reposição de profissional ausente
- V. Benefícios diários acordados
- VI. Valor calculado por trabalhador
 - VI. i. Custo total por trabalhador (soma dos itens anteriores)
 - VI. ii. Insumos
 - VI. iii. Custos indiretos, tributos e lucro (CITL)
- VII. Valor final do posto
 - VII. i. Valor por trabalhador
 - VII. ii. Valor por posto
 - VII. iii. Valor por posto do Supervisor
 - VII. iv. Valor do Posto Supervisionado (posto + supervisor)

No caso do serviço de limpeza, o Valor do Posto Supervisionado é dividido pela produtividade de cada trabalhador (metros quadrados limpos por trabalhador) definida na IN 02 para obtenção do valor de referência por metro quadrado. O fator de custo Intervalo intrajornada é considerado somente no serviço de vigilância enquanto que Insumos é utilizado somente para limpeza.



6.2 Alterações em relação à metodologia anterior

Em relação à metodologia adotada anteriormente pelo Ministério do Planejamento, são apresentadas a seguir as principais alterações sob o ponto de vista de formação do custo:

6.2.1 Intervalo intrajornada

No caso de vigilância, a necessidade dos órgãos contratantes é que os serviços sejam realizados de forma ininterrupta em longo de todo o tempo previsto no contrato. Não faz sentido interromper a vigilância dos próprios públicos em decorrência da necessidade de atendimento ao intervalo a que todo trabalhador tem direito durante sua jornada diária, em especial ao intervalo necessário para a refeição. Existem diversas soluções operacionais para atender à cobertura do posto no intervalo intrajornada, tais a existência de um substituto presente no local, a substituição do vigilante por outro trabalhador não alocado integralmente ao contrato ou a redução do tempo do intervalo com a remuneração ao trabalhador do tempo adicional.

Embora o assunto possa ter várias interpretações é incorporado ao cálculo do custo o valor de uma hora de trabalho, como indenização ao trabalhador pelo seu trabalho durante um período em que deveria estar afastado do posto.

6.2.2 Custo de reposição do profissional ausente

Para que não haja prejuízo na prestação dos serviços, o Governo Federal aceita assumir o custo relativo à substituição de um trabalhador que não esteja presente no local contratado por algum dos motivos previsto na legislação trabalhista. Como as condições de remuneração, adicionais e benefícios são as mesmas para o substituto, o custo de reposição do profissional ausente por um dia, corresponde ao custo diário do trabalhador normal.

O principal motivo de ausência de um profissional decorre das suas férias, quando a empresa contratada deve alocar outro pelo período de 30 dias. Caso a empresa e o trabalhador optem por um período de férias mais curto e a remuneração adicional dos dias trabalhados, esse custo ocorrerá com ônus para a empresa, não estando previsto ressarcimento no cálculo do custo.

Para os demais motivos das chamadas “ausências legais” foi feita a estimativa da probabilidade da ocorrência do evento, segundo os dados mais precisos disponíveis, e esta foi multiplicada pelo número de dias de ausência previstos na legislação. O resultado foi



calculado como porcentagem do tempo de trabalho em um ano para a apuração do custo. Tomando como exemplo o custo das licenças paternidade para vigilância no Estado do Rio de Janeiro consideram-se os seguintes fatores:

- Porcentagem de homens em relação ao total de empregados nas empresas da atividade econômica no Rio de Janeiro: 95,03%
- Taxa de paternidade no Rio de Janeiro: 5,3% ao ano
- Probabilidade de ocorrência de licença paternidade: 4,93%
- Duração da licença paternidade: 5 dias seguidos
- Quantidade de dias a serem repostos nas jornadas 12 x 36 horas: 2,5 dias
- Quantidade de dias a considerar no custo de reposição do profissional ausente (Probabilidade de ocorrência de licença paternidade x Quantidade de dias a serem repostos) nas jornadas 12 x 36 horas: 0,1233 dias
- Quantidade de dias a serem repostos nas jornadas 44 horas semanais que não coincidem com domingos: 4,28 dias
- Quantidade de dias a considerar no custo de reposição do profissional ausente (Probabilidade de ocorrência de licença paternidade x Quantidade de dias a serem repostos) nas jornadas 44 horas semanais: 0,1688 dias

6.2.3 Custeio da Reserva legal

Com a consideração do custo para reposição de profissional ausente, a chamada Reserva Técnica, como um valor não discriminado, foi excluída da base de cálculo de valores limite a serem pagos pela administração pública federal. A substituição de profissionais ausentes não amparados por dispositivo legal é uma obrigação da empresa para cumprir as condições contratuais para a qual não cabendo custo para o contratante.

6.2.4 Distinção entre benefícios mensais e diários

Como decorrência das diferentes características entre as jornadas de trabalho com 12 x 36 horas e 44 horas semanais, o número de dias trabalhados varia: no caso do primeiro tipo de jornada, o trabalhador trabalha, em média, de 15,2 dias por mês enquanto na segunda entre 21,7 e 26,0 dias, dependendo do trabalho aos sábados ou não.



Alguns dos benefícios legais ou previstos em acordos coletivos têm como base de cálculo o mês completo, independente do número de dias trabalhados. É o caso de cestas básicas, assistência médica e seguro de vida. Outros têm, para efeito da apuração do seu custo, como base o número de dias de trabalho, em especial o Vale Transporte e Vale Refeição. Para permitir a apuração de tal diversidade, foram separados em dois fatores de custo diferentes os benefícios mensais e os diários.

6.2.5 Fatores de custo com base estatística

Um conjunto de fatores que representam custo para o contratante e que tem ocorrência incerta passam a ser tratados com base em dados estatísticos relacionados ao evento gerador do custo. Incluem-se nessa situação:

- Auxílio creche;
- Afastamento maternidade;
- Eventos com ausências amparadas por dispositivo legal (licença paternidade, óbito, casamento, etc.).

Para cada um dos fatores foram identificadas as fontes estatísticas mais adequadas, com o grau de detalhe disponível. Assim, fatores baseados em dados populacionais obtidos junto ao IBGE foram calculados por Unidade da Federação, que é o mesmo espaço territorial considerado para os valores limite. Como decorrência para cada Estado o peso relativo desses fatores é diferente, ainda que as diferenças sejam pouco expressivas.

6.2.6 Rescisão

É considerado como custo a provisão para rescisão de todos os contratos de trabalho, durante toda o período de execução dos serviços. Considera-se que uma parcela dos trabalhadores trabalhará durante o período de aviso prévio enquanto outra parcela será indenizada e haverá necessidade de substituição imediata. Os valores limite para serviços de vigilância incorporam a estimativa que 90% dos trabalhadores terão o aviso prévio indenizado em função do risco que representa o trabalho durante o aviso prévio, enquanto que para serviços de limpeza a porcentagem é de 50%.

6.2.7 Custos Indiretos, Tributos e Lucro

Os Custos Indiretos são todos os gastos envolvidos diretamente na execução dos serviços, que podem ser caracterizados e quantificados, mas não são passíveis de serem apropriados a uma fase específica, a exemplo do preposto para acompanhamento do contrato, etc.



As Despesas Indiretas, embora associadas à produção, não estão relacionadas especificamente com o serviço e sim com a natureza de produção da empresa, ou seja, são gastos devidos à estrutura administrativa e à organização da empresa que resultam no rateio entre os diversos contratos que a empresa detém, a exemplo de gastos com a Administração Central e despesas securitárias, que são gastos com seguros legais, tais como seguro de responsabilidade civil.

Os Custos e Despesas Indiretas incluem, entre outros:

- Seguro Responsabilidade Civil
- Remuneração de pessoal administrativo
- Transporte do pessoal administrativo
- Aluguel da sede
- Manutenção e conservação da sede
- Despesas com água, luz e comunicação
- Imposto predial, taxa de funcionamento
- Material de escritório
- Manutenção de equipamentos de escritório

O Lucro antes do Imposto de Renda (LAIR) no CITL é representado por uma taxa incidente sobre o total geral dos custos diretos, excluídos os tributos (despesas fiscais) e as despesas indiretas.

Dentro do conceito de lucro bruto, nos termos definidos em estudos elaborados pelo Governo do Estado de SP, Ministério Público e Supremo Tribunal Federal, adotou-se uma média que limitará a possível variação de taxa de lucro bruto. Essa média é definida com base na margem bruta (mark up), que é então ajustada para corresponder ao Lucro antes do Imposto de Renda (LAIR) depois dos impostos sobre a Receita Bruta (PIS, COFINS, ISS).

Tendo em vista as considerações anteriormente citadas, a taxa de lucro bruto que está sendo utilizada é de 6,79% para ambos os serviços.

As Despesas Fiscais são gastos relacionados com o recolhimento de contribuições, impostos e taxas que incidem diretamente no faturamento, tais como PIS, COFINS, ISSQN, etc. A alíquota do PIS é de 1,65% para Limpeza e 0,65% para Vigilância, conforme previsto no artigo 2º da Lei nº 10.637/02. A base de cálculo da COFINS é composta pela totalidade das receitas auferidas pela pessoa jurídica, independentemente da atividade exercida e da classificação contábil das receitas, com alíquota de 7,60% para os serviços de limpeza



(art.2º da Lei 10.833/03) e 3,00% no caso de Vigilância (artigo 10, inciso I da Lei nº 10.833/03). O ISSQN é variável segundo o Município, foi adotada a alíquota vigente na maior parte das capitais brasileiras, que é de 5%.

Os quadros a seguir apresentam o demonstrativo dos Custos Indiretos, Tributos e Lucro para cada um dos serviços.

Tabela 2 – Custos Indiretos, Tributos e Lucro para os serviços de Vigilância e Limpeza

CUSTO INDIRETO, TRIBUTOS E LUCRO	VIGILÂNCIA Percentuais	LIMPEZA Percentuais
<u>Tributos sobre a receita</u>		
PIS	0,65%	1,65%
COFINS	3,00%	7,60%
ISS	5,00%	5,00%
Total	8,65%	14,25%
<u>Custo indireto e lucro</u>		
Custo indireto	6,00%	3,00%
LAIR	6,79%	6,79%
Percentual do CITL	25,35%	30,45%

6.2.8 Cenário de Atenção

Passam a ser calculados valores para um cenário de **atenção**, que tem como objetivo indicar a possibilidade de inexecução das propostas, proporcionando ao pregoeiro ou a autoridade responsável pela homologação da contratação, parâmetro que possa subsidiá-lo no processo de tomada de decisão. Considera-se cenário de atenção aquele em que propostas com valores inferiores naquele cenário em processo licitatório apresenta forte indício de inexecução e para os quais se justificam a realização de diligências.



O valor do cenário de atenção é definido como aquele que é capaz de cumprir todas as obrigações legais e tributárias e os termos de acordos e convenções coletivas, mas com custos mais baixos em alguns outros fatores de custo. Para o cálculo do custo no cenário de atenção, a incidência dos parâmetros utilizados para o cálculo do valor limite é alterada, conforme a Tabela a seguir:

Tabela 3 - Parâmetros adotados nos cenários máximos e de atenção.

PARÂMETROS	fonte	Cenário Máximo	Cenário Atenção

Dados gerais

passagem predominante	ANTP	100%	50%
número de filhos em creche	IBGE	100%	50%
Licenças maternidade por ano	IBGE	100%	50%
Licenças paternidade por ano	IBGE	100%	50%
Licenças de casamento por ano	IBGE	100%	50%
Licenças de óbito por ano	IBGE	100%	50%
% de feriados não coincidentes	calendário	100%	50%
proporção de mulheres	RAIS	100%	50%
falecimento de cônjuge, asc., desc.	Lei, acordo	100%	50%
casamento	Lei, acordo	100%	50%
nascimento de filho	Lei, acordo	100%	50%
doação de sangue (anual)	Lei, acordo	100%	50%
faltas por consultas médicas de filho	acordo coletivo	100%	50%
exame prenatal	acordo coletivo	100%	50%
considera falecimento de sogra	acordo coletivo	100%	50%

Vigilância

Uniformes (custo anual)	Mercado	100%	50%
Equipamentos (custo anual)	Mercado	100%	50%
Equipamentos (investimento inicial)	Mercado	100%	50%
Custo da reciclagem	Mercado	100%	50%

Limpeza

Insumos	SP Benchmark	100%	50%
Uniformes (custo anual)	Mercado	100%	50%

Observe que no cenário de atenção, os parâmetros representam 50% dos parâmetros adotados no cenário máximo.

7 METODOLOGIA DE GRUPOS – UMA ANÁLISE COMPARATIVA

O Ministério do Planejamento adotava em seus estudos de elaboração de valores limites até 2008 a metodologia e parâmetros definidos em conjunto com a FGV – Fundação Getúlio Vargas. Essa metodologia apresentava os itens de custos em grupos de A a E.

O **Grupo A** de encargos básicos correspondentes às obrigações que, por lei, incidem diretamente sobre a folha de pagamentos e, como tal, recaem sobre a remuneração devida aos empregados do setor. Este grupo englobava os seguintes encargos: Contribuição à Previdência Social, FGTS, SESC, SENAC, SEBRAE, INCRA, Salário-educação, Seguro contra riscos e acidentes e Contribuição social (art. 2º da Lei Complementar 110/01). A incidência total do grupo é de 36,30%.

O **Grupo B**, sobre o qual incide integralmente o **Grupo A**, compõe-se de encargos que visam contemplar as ocorrências de faltas/ausências justificadas dos empregados, se subtrair as horas não trabalhadas, como a seguir se discrimina:

Os encargos do **Grupo C** correspondem ao provisionamento dos abonos legais como 13º salário e abono de férias, que são pagos diretamente ao empregado e como no **Grupo B** sofrem incidência dos encargos do **Grupo A**.

Agregando os percentuais acima, chega-se ao montante de 10,76% para o **Grupo D**.

Os encargos do **Grupo E** correspondem ao provisionamento de casos especiais, tais como licença maternidade, auxílio acidente do trabalho, incidência do FGTS sobre o aviso prévio indenizado e o abono pecuniário.

Quadro 01 – Quadro comparativo entre a Metodologia de Grupos e a nova metodologia adotada pela SLTI/MP

Metodologia de Grupos	Nova Metodologia	Observações
A planilha é estruturada em grupos: A, B, C, D, E e F. A base de cálculo utilizada é a remuneração, sendo a mesma para todos os grupos, exceto as incidências de um grupo sobre o outro.	O cálculo do custo é estruturado em fatores e itens de custo. A base de cálculo para cada item é denominada de salário de referência ou custo de referência e observará a incidência, ou não, de outros itens de custo.	Ao adotar a estrutura em fatores e itens de custo buscou-se agrupar os itens de mesma característica e natureza.



Metodologia de Grupos	Nova Metodologia	Observações
Os valores limites não contemplavam dois itens relevantes para a composição da remuneração: o intervalo intrajornada e a hora noturna adicional.	A nova metodologia contempla o intervalo intrajornada e a hora noturna adicional.	Os valores calculados são mais realistas, principalmente no caso dos serviços de vigilância.
O grupo A consistia em encargos sociais e trabalhistas básicos, tais como INSS, FGTS, SESC, SENAC, SEBRAE, INCRA, Salário Educação, SAT.	Foram mantidos os mesmos itens de custos. Apenas houve uma nova classificação em que o item FGTS é apresentado de forma isolada.	Os percentuais adotados em ambas metodologia são os mesmos, visto que são definidos na legislação.
O Grupo B considerava os encargos decorrentes de faltas/ausências justificadas, tais como, férias, auxílio doença, licença maternidade/paternidade faltas legais, acidente de trabalho, aviso prévio, 13º salário.	Alguns itens do Grupo integram agora o fator de custo denominado “Custo de reposição do profissional ausente, exceto, afastamento maternidade, aviso prévio e 13º salário.	O fator “Custo de reposição do profissional ausente” leva em conta todos os custos com o substituto, inclusive uniforme. O afastamento maternidade é tratado separadamente em razão de sua peculiaridade.
O grupo “C” era composto pelo aviso prévio indenizado, indenização adicional e indenização (rescisões sem justa causa).	Todos os custos de rescisão estão contemplados no Grupo denominado – “Rescisão”. O item indenização adicional não é considerado nesse grupo.	O propósito de agrupar todos os itens do custo de rescisão em um único grupo é evidenciar o seu custo. Observe que o custo de rescisão é determinado pela ponderação do custo do aviso prévio indenizado e trabalhado, acrescido das multas rescisórias sobre as rescisões sem justa causa (40% + 10%).
O grupo “D” consistia em uma incidência dos encargos do grupo “A” sobre o Grupo “B”.	A incidência de item de custo nos outros é calculada para cada item e não em grupo de itens. As bases de cálculo, denominadas salário de referência ou custo de referência contemplam as incidências que deverão ser consideradas naquele item de custo.	
O grupo “E” era um caso especial e apresentava a incidência dos encargos do grupo “A” sobre o grupo o item 17 do Grupo “C” (aviso prévio indenizado).	Como já foi dito anteriormente, não há incidência de um grupo sobre outro. Deve-se observar a base de cálculo utilizada par o cálculo do aviso prévio indenizado.	A incidência dos encargos do grupo “A” sobre o aviso prévio indenizado é uma questão polêmica e suscita questionamentos judiciais. Não obstante a polêmica sobre o caso, no modelo de planilha de custo foi mantida apenas a incidência do FGTS.



Metodologia de Grupos	Nova Metodologia	Observações
<p>O valor total dos encargos sociais correspondia ao somatório dos grupos A, B, C, D, e E. Para a composição dos valores limites ano 2009 foi adotado o percentual de 78,06% para limpeza e vigilância e para todas as unidades da Federação.</p>	<p>Na nova metodologia o percentual de encargos sociais variará conforme a Unidade da Federação em virtude dos parâmetros específicos para ela, tais como número de meses de permanência no emprego, taxa de fecundidade, etc.</p>	<p>A nova metodologia adotada observa as peculiaridades e os dados de cada Unidade da Federação.</p>
<p>Sobre o valor da mão de obra (Remuneração + encargos sociais) incidia um percentual denominada reserva técnica destinada a cobrir custos decorrentes de faltas não justificadas.</p>	<p>Não existe esta previsão de custo denominada reserva técnica. Ressalte-se que os custos a serem contemplados são as ausências legais, previstas na legislação ou acordos, convenções coletivas.</p>	<p>A provisão destinada a reserva técnica constitui um item de custo visto com cautela pelos órgãos jurisdicionais de controle interno ou externo. Tal parcela não pode assumir caráter de “lucro disfarçado”.</p>
<p>O Grupo “Demais Componentes” consistia nos dispêndios com gastos operacionais, administrativos e a parcela de lucro. Foi adotado um percentual de 5% para despesas operacionais e lucro respectivamente. (2010)</p> <p>O grupo Tributos integra outro módulo. Para os serviços de vigilância foi adotado um percentual de 9,45% para os tributos federais e para os serviços de limpeza, este percentual foi de 6,85%.</p>	<p>A nova metodologia traz uma nova nomenclatura denominada “Custos Indiretos, Tributos e Lucro”, ou simplesmente CITL.</p> <p>A Tabela 2 apresenta os percentuais utilizados para o CITL, que inclui custos indiretos, despesas fiscais (Tributos) e Lucro.</p>	<p>A seção apresenta a metodologia de cálculo para o CITL e seus respectivos percentuais.</p>
<p>A metodologia de grupos considerava como insumos de mão de obra os dispêndios com fornecimento de vale transporte, vale alimentação, uniformes, equipamentos, e outros benefícios contemplados na legislação ou acordos/convenções coletivas, tais como assistência médica, seguro de vida, treinamento, capacitação, reciclagem entre outros.</p> <p>Para o cálculo dos valores dos uniformes nos serviços de limpeza foi considerado o valor de R\$ 30,50 para servente e R\$ 31,42 para encarregado, independente da Unidade da Federação.</p>	<p>A questão dos insumos de mão de obra é tratada de forma diferente. Para tanto, é preciso identificar os itens de custos que correspondem a benefícios previstos na legislação ou em acordos/convenções coletivas e os itens que correspondem aos gastos com uniformes, equipamento e reciclagem. São identificados dois fatores denominados Benefícios mensais e diários. Os custos com uniformes, equipamentos e reciclagem são tratados de forma separada.</p> <p>No caso dos serviços de limpeza tem-se um item denominado “insumos de limpeza” corresponde a um percentual de 12% utilizando como base de cálculo a área interna.</p>	<p>O valor dos uniformes e equipamentos para os serviços de vigilância foi obtido a partir de pesquisa de preço de mercado observada as peculiaridades regionais.</p>

8 CONCLUSÃO

A nova metodologia de cálculo dos valores limites representa avanço em relação à metodologia anteriormente adotada pois considera um número maior de fatores que incidem sobre o custo dos serviços, o que é mais adequado à realidade. Apresenta, ainda, maior transparência metodológica, tanto em relação aos parâmetros adotados quanto na disponibilização dos estudos aos órgãos públicos interessados. Ela observa diferenças peculiares a cada Unidade da Federação no tocante a aspectos demográficos, do mercado de trabalho, do custo dos uniformes, equipamentos, além das especificidades estabelecidas pelas respectivas convenções coletivas.

A metodologia foi disponibilizada foi objeto de análise e discussão envolvendo vários órgãos públicos e também com representantes das federações de trabalhadores e de empresas que atuam no mercado de serviços de limpeza e vigilância. Algumas das colaborações apresentadas foram incorporadas no modelo de cálculo de valores limite, enquanto outras não foram aceitas pelo Ministério.

A adoção de uma nova da metodologia implicará inexoravelmente no seu aprimoramento, sempre procurando observar os princípios basilares da administração pública, principalmente na preservação do interesse público. Esperamos que o presente texto tenha colaborado para o entendimento mais amplo da nova metodologia e que permita o surgimento de novas contribuições para sua melhoria.



9 REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.**

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 31 mar. 2011.

_____. Controladoria Geral da União. Disponível em:

<<http://www.portaldatransparencia.gov.br/PortalcomprasDiretasPrincipal2.asp>> acessado em 27 de abril de 2011.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008.** Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos proponentes em licitações para contratação de serviços terceirizados.

Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in02_30042008.htm>. Acesso em: 05 abr. 2011.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria nº 7, de 9 de março de 2011.** Altera o anexo III da Instrução Normativa nº 02/2008, de 30 de abril 2008, que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos

proponentes em licitações para contratação de serviços terceirizados. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/legislacaoDetalhe.asp?ctdCod=411>>. Acesso em: 05 abr. 2011.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997.**

Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2271.htm>. Acesso em: 28 mar. 2011.

_____. Presidência da República. **Decreto-Lei nº 5.452 de 1º de maio de 1941.**

Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: <

<http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/del5452.htm>>. Acesso em: 06 abr. 2011.

_____. Presidência da República. **Lei nº 4.090, de 13 de julho de 1962.** Institui a Gratificação de Natal para os Trabalhadores. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4090.htm>. Acesso em: 8 fev. 2011.

_____. Presidência da República. **Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983.** Dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros, estabelece normas para

constituição e funcionamento das empresas particulares que exploram serviços de vigilância e de transporte de valores, e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L7102compilado.htm>>. Acesso em: 5 abr. 2011.



BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 7.787, de 30 de junho de 1989**. Dispõe sobre alterações na legislação de custeio da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7787.htm>. Acesso em: 11 fev. 2011.

_____. Presidência da República. **Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990**. Dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8036compilada.htm>. Acesso em: 25 mar. 2011.

_____. Presidência da República. **Lei nº 8.154, de 28 de dezembro de 1990**. Altera a redação do § 3º do art. 8º da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8154.htm>. Acesso em: 10 mar. 2011.

_____. Presidência da República. **Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8212compilado.htm>. Acesso em: 2 abr. 2011.

_____. Presidência da República. **Lei nº 8.213, de 14 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L8213compilado.htm>>. Acesso em: 22 fev. 2011.

_____. Presidência da República. **Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 2 abr. 2011.

_____. Presidência da República. **Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002**. Dispõe sobre a não-cumulatividade na cobrança da contribuição para os Programas de Integração Social (PIS) e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), nos casos que especifica; sobre o pagamento e o parcelamento de débitos tributários federais, a compensação de créditos fiscais, a declaração de inaptidão de inscrição de pessoas jurídicas, a legislação aduaneira, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10637compilado.htm>. Acesso em: 18 fev. 2011.



_____. Presidência da República. **Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003.** Altera a Legislação Tributária Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.833.htm>. Acesso em: 5 abr. 2011.

_____. Presidência da República. **Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001.**

Institui contribuições sociais, autoriza créditos de complementos de atualização monetária em contas vinculadas do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LCP/Lcp110.htm>>. Acesso em: 15 fev. 2011.

_____. Presidência da República. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.** Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nos 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nos 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp123.htm>. Acesso em: 26 mar. 2011.

_____. Tribunal de Contas da União. **Jurisprudência.** Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/TCU>>. Acesso em: 31 mar. 2011.

_____. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmulas, Orientações Jurisprudenciais e Precedentes Normativos.** Disponível em:

<http://www.tst.gov.br/jurisprudencia/Livro_Jurisprud/livro_pdf_atual.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2011.



AUTORIA

Carlos Henrique de Azevedo Moreira – Diretor do Departamento de Logística e Serviços Gerais – DLSG. Secretaria de Logística e Tecnologia de Informação – SLTI

Endereço eletrônico: carlos.moreira@planejamento.gov.br

Genivaldo dos Santos Costa – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG. Departamento de Logística e Serviços Gerais – DLSG. Secretaria de Logística e Tecnologia de Informação – SLTI

Endereço eletrônico: genivaldo.costa@planejamento.gov.br



RENEGOCIAÇÃO DOS CONTRATOS DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS PELO GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

Rodrigo Gomes Cardoso
Rodolfo Victório Carvalho Guido
Isis Caroline Nascimento de Medeiros
Mariana Ferreti Lippi



RENEGOCIAÇÃO DOS CONTRATOS DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS PELO GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

Rodrigo Gomes Cardoso
Rodolfo Victório Carvalho Guido
Isis Caroline Nascimento de Medeiros
Mariana Ferreti Lippi

RESUMO

Através do Projeto de Compras Governamentais, o Governo do Estado do Rio Grande do Norte vem estabelecendo as bases para as suas aquisições. Este Projeto, complementado com do Programa de Eficiência do Gasto Público, fixou um conjunto de ações que procuram avançar de forma efetiva no aprimoramento da gestão de sua cadeia de suprimentos. Como etapa inicial, anterior à formatação dos serviços, o Governo definiu preços referenciais a serem praticados pela Administração Estadual em seus maiores contratos de aquisição de serviços terceirizados comuns. É nesse contexto que se enquadra esse trabalho: a realização de estudos que, contemplando métodos estatísticos, pesquisas de mercado, etc., estabeleceram valores de referência para a aquisição desses serviços. Após a identificação dos contratos cujos valores estavam acima dos referenciais estabelecidos, foram analisados seus objetos, identificando os parametrizáveis e, a partir desta análise, realizadas as repactuações contratuais com os fornecedores para trazer os preços para dentro dos limites estabelecidos. Foram auferidos resultados significativos nas repactuações, gerando expressiva economia para o Estado.



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	3
OBJETIVOS.....	9
METODOLOGIA.....	10
1 A Contratação de Serviços Terceirizados.....	10
2 <i>Benchmarking</i> – Caso do Estado de São Paulo no desenvolvimento de uma Sistemática de Compras de Bens e Serviços Terceirizados.....	11
3 O Modelo de Gestão do Governo do Estado do Rio Grande do Norte: O Programa de Eficientização dos Gastos Públicos e o Projeto de Compras Governamentais.....	14
A Coordenadoria de Compras Governamentais como estrutura de Gestão de Serviços Compartilhados.....	16
O Processo de Renegociação dos Principais Contratos de Serviços Terceirizados.....	17
CONCLUSÕES.....	24
REFERÊNCIAS.....	26
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA.....	26



INTRODUÇÃO

O tema central desse artigo trata das compras públicas focadas na contratação de serviços terceirizados tema esse que está intrinsecamente ligado à eficiência dos gastos públicos.

A palavra Terceirização já carrega consigo “conteúdos emocionais e ideológicos como ocorre com outras correlatas como privatização, neoliberalismo e estado mínimo” (Teixeira, Martelanc e Prado Filho: 2010).

Paralelamente, o conceito de eficiência do setor público se dá em todas as suas frentes de atuação, embora o tema “gasto público” talvez seja a seara onde mais se evidencia a eficiência, ou a ineficiência, da autoridade governamental constituída.

Dentre todas as atividades exercidas pelo poder público, em especial o poder executivo – responsável pelo provimento universal do bem estar, saúde, educação e segurança da população, realizar compras de bens ou serviços traz consigo um indicador inerente de eficiência que é exatamente o gasto ou dispêndio de recursos financeiros públicos.

Uma das possíveis explicações para esse fato advém do trabalho dos pesquisadores Kahneman (Prêmio Nobel de Ciências Econômicas em 2002) e Tversky (1979), quando, através de sua Teoria Prospectiva, demonstraram que “o sofrimento de uma perda financeira é maior que o dobro do prazer proporcionado por um lucro equivalente”, ou seja, a percepção de eficiência referente ao uso de recursos financeiros é inerente ao comportamento humano, em especial quando se trata de dinheiro público.

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.

Muito embora este superávit tenha crescido nos últimos anos, este percentual não tem sido suficiente para o pagamento dos juros e, ao mesmo tempo, fazer frente à elevada demanda por investimentos públicos em infraestrutura ou para atendimento aos recursos requeridos nas áreas sociais visando a redução dos elevados níveis de desigualdade existentes em nosso país.



Para a obtenção de maior disponibilidade de recursos para investimento, ou a carga tributária é elevada ou deve ser reduzida a despesa primária, bem como as despesas com juros.

A elevação da carga tributária não se apresenta como solução, seja pela baixa aceitação da sociedade ou pela sua conseqüência nefasta ao crescimento econômico.

Neste sentido, o controle da despesa pública constitui-se em uma medida prioritária. Entretanto, as experiências recentes têm indicado que não se trata apenas de buscar o menor preço, de modo formalista, mas sim a boa compra: que é exatamente aquela que de melhor forma atenda à necessidade do Estado, com a melhor relação de custo e benefício.

A percepção de que o Estado brasileiro compra mal e que apenas atenta à dimensão legalista, considerando como fator fundamental a questão do menor preço é comum a diversos setores da sociedade brasileira, outra percepção comum é o da ineficiência nas compras públicas ou na contratação de serviços terceirizados, ainda que com vieses, devido aos inúmeros exemplos de equívocos ou dificuldades existentes no desenvolvimento de boas práticas em suas políticas de meios.

Ademais diferentemente de outras atividades governamentais onde as medições de eficiência demandam estudos e análises mais complexas, no caso das compras públicas com simples avaliações aos olhos do leigo ou do técnico facilmente se observa indicadores de eficiência ou ineficiência do gasto público.

Por falta de um programa que incentive o respeito à boa compra e, principalmente, pelo temor dos gestores públicos da desaprovação de suas decisões pelos órgãos oficiais de controle, o servidor responsável pela condução do processo de aquisição de bens e serviços busca apenas cumprir o que está estabelecido em lei.

Diante desse arcabouço, a operacionalização, a gestão e a avaliação da contratação para compra de bens e de serviços terceirizados envolvem a intersecção de dois temas complexos: de um lado a terceirização no setor público e do outro a eficiência do gasto público.



Foi exatamente o trabalho na busca da eficiência dos gastos públicos na contratação de serviços terceirizados a motivação do Governo Estadual do Rio Grande do Norte em desenvolver e implantar um Projeto de Compras Governamentais, alinhado ao *Programa de Eficientização do Gasto Público* em prática no estado.

Este *Programa de Eficientização do Gasto Público* teve como principais objetivos reduzir os gastos públicos do estado, atender à Lei de Responsabilidade Fiscal e, segundo Paulo César Medeiros (à época Secretário de Estado da Administração e dos Recursos Humanos do estado do Rio Grande do Norte e ex-presidente do CONSAD 2008 -2010), “a construção de uma rede de gestores unidos para administrar com qualidade”.

As ações previstas dentro desse Programa partiam da estruturação legal das regras para a compra de bens e serviços terceirizados e a institucionalização de um sistema de compras governamentais capazes de prover no mesmo cadastro de unidades da administração pública potiguar, fornecedores de bens e serviços terceirizados devidamente especificados e padronizados, com vistas à realização de licitações por intermédio da modalidade pregão.

Os desafios propostos quando da definição dos objetivos do *Programa de Eficientização do Gasto Público* demandavam, ainda, uma estrutura suficientemente robusta para o monitoramento, a avaliação e o atendimento às necessidades de melhoria contínua dos processos de compras do Estado do Rio Grande do Norte.

Diante desses desafios, a busca pela construção de uma rede de parcerias (Figura 1) internas e externas foi uma das diretrizes estabelecidas quando da concepção do Programa pela Secretaria de Administração e Recursos Humanos SEARH-RN.





Figura 1 – Rede de Parcerias da SEARH-RN

A primeira parceria estabelecida pela SEARH foi com o Estado de São Paulo, lançando mão de uma das técnicas de administração mais utilizadas pelas organizações, o uso de **Benchmarking**.

O **Benchmarking** é uma técnica que visa, através de um processo sistêmico, identificar as melhores práticas e os fatores de sucesso ou de insucesso realizadas por agentes de determinado setor ou segmento. A principal finalidade de se fazer um **Benchmarking** é o de verificar oportunidades, comparar desempenhos ou, ainda, estabelecer padrões de melhoria ou processos de inovação de ruptura ou incremental para a organização.

O estabelecimento da parceria com o governo do Estado de São Paulo através de convênios foi voltado para o uso dos sistemas informatizados de compras governamentais, desenvolvidos de forma estruturada desde meados da década de 1990 e disponibilizados por aquele estado.

A partir da troca de experiências com a Secretaria de Gestão Pública do Estado de São Paulo, observaram-se processos semelhantes aos vivenciados pela administração pública paulista no passado e ora diante do Governo do Rio Grande do Norte.



A segunda parceria estabelecida pela Secretaria de Administração e Recursos Humanos, e definida como fator crítico de sucesso do Projeto de Compras Governamentais, foi com a própria Controladoria Geral do Estado do Rio Grande do Norte.

Criada em 1997, a Controladoria Geral do Estado – a CONTROL tem a responsabilidade de ser o órgão central do Sistema Integrado de Controle Interno do Governo e de participar de todas as atividades pertinentes ao controle da execução orçamentária do Poder Executivo, oferecendo, inclusive, seus serviços para inúmeros eventos de interesse público.

O estabelecimento de uma parceria com a Controladoria Geral do Estado baseou-se na competência desse órgão em fiscalizar os atos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial de todas as unidades da administração pública potiguar. Outro fato relevante e de importância precípua para a implantação do Sistema de Gerenciamento de Serviços Terceirizados– SIGEST do Estado foi a responsabilidade atribuída à CONTROL de propor ao Governador do Estado a aplicação das sanções cabíveis, conforme legislação vigente.

Assim, a instituição da parceria com a CONTROL, dentro do Projeto de Compras Governamentais, foi do órgão exercer o papel colaborativo num primeiro instante na renegociação dos contratos e, posteriormente, apoiar o sistema no controle das ações, na padronização/ normatização e na auditoria dos processos relacionados aos contratos de serviços terceirizados.

Em complemento ao *Programa de Eficientização do Gasto Público*, foi estruturado o *Projeto de Compras Governamentais*, paralelamente operacionalizado pela Secretaria de Administração e Recursos Humanos – SEARH-RN.

O objetivo do Projeto de Compras Governamentais foi de implantar o SIGEST – Sistema de Gestão de Serviços Terceirizados, baseado no modelo de compras governamentais do governo do Estado de São Paulo, porém, com as adaptações e melhorias necessárias para atender às demandas do estado do Rio Grande do Norte e para estruturar um Modelo próprio de Gestão das Compras Governamentais.



A partir da implantação do SIGEST e em consonância com os objetivos do *Programa de Eficientização dos Gastos Públicos*, a SEARH-RN foi à busca da redução dos gastos públicos, através de duas frentes de trabalho bem definidas, sendo elas:

- A renegociação dos principais contratos de serviços terceirizados; e
- A implantação de um Modelo de Gestão das Compras Governamentais.

Para o apoio no desenvolvimento dessas frentes de trabalho, mais uma parceria foi desenvolvida pela SEARH-RN, através da contratação da consultoria da FIA – Fundação Instituto de Administração. A FIA é uma instituição de direito privado, sem fins lucrativos criada em 1980 pelos professores do Departamento de Administração da Universidade de São Paulo – USP, com objetivos de transferência de tecnologia e prestação de serviços à comunidade. Desde então, mais de 3 mil projetos foram desenvolvidos nas três linhas básicas de atuação da instituição: pesquisa, treinamento e consultoria.

Por fim, todos os trabalhos junto aos parceiros não teriam o menor resultado prático sem a participação colaborativa das Unidades da Administração Pública do Estado do Rio Grande do Norte e de seus servidores públicos, uma vez que coube a esses:

- a identificação de todos os contratos dos serviços terceirizados realizados pela unidade;
- o encaminhamento dos processos de contratação para cadastro no SIGEST, operacionalizado pela SEARH-RN
- a participação nas Sub-comissões de renegociação na primeira frente de trabalho; e
- a indicação de técnicos especializados para apoio à construção do Modelo de Gestão de Compras Governamentais.



OBJETIVOS

O objetivo deste trabalho é mostrar, através da descrição de um caso real realizado pela Secretaria de Administração e Recursos Humanos do Estado do Rio Grande do Norte – SEARH-RN, a experiência na Gestão de um Projeto de Compras Governamentais voltado para melhores negociações nas aquisições públicas de bens e serviços comuns.

O artigo tem ainda por objetivo apresentar os trabalhos realizados para a formação de redes de parcerias colaborativas necessárias para a renegociação dos principais contratos de serviços terceirizados, estabelecida com o objetivo de, no curto prazo, alinhar o *Projeto de Compras Públicas* ora relatado com o *Programa de Eficientização dos Gastos Públicos*, instituído e também operacionalizado pela SEARH-RN.

Outro objetivo deste trabalho é analisar, à luz das teorias da administração, com ênfase na gestão pública, temas complexos e controversos como a Terceirização, a eficiência do gasto público, bem como as técnicas e ferramentas utilizadas pela SEARH-RN e seus parceiros para a definição do escopo do Projeto de Compras Governamentais, seguido da implantação do SIGEST- Sistema de Gestão dos Serviços Terceirizados e da construção do Modelo de Gestão para as Compras Governamentais.

Dentre as ferramentas citadas, destacam-se o uso de *Benchmarking* para estabelecer um paradigma de sistemática de compras governamentais, o uso intensivo de tecnologias da informação, o uso de métodos estatísticos e de análise de dados gerenciais, o uso de técnicas de negociação entre outras ferramentas de gestão aplicadas ao longo do desenvolvimento do Projeto.

Finalmente, este artigo tem por objetivo demonstrar as lições aprendidas, trazer reflexões acerca dos temas, técnicas e resultados observados ao longo do Projeto de Compras Governamentais, instituído pelo Governo do Estado do Rio Grande do Norte, buscando gerar, assim, uma contribuição àqueles interessados pelo tema e desenvolvendo em conjunto com os demais projetos do Painel 17 do IV Congresso de Gestão Pública do CONSAD uma contribuição formal e peça de Gestão do Conhecimento nos estudos sobre a Despesa Pública e da *Accountability* Financeira.



METODOLOGIA

1 A Contratação de Serviços Terceirizados

Sob a ótica da gestão pública (Teixeira, Martelanc e Prado Filho: 2010) concluem: “a verdade é que gestão, ainda mais a pública, não é algo simples – 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?”

Independente de opiniões pró ou contra a terceirização de serviços, na administração pública, nas empresas com processos produtivos industrializados ou nas empresas de Tecnologia, em linhas gerais se observa que o tema Terceirização é vastamente estudado e importante para a gestão de negócios sejam eles na esfera pública ou privada.

No Brasil a contratação de serviços terceirizados pelo setor público é regida pelo procedimento legal definido como licitação.

A Lei que regulamenta as Licitações brasileiras no âmbito do pacto federativo (Governo Federal, Estados e Municípios) é a Lei Federal nº 8.666/93, a qual tem como premissa a garantia da observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Deve ser ressaltado, no entanto, que “muitos interpretam equivocadamente “proposta mais vantajosa” como menor preço” (Teixeira, Martelanc e Prado Filho: 2010).

O citado diploma legal estabelece diversas modalidades para os processos licitatórios sendo elas: a concorrência; a tomada de preços, o convite; o concurso e o leilão, contudo este diploma não esgota as modalidades, uma vez que em 2002 foi estabelecida pelo Poder Legislativo a modalidade Pregão.

Os Pregões foram regulamentados através da Lei Federal nº 10.520/2002 e é exatamente essa a modalidade de licitação a mais utilizada pela administração pública para a contratação de bens comuns e serviços terceirizados.

A adoção da prática de pregões ofereceu à máquina pública um procedimento mais ágil e vigoroso do ponto de vista negocial, eliminando excessos e alterando o rito da lei geral de licitação.



A principal característica dos pregões é a compra de bens e serviços comuns através de um **Leilão Reverso**, onde se apura o vencedor, por meio do menor preço identificado no certame, desde que atendidas as exigências legais dos ritos licitatórios.

Outra inovação importante introduzida pela Lei Federal nº 10.520/2002 foi a opção de se realizar Pregões presenciais seguindo as dinâmicas das licitações solidificadas pela Lei nº 8.666/1993 ou então a realização de pregões à distância através do uso de sistemas informatizados.

Na opção de pregões à distância a administração pública deverá prover a infra-estrutura de tecnologia da informação e sistemas de cadastro para poder realização da modalidade eletrônica de pregões.

Frente a tantas novidades, a administração pública deparou-se com novas necessidades como:

- Estabelecer a padronização de bens e serviços comuns a serem contratados;
- Definir critérios para avaliação do atendimento a essa padronização;
- Definir os preços de referência pra aquisição desses bens e serviços comuns; e
- Estruturar ferramentas de Tecnologia da Informação capazes de realizar os Pregões à distância.

Todos esses desafios devem ainda sempre ser orientados pelos princípios constitucionais que regem a administração pública.

2 Benchmarking – Caso do Estado de São Paulo no desenvolvimento de uma Sistemática de Compras de Bens e Serviços Terceirizados

As ações para a modernização do sistema de compras do estado de São Paulo iniciam-se bem antes da promulgação da Lei Federal nº 10.520/2002.

No ano de 1995 a sistemática de compras públicas paulista tem como marco inicial a implantação do SEI – Sistema Estratégico de Informações, rede de comunicação de dados gerida pela Secretaria da Casa Civil, que interligava todos os dirigentes da administração pública estadual, utilizando ferramentas de comunicação e trabalho em grupo para fornecer inteligência às decisões e ações do governo.



No mesmo ano de 1995, o SEI recebe o Sistema de Cadastro de Serviços Terceirizados, desenvolvido em ambiente *web*, a fim de oferecer uma ferramenta dinâmica com respostas atualizadas aos gestores públicos.

O Sistema de Cadastro de Serviços Terceirizados é um sistema composto por um Banco de Dados de contratos, que pode ser acessado pela internet por usuários cadastrados, onde é possível efetuar o cadastro propriamente dito dos contratos realizados, além de possibilitar a busca de informações consolidadas sobre a contratação de serviços terceirizados.

Esse aplicativo permite, ainda, o acompanhamento e monitoramento da evolução dos gastos e respectivos preços unitários praticados pelos contratos de serviços terceirizados do Estado, além de estabelecer preços referenciais máximos para a contratação dos principais serviços de terceiros, o que é feito com a combinação de duas abordagens:

- Desenvolvimento dos estudos técnicos sobre os principais serviços de terceiros contratados pelos órgãos do Governo Estadual. Esses estudos objetivam a padronização da forma e da qualidade dos serviços.
- Nos casos em que não existem estudos técnicos, é feita uma padronização das “unidades de contratação” de cada serviço, vinculando-os aos preços efetivamente praticados em todos os contratos dos respectivos serviços. Estes dados são organizados em uma base de dados e com o uso de métodos estatísticos são estabelecidos preços de referência.

O registro dos preços de referência e dos contratos no SEI tornou-se obrigatória a partir de sua implantação, proporcionando assim o monitoramento dos contratos e a identificação de eventuais desvios nos preços dos serviços terceirizados contratados, fato este que dispara um processo de renegociação do contrato entre a unidade contratante e o fornecedor do serviço.

Em prosseguimento à modernização da sistemática de compras, no ano de 1996, implanta-se no Governo de São Paulo o SIAFEM – Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios: um sistema integrado e em rede que visa a execução orçamentária, financeira e contábil de toda a administração estadual.



Já no ano de 1997 o SIAFEM passa a ser integrado com sistemas de planejamento orçamentário do estado e em 1998 a integração se torna completa quando o SIAFEM passa a estar conectado com o sistema de gestão de materiais e fornecedores – SIAFÍSICO.

Esse processo de integração dos sistemas de compras do Estado de São Paulo possibilitou maior transparência e possibilidade de acompanhamento social do gasto público.

Outra vantagem gerencial induzida pela integração dos sistemas SIAFEM, de Planejamento Orçamentário e do SIAFÍSICO foi a centralização de todos os recursos financeiros do estado em uma conta única, cuja liberação passou a ser feita exclusivamente pela Secretaria da Fazenda.

Dois anos mais tarde, no ano de 2000, a sistemática de gerenciamento das compras ganha mais um sistema, a BEC – Bolsa Eletrônica de Compras do Governo do Estado de São Paulo, sistema eletrônico via *web* para a realização de procedimentos de compras, iniciando-se com a vinculação de recursos orçamentários e financeiros e encerrando-se com o pagamento da despesa realizada.

A BEC foi disponibilizada para todos os órgãos da administração estadual, incluídas as sociedades de economia mista, como a SABESP, CETESB, entre outras, podendo, inclusive, ser franqueada por intermédio de convênios para os municípios paulistas.

No ano de 2002 com o novo procedimento de licitação por intermédio da realização de pregões presenciais ou a distância (eletrônico), motivou o Governo do Estado de São Paulo a ampliar a sua sistemática para a operacionalização das compras de bens e serviços comuns.

No ano de 2003, a administração estadual paulista regulamenta em nível estadual as normas para estabelecer o uso do pregão para contratação de bens e serviços comuns, investe no desenvolvimento de ferramentas e soluções tecnológicas e no treinamento para a formação de pregoeiros de forma a implantar solidificar a prática do pregão em todo o estado.

O principal marco do uso dos pregões foi a construção do aplicativo via *web* denominado Pregão, que a exemplo de outros aplicativos de apoio à gestão, teve como objetivo disponibilizar informações em formato gerencial sobre o



desempenho das compras governamentais realizados pela administração pública estadual por meio dessa nova modalidade de compras.

A disponibilidade destas informações visa o atendimento de objetivos e compromissos deste Governo, ou seja, o de promover um ajuste fino nas despesas públicas, propiciar maior transparência à gestão de compras governamentais, por meio de livre consulta e a troca de experiência e conhecimento entre os gestores públicos.

3 O Modelo de Gestão do Governo do Estado do Rio Grande do Norte: O Programa de Eficientização dos Gastos Públicos e o Projeto de Compras Governamentais

▪ Programa de Eficientização do Gasto Público

Lançado em 2010, o Programa de Eficientização do Gasto Público, teve como objetivos bem definidos:

- Alinhar as ações governamentais a Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Redução dos Tempos de Resposta;
- Minimização dos Desperdícios.
- Compromissos com os resultados;
- Redução de gastos em 15%, cerca de R\$ 50 milhões; e
- Construir uma rede de gestores unidos para administrar com qualidade.

A primeira ação efetiva do Programa foi a Publicação do Decreto Estadual n.º 21.627 de 12 de abril de 2010, o qual visava disciplinar no uso dos veículos oficiais de representação e os de serviços pelos órgãos do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Norte.

Outra ação importante foi o estabelecimento de um plano de ação com vistas a redução de custos em:

- Viagens (diárias dos servidores públicos em deslocamento);
- Aquisição de Passagens Aéreas;
- Locação e Gerenciamento da Frota de veículos;
- Telefonia;
- Energia elétrica; e
- Compras governamentais, baseado no projeto de compras governamentais descrito a seguir.



▪ Projeto de Compras Governamentais

Lançado em 2009 o Projeto de compras Governamentais tem como objetivo aliar o desenvolvimento econômico e social, nos moldes da Lei Complementar 123/2006 – incentivo às Micro e Pequenas Empresas (MPE’S).

O Projeto de Compras Governamentais constituído pela Secretaria de Administração e Recursos Humanos do Rio Grande do Norte teve como marco inicial a publicação do Decreto Estadual 21.789/2010.

O citado diploma legal estabeleceu a instituição do SIGEST – Sistema de Gestão de Serviços Terceirizados, com o objetivo de apoiar a gestão e o controle de contratos e definir os conteúdos dos estudos técnicos para a contratação de serviços terceirizados pela administração.

Ademais, o SIGEST estabeleceu os novos procedimentos a serem adotados nos processos licitatórios destinados a Contratação de Serviços Terceirizados.

A partir da implantação do SIGEST, em consonância com os objetivos do Programa de Eficientização dos Gastos Públicos, a SEARH-RN foi em busca da redução dos gastos públicos através de duas frente de trabalhos bem definidas, sendo elas a saber:

- Renegociação dos Principais contratos de serviços terceirizados (ver Figura 2), com base na análise dos contratos vigentes e utilização de métodos estatísticos, analogamente ao ocorrido em São Paulo, quando da implantação da Sistemática de Gerenciamento de Bens e Serviços Terceirizados;



Figura 2 – Modelo de Renegociação dos Principais Contratos de Serviços Terceirizados



- O estabelecimento de um plano de trabalho (ver Figura 3) com vistas à implantação do Modelo de Gestão das Compras Governamentais.

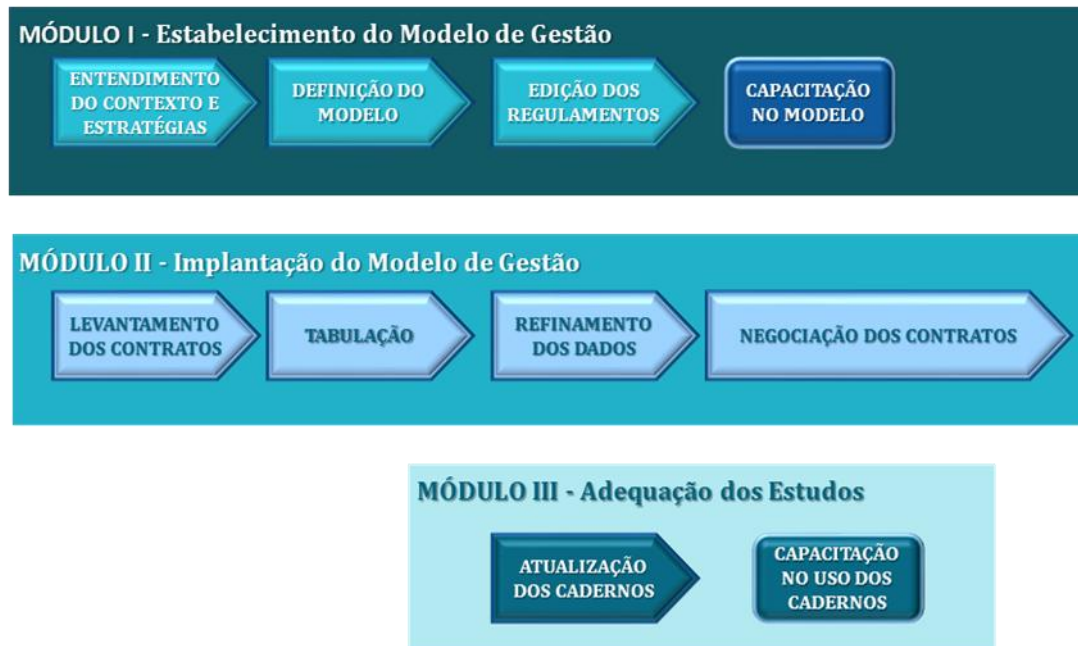


Figura 3 – Plano de Trabalho de Compras Governamentais da SEARH-RN

Para a operacionalização do Projeto de Compras Governamentais foi contratada a consultoria da FIA – Fundação Instituto de Administração, entidade de direito privado com vasta experiência no apoio técnico da gestão operacionalização e inovação em sistemáticas de compras públicas.

Internamente, a operacionalização do Projeto de Compras Públicas foi delegada a uma Coordenadoria instituída no âmbito da Secretaria de Administração e Recursos Humanos.

O intuito da SEARH-RN ao constituir a Coordenadoria de Compras Governamentais foi o de lançar mão de uma estrutura de Gestão de Serviços Compartilhados.

4 A Coordenadoria de Compras Governamentais como estrutura de Gestão de Serviços Compartilhados

“O centro de serviços compartilhados é o responsável pelo suporte administrativo–financeiro e por fornecer os serviços focados na necessidade do cliente com custo competitivo. A consolidação destes processos e atividades operacionais em uma organização comum sob gerenciamento próprio libera os



gerentes de cada setor para que gerenciem e ampliem suas principais capacidades e processos de nível estratégico” (Martins e Amaral: 2008).

Assim, a Coordenadoria de Compras Governamentais surgiu com a missão de apoiar as unidades administrativas estaduais, além de concentrar na Secretaria de Administração e Recursos Humanos os conhecimentos sobre:

- Processos licitatórios;
- As especificações de serviços terceirizados e bens comuns;
- O gerenciamento do tecnológico do SIGEST;
- Execução e apoio ao gerenciamento dos contratos; e
- Colaborar com a CONTROL-RN na fiscalização e na auditoria das contratações de bens comuns e serviços terceirizados.

Do ponto de vista legal, a Coordenadoria de Compras Governamentais da SEARH-RN teve como definida como atribuições:

- Implantar o SIGEST no âmbito da administração pública estadual;
- Preservar e atualizar o aplicativo relativo ao Cadastro de Contratos de Serviços Terceirizados;
- Desenvolver e atualizar dos estudos detalhados dos principais Serviços Terceirizados;
- Gerir o funcionamento e a manutenção na internet, do sitio de Cadernos de Serviços
- Apoiar ao Grupo de Trabalho de Adequação e Negociação dos Contratos controlados pelo SIGEST, referentes a frente de trabalho de renegociação dos principais contratos de serviços terceirizado.

5 O Processo de Renegociação dos Principais Contratos de Serviços Terceirizados

Como diretrizes iniciais para a negociação dos contratos foram primeiramente identificados aqueles contratos que, além de apresentarem os maiores desvios médios, possuíam valores significativos a serem negociados, seja em termos de valores unitários, seja em termos dos valores globais do contrato ou, ainda, em termos de prazos mais longos ainda serem cumpridos no contrato de prestação de serviços. Também foram considerados: a natureza dos serviços (“Quanto custa cada serviço para o Estado?”) e os volumes / orçamentos envolvidos (“Quanto cada órgão gasta?”).



A identificação da necessidade de renegociação dos principais processos de serviços terceirizados em vigor no estado do Rio Grande do Norte se deu a partir do cadastro dos contratos e da análise da base de dados dos contratos, quando foi identificada uma grande dispersão nos preços de serviços que constituía uma amostra significativa e respeitava um determinado padrão em sua especificação.

Inicialmente foi feita a padronização das “unidades de contratação” de cada grupo de serviço identificado, isolando os dados respectivos aos preços efetivamente praticados em todos os contratos, de forma a se constituir uma base de dados de preços.

Essa base de dados foi organizada de modo a calcular os respectivos quartis de 25%, 50%, 75% e 100% dos contratos, distribuídos em ordem crescente de preços unitários.

Na estatística descritiva, um quartil é qualquer um dos três valores que divide o conjunto ordenado de dados em quatro partes iguais, e assim cada parte representa 1/4 da amostra ou população.

O critério adotado pela Coordenadoria de Compras Governamentais em conjunto com a Controladoria Geral do Estado, com o apoio técnico da consultoria da FIA para definição do Preço de Referência para a Renegociação foi aquele calculado para o 3º Quartil da amostra (75%).

Dessa maneira, o grupo de contratos a serem renegociados era formado pelos contratos dos grupos de serviços com preços apurados acima do 3.º quartil.

Cabe ressaltar que alguns dos grupos serviços apesar de apresentarem padrões nas especificações, não possuíam uma quantidade suficiente de modo a constituir uma amostra significativa.

Nestes casos foram realizadas pesquisas de mercado em outros estados da federação e no âmbito federal, de modo a se identificar serviços similares e preços de referências para eles adotados. De posse das informações de mercado por meio de comparações e arbitragem do Grupo de Trabalho de Adequação e Negociação, dos Contratos de Serviços Terceirizados foram definidos preços referenciais para a renegociação.

Estabelecidos todos os preços referenciais, foi, então, estruturado o Plano de Renegociação que compilava as informações produzidas pela consultoria da FIA com o objetivo de subsidiar o Grupo de Trabalho de Adequação e Negociação na renegociação dos Contratos.



▪ Plano de Renegociação

O Plano de Renegociação foi constituído a partir dos dados referentes aos estudos para a definição de preços de referencia a partir de métodos estatísticos e pesquisas de mercado, e foi estruturado da seguinte forma:

A. Estimativa Global da Economia Esperada

B. Grupo de Serviços

- 1 – Código do Serviço/ Produto:** com identificação, descrição e especificação do grupo de serviços a serem renegociados;
- 2 – Condições a serem negociadas:** indicação do valor unitário atual e aquele referente almejado para ser renegociado.
- 3 – Referências das Condições a serem negociadas:** seção que dava a nota técnica e os critérios adotados no cálculo do preço referencial.
- 4 – Fornecedores X Valores X Prazos Contratados:** Quadro resumo que indicava os contratos que deveriam ser renegociados, quais fornecedores a serem convocados e todos os dados necessários a subsidiar o Grupo de Trabalho no processo de renegociação.
- 5 – Economia Esperada:** Indicação da economia esperada para o grupo de serviços abordado;
- 6 – Itens a serem discutidos com os Fornecedores:** Quadro Resumo com a indicação dos contratos por unidade da administração e fornecedores a eles vinculados; e
- 7 – Próximas Atividades:** Lista de atividades a serem realizadas pelo Grupo de Trabalho com vistas a executar as reuniões de renegociação.

C. Agenda de Reuniões de Renegociação e Repactuação



O Plano de Renegociação com a padronização de informações foi editado conforme o *template* indicado a seguir:

A - Economia Global Esperada

O presente documento apresenta os subsídios para a negociação dos contratos referentes a oito grupos de serviços. A economia esperada para estes grupos encontra-se listada a seguir:

Classificação do Serviço	Economia Esperada
I – Vigilância Humana Armada	R\$ 1.800.099,63
II – Apoio Administrativo / Operacional	R\$ 4.180.757,79
III – Coleta, transporte, tratamento e destino final dos resíduos sólidos	R\$ 640.293,00
IV – Lavanderia Hospitalar	R\$ 84.240,99
V – Refeições Populares	R\$ 1.442.400,00
VI – Combustível	R\$ 172.921,59
VII – Locação de Veículos	R\$ 1.056.496,78
VIII – Publicação de Atos Administrativos	R\$ 434.987,98
Total	R\$ 9.812.197,76



B – Serviços

1 – Código do Serviço/ Produto:
--

Código	Descrição
1001001	Serviços Especificado para a contratação com tipo n e unidade de contratação X
1001003	Serviços Especificado para a contratação com tipo n e unidade de contratação X
1001004	Serviços Especificado para a contratação com tipo n e unidade de contratação X
1001005	Serviços Especificado para a contratação com tipo n e unidade de contratação X

2 – Condições a serem negociadas

Código	Descrição	Valor Unitário Atual (R\$)	Condições a Serem Negociadas (R\$)
1001001	Serviços Especificado para a contratação com tipo n e unidade de contratação X	21000,00	17961,3
1001003	Serviços Especificado para a contratação com tipo n e unidade de contratação X	245,80	210,23
1001004	Serviços Especificado para a contratação com tipo n e unidade de contratação X	1504,00	1286,37
1001005	Serviços Especificado para a contratação com tipo n e unidade de contratação X	2102,00	1797,84
1001001	Serviços Especificado para a contratação com tipo n e unidade de contratação X	1639,00	1401,84



3 – Referências das Condições a serem negociadas

Para Cálculo dos preços dos serviços, foi utilizado o índice de 14,47%, o mesmo utilizado para os contratos com incidência de mão de obra demonstrado no item 3 da seção IV – Apoio Administrativo/ Operacional desse documento.

4 – Fornecedores X Valores X Prazos Contratados

Nº Contrato:	Fornecedor:	CNPJ:	Secretaria:	Início:	Término:	Prorrogado / Aditado até:	Valor Contrato Original:	Valor(es) Prorrogado(s) / Aditado(s) (acumulado):	Valor Atual Contrato:	Valor Anual Proposto	Economia Gerada Anual	Código1	Qtde	Vir Unit. Atual	Valor Unit. Proposto
001/2008	Empresa X	05.312.066/0001-30	DER	10/03/2008	31/12/2008	31/12/2010	132.000,00	385.263,36	517.263,36	112.899,60	19.100,40	1001013	2	2295,59	1963,42
												1001019	2	2980,73	2549,42
004/2009	Empresa Y	35.290.931/0001-56	DETRAN	01/11/2009	31/10/2010	00/01/1900	930.000,00	0,00	930.000,00	795.429,00	134.571,00	1001028	4	1927,01	1648,17
												1001027	1	7344,50	6281,75
												1001015	1	8667,68	7413,47
												1001013	3	4058,58	3471,3
												1001019	2	5653,39	4835,34
												1001014	2	4698,63	4018,74
1001001	1	21000,00	17961,3												
097/2008	Empresa Z	00.621.158/0004-21	POTIGAS	12/08/2008	12/08/2009	12/08/2010	77.476,80	161.100,50	238.577,30	66.265,91	11.210,89	1001021	2	1550,11	1325,81
												1001020	2	1939,34	1658,72

5 – Economia Esperada

Economia Anual

R\$ 1.800.099,63

6 – Itens a serem discutidos com os Fornecedores

Secretaria/Órgão	Fornecedor/Número Contrato
DER	EMPRESA X 001/2008
DETRAN	EMPRESA Y 004/2009
POTIGAS	EMPRESA Z 097/2008

7 – Atividades

1. Identificação do contrato (Serviços X Órgão X Fornecedor).
2. Reunião do Grupo de Negociação (SEARH + CONTROL + Procuradoria Geral do Estado) para estudo dos contratos, listados no item 6.
3. Agendar Reuniões:
 - Órgão + GRUPO DE NEGOCIAÇÃO;
4. Grupo de negociação contata Fornecedores para negociar os contratos.
5. Providenciar contato com o fornecedor do serviço que oferece o menor preço.
6. Agendar Reuniões com Fornecedor + Secretaria + Grupo de negociação.

▪ Grupo de Trabalho de Adequação e Negociação dos Contratos de Serviços Terceirizados

Para a realização da primeira reunião de Renegociação de Contratos foi constituído um Grupo de Trabalho, tutelado pela Coordenadoria de Compras Governamentais com a missão de conduzir a negociação e adequação dos contratos controlados pelo SIGEST.

Este Grupo de Trabalho foi composto por um representante servidor da SEARH, um representante servidor da CONTROL, um representante servidor (procurador de estado) da PGE e um representante servidor de cada órgão (indicado pelo titular da pasta) convidado a renegociar/adequar seu contrato.

Essas representatividades foram formalizadas através de Portaria do Secretário da SEARH.

Dentro do Grupo de trabalho destacaram-se, ainda, as responsabilidades atribuídas à Controladoria Geral do Estado, a qual ficou designada a acompanhar o cumprimento das determinações estabelecidas pelo Grupo de Trabalho durante as reuniões de renegociação, bem como, o poder de suspensão da efetivação do contrato, instaurados em desacordo com a disciplina.

Importante salientar a postura proativa da Procuradoria Geral do Estado – PGE através da figura do Procurador Dr Marcos Antônio Pinto da Silva, no acompanhamento e efetiva participação na negociação dos contratos, auxiliando ao Grupo de Trabalho na busca do melhor preço para o estado, contudo sem perder de vista a qualidade dos serviços prestados e a exeqüibilidade dos contratos.



CONCLUSÕES

Todos os trabalhos desenvolvidos pela Secretaria de Administração e Recursos Humanos do Rio Grande do Norte, seja no âmbito do *Programa de Eficientização de Gastos Públicos*, seja no *Projeto de Compras Governamentais* tiveram como objetivo central a busca da eficiência do gasto público.

Conforme observado inicialmente tratar de eficiência do gasto público resulta em trabalhar conjuntamente com temas complexos como a percepção oriunda das finanças comportamentais de cada indivíduo seja este técnico, ou não, que se debruça em analisar o uso dos recursos público ou ainda lidar com indicadores macroeconômicos como a busca do superávit primário sem perder de vista a necessidade de reduzir os gastos públicos nem prejudicar o desenvolvimento do país através da redução de investimentos.

Felizmente, nos últimos anos ações como as descritas neste trabalho, a partir da construção de uma rede de parcerias na busca de transformar as compras governamentais de um mero e simples procedimento burocrático em uma atividade de suporte crítica, responsável por suprir as áreas fim dos melhores recursos e serviços (sempre considerando a qualidade e o preço praticado) necessários para o pleno desenvolvimento de suas ações.

Adicionalmente, uma boa gestão das compras governamentais oferece também instrumentos adicionais de promoção de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentado, à gestão do conhecimento e o desenvolvimento tecnológico.

Com o *Projeto de Compras Governamentais*, o Governo do Estado do Rio Grande do Norte estabeleceu bases mais abrangentes para suas aquisições e, com a instituição do *Programa de Eficientização do Gasto Público*, o Governo potiguar fixou um conjunto de ações para avançar significativamente no aprimoramento da gestão de sua cadeia de suprimentos.

Destaca-se aqui o Papel destinado à Coordenadoria de Compras Governamentais, formatada para funcionar como uma unidade de serviços compartilhados, especializada na contratação de bens e serviços comuns, pronta para dar suporte às unidades administração nos processos licitatórios liberando essas para a realização efetiva de suas atividades fins através do fortalecimento das políticas de meios.



Outro fator preponderante foi o uso de ferramentas de gestão como a construção de redes de parcerias internas e externas induzindo um processo de discussão multifocal, que propiciou avanços importantes como a participação efetiva da Procuradoria Geral do Estado e da Controladoria na negociação dos contratos, inovando na forma de atuação desses dois entes da Administração Direta, as quais passaram a atuar de forma consultiva ao longo de todo o processo de gestão da cadeia suprimentos ao invés de somente participar nas fases mais avançadas dos processos e com o simples caráter fiscalizador.

Do ponto de vista da gestão do conhecimento, o SIGEST induziu ao estado do Rio Grande do Norte um novo patamar de registro, organização e cadastro dos contratos, bem como, trouxe aos servidores públicos a oportunidade de ampliação de suas competências através dos programas de capacitação para o uso do sistema.

Ademais o uso de métodos estatísticos e pesquisas de mercado para a definição de preços referenciais a serem utilizados nos processos de renegociação foram fundamentais para o aprendizado das sistemáticas de contratação e também para a definição dos Cadernos de Serviços Terceirizados desenvolvidos no âmbito do Modelo de Gestão das Compras Governamentais.

Por fim o trabalho conjunto da Coordenadoria de Compras Governamentais, da CONTROL-RN, da PGE-RN, da consultoria da FIA e das unidades da administração, resultaram no desenvolvimento de 12 Cadernos de Serviços Terceirizados que ao final dos trabalhos resultaram na especificação 491 serviços com seus respectivos preços referenciais.



REFERÊNCIAS

TEIXEIRA, H. J.; MATERLANC, R.; PRADO FILHO, L. P. C. – Dilemas e Perspectivas da Terceirização no Setor Público, 2009. – Artigo do Painel 16 do III Congresso do CONSAD, São Paulo, 28p.

KAHNEMAN, D. TVERSKY, A. – Prospect Theory: Na Analyses of Decision under Risk, 1979. Econometria, Oxford, v. 47, n. 2, p.263-291.

MARTINS, V. P; AMARAL, F. P – A consolidação da prática de serviços compartilhados, 2008, Santos, Revista eGesta, v. 4, n. 1, p.158-189.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

TEXEIRA, H. J.; SALOMÃO S. M.; TEXEIRA C. J. Fundamentos da administração: a busca do essencial, 2010, Rio de Janeiro: Elsevier, 346p.

GARDNER, D. – Risco: A ciência e Política do Medo, 2009, Rio de Janeiro, Odisséia, 384p.

TERRA, J. C. – Gestão 2.0: como integrar a colaboração e a participação em massa para o sucesso dos negócios, 2009, São Paulo, Campus, 173p

ZUFFO, J A. – A sociedade e a economia no novo milênio: os empregos e as empresas no turbulento alvorecer do século XXI, livro 1: A tecnologia e a infossociedade, 2003, Barueri, 310p.

FRIEDMAN, T. L. – O mundo é plano: o mundo globalizado no século XXI, Rio de Janeiro, 2009, Objetiva, 625p.

NETO, N. A. S.; PLIOTIS, S. T. – Estado da Prática do Modelo eSCM, 2007, Universidade Católica de Brasília – Programa de Pós Graduação Lato Sensu, Brasília, 67p.

SEARH - Secretaria de Administração e Recursos Humanos | Governo do Rio Grande do Norte - Governo implanta Comitê Gestor para redução de custos, 2010, Disponível em:
http://www.searh.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/searh/imprensa/enviados/noticia_detalhe.asp?nImprensa=0&nCodigoNoticia=19626. Acessado em 02/mai/2011



SEARH - Secretaria de Administração e Recursos Humanos | Governo do Rio Grande do Norte - Governo do Estado apresenta plano de ação para reduzir gastos públicos, 2010, Disponível em:
http://www.searh.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/searh/imprensa/enviados/noticia_detalhe.asp?nImprensa=0&nCodigoNoticia=21931 . Acessado em 02/mai/2011

SEARH - Secretaria de Administração e Recursos Humanos | Governo do Rio Grande do Norte - Governo promove Programa de Capacitação em Compras Públicas, 2010, Disponível em:
http://www.searh.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/searh/imprensa/enviados/noticia_detalhe.asp?nImprensa=0&nCodigoNoticia=22437. Acessado em 02/mai/2011



AUTORIA

Rodrigo Gomes Cardoso – é contador, servidor público da Controladoria do Governo do Estado do Rio do Norte.

Endereço eletrônico: rodrigogomes@rn.gov.br

Rodolfo Victório Carvalho Guido – é Engenheiro Civil e consultor de projeto na Fundação Instituto de Administração (FIA).

Isis Caroline Nascimento de Medeiros – é Bacharel em Direito, servidora Pública da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Norte e Subcoordenadora de Acompanhamento de Licitações e Contratos da Secretaria de Estado da Administração e Recursos Humanos – SEARH-RN

Mariana Ferreti Lippi – é Bacharel em Gestão de Políticas Públicas (USP), Mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas e consultora de projetos na Fundação Instituto de Administração (FIA).



SERVIÇOS COMPARTILHADOS NA PETROBRAS

Emídio de Brito Gaspar
Orlando Simões de Almeida



SERVIÇOS COMPARTILHADOS NA PETROBRAS

Emídio de Brito Gaspar
Orlando Simões de Almeida

RESUMO

O artigo descreve a experiência da Petrobras na implantação do conceito de compartilhamento de recursos para execução de serviços de apoio às atividades fim da empresa. Evidencia também as estratégias de padronização, otimização e racionalização de processos, além do aprimoramento dos sistemas de controle, informação e certificação do modelo adotado. Os Serviços Compartilhados da Petrobras envolvem a prestação de serviços de suporte às suas unidades, por meio da integração de equipes próprias e de prestadores de serviços. O termo Serviços Compartilhados surge da expressão “shared services” e consiste na decisão das organizações em compartilhar certo conjunto de funções e serviços ao invés de tê-los duplicados dentro de sua estrutura, permitindo assim maior ganho de escala e eficiência organizacional. São reconhecidos como alternativa para melhorar a competitividade, desempenho e capacidade de resposta da organização. No entanto, enfrentam desafios inerentes à complexidade de sua atuação, como a necessidade de mudanças nas formas e procedimentos operacionais, conscientização dos funcionários quanto a necessidade de trabalhar em novo formato, realinhamento da visão institucional focando ao cliente interno, automatização de procedimentos e formas de registros, mensuração de desempenho e acompanhamento dos resultados e benefícios gerados pelas práticas compartilhadas. A prática de serviços compartilhados está em constante aprimoramento e se mostra como um diferencial tanto na área pública como privada para melhoria da qualidade, diminuição de custos e capacidade de resposta das organizações.



INTRODUÇÃO

Serviços compartilhados no Brasil ainda é um tema recente que surge em meados da década de 90 como meio de otimização dos processos e alternativa de melhorar a competitividade, desempenho e capacidade de resposta organizacional. A literatura ainda se mostra escassa, no entanto a pluralidade de experiências confirma a relevância do tema e o alcance dos resultados pretendidos.

O termo *Serviços Compartilhados* surge da expressão “*shared services*” e consiste na decisão das organizações em compartilhar certo conjunto de funções e serviços ao invés de tê-los duplicados dentro de sua estrutura. Em outras palavras os serviços compartilhados podem ser entendidos como uma:

“Concentração dos recursos da empresa atuando com atividades, difundidas através da organização, a fim de servir a múltiplos parceiros internos, a baixo custo e com alto nível de serviços, com o objetivo comum de satisfazer os clientes externos e acrescentar valor à empresa.” (*Donniel S. Schulman; Martin J. Harmer; John R. Dunleavy; James S. Lusk*)

Para Martins e Amaral (2008) os serviços compartilhados são necessários às organizações, pois uma vez que os processos e as atividades operacionais estão concentrados, os líderes e gestores de cada setor se vêem com maior tempo e capacidade de tratar dos processos estratégicos de sua especialidade.

Inserir-se nesse contexto o entendimento de competências centrais trazido por Hamel e Prahalad (1994) onde são identificadas as funções estratégicas na organização que resultam em maior competitividade e melhoria na qualidade. Uma vez identificadas essas competências centrais na organização, distribui-se às demais funções de apoio e suporte aos Serviços Compartilhados. Com isso há, portanto uma desoneração dos gestores das funções de apoio, partindo assim para as ações estratégicas da organização.

Como aponta Ramos (2004, apud MARTINS & AMARAL, 2008) a expansão dessas unidades de serviços compartilhados se deve em grande medida pela busca de redução de custos e eficiência organizacional, isso porque, na grande maioria eles se voltam a concentração das atividades de apoio das organizações que representam de 25 a 30% dos custos de produção.

Entretanto reconhece-se que os serviços compartilhados inserem-se em contexto de grande complexidade e desafios, pois dependem de mudanças nas



formas e procedimentos operacionais, conscientização dos funcionários quanto a necessidade de trabalhar em novo formato, realinhamento da visão institucional focando ao cliente interno, automatização de procedimentos e formas de registros, mensuração de desempenho, acompanhamento dos resultados e benefícios gerados pelas práticas compartilhadas.

De acordo com Martins e Amaral (2008) os Serviços Compartilhados atuam como Unidade Organizacional, provendo, em geral, serviços administrativos e de suporte para as demais divisões ou departamentos da organização, gerando principalmente uma eliminação da duplicidade nas áreas funcionais. Para os autores a Unidade de Serviços Compartilhados combatem principalmente a:

- Intensa duplicidade de funções;
- Complexidade dos processos;
- Despadronização dos processos;
- Multiplicidade de funções, cargos e estruturas para suporte nas diversas divisões;
- Diversidade de sistemas de gestão e controle;
- Inconsistência nos sistemas de informações gerenciais;
- Subutilização da força de trabalho e dos recursos físicos;
- Desperdício de recursos financeiros;
- Diminuição da competitividade no mercado” (MARTINS & AMARAL, 2008: 165).

Pesquisa realizada em 2009, pela Deloitte, envolvendo 265 gestores de Serviços Compartilhados de todo o mundo indicou que a principal razão para a adoção do modelo é a redução de custos e a satisfação dos clientes:

“Cost reduction and customer satisfaction are top of mind for shared services leaders, as they work to support their businesses through the recession, according to Deloitte’s 2009 Global Shared Services Survey.

Among the 265 shared services leaders worldwide who participated in the survey, **cost reduction was the most frequently cited priority for the next two years**, with 72 percent identifying it as a top three priority. **Process improvement – a vital component of cost reduction** – was also cited by 62 percent of respondents as a top three priority (Deloitte’s 2009 Global Shared Services Survey)

Os autores acrescentam que com a unificação das áreas originalmente duplicadas promove-se também uma simplificação dos processos e dos sistemas de gestão, o que torna a organização mais eficaz e eficiente, como exemplificam no caso a seguir:

“... a DuPont Co. ao implementar seu CSC (Centro de Serviços Compartilhados), chamado internamente de “Global Services Business”, reduziu custos operacionais na ordem de US\$ 1,5 bilhão ao ano.” (MARTINS & AMARAL, 2008: 165).



Segundo Chandler (1969), em estudo realizado a partir do histórico de quatro grandes organizações norte-americanas, a DuPont desde 1910 atribui atenção especial a área de serviços, pois nesse período já tinha consolidado uma Unidade de Serviços ligada a Diretoria da empresa. Em 1921 essa empresa institui a função de Diretor de Serviços e essa estrutura passa a tratar de questões relacionadas às áreas médicas, bem-estar, proteção, segurança, publicidade, inspeção geral, correspondência, entre outras.

Diante desse exemplo fica evidente, também que a experiência dos serviços compartilhados, apesar de na década de 20 não ser denominada como tal, não se esgota na discussão de centralização de serviços ou concentração de áreas de atuação, mas envolve aspectos relativos às formas de estruturação organizacional, foco estratégico, alinhamento institucional, e consolidação de sistemas de informação.

Para ilustrar os aspectos trazidos pela literatura será explorada neste artigo a experiência exitosa dos Serviços Compartilhados da Petrobras, que recebeu, dentre outros, o Prêmio Nacional de Gestão Pública – PQGF – Ciclo 2010. Reconhecidamente como uma prática inovadora e desafiadora, o Serviço Compartilhado da Petrobras envolve uma unidade cuja finalidade é prestar serviços administrativos centralizados e de suporte a unidades da Empresa, por meio da integração de equipes próprias e terceirizadas. Além disso, é uma experiência que se destaca na consolidação de práticas de acompanhamento e controle da qualidade, com o estabelecimento de indicadores de desempenho e instrumentos de gerenciamento.

Apresenta-se também como forma de pactuação e delimitação do acordo entre as partes que tratam das características dos serviços prestados com as demais unidades da Empresa, como os Termos de Compromisso (TC), Contratos de Compartilhamento, e também o Padrão de Prestação de Serviços (PPS) que descreve as responsabilidades e obrigações da Unidade e do cliente nessa prestação de serviço.

Os Serviços Compartilhados da Petrobras se destacam também pela diversidade de serviços prestados à Empresa, que se inserem desde a administração de pessoal e benefícios, aos desembaraços das importações e atendimento logístico às refinarias, plataformas, navios e dutos..



A partir da descrição e análise dessa experiência é possível identificar elementos de replicabilidade em demais práticas de serviços compartilhados tanto para a administração pública quanto a privada, com destaque as formas de padronização dos processos, meios estratégicos de acompanhamento e gerenciamento, e instrumentos de pactuação de compromissos e responsabilidade entre as partes envolvidas e os sistemas de informação e controle estabelecidos.

Por fim, são apresentados os próximos passos e as principais considerações para a consolidação do Serviço Compartilhado utilizando como referência a literatura e experiência da Petrobras.

OS MODELOS DE SERVIÇOS COMPARTILHADOS NO BRASIL E NO MUNDO

De acordo com Ramos (2005) são identificados quatro possíveis modelos de Unidade de Serviços Compartilhados, sendo eles: Modelo básico, Modelo Marketplace, Modelo Marketplace avançado, Modelo de empresa independente.

O **modelo básico** traz como principal característica concentrar atividades e processar as transações que devem ser compartilhadas nas demais unidades de forma compulsória. Nesse modelo não há repasse dos custos dos serviços às unidades de negócio e o objetivo maior é a economia de escala para a organização como um todo, através da redução de custos e padronização dos serviços.

O **modelo marketplace** tem como diferencial a não exigência compulsória na utilização dos serviços da Unidade de Serviços Compartilhados pelas demais unidades da organização. Para tanto a organização conta com uma estrutura de gerenciamento da execução das atividades de apoio pela Unidade de Serviços Compartilhados, tendo como suporte o trabalho de especialistas e consultores em assuntos específicos. Nesse modelo a prestação de serviços pela Unidade de Serviços Compartilhados contribui para desonerar às áreas gerenciais das atividades de apoio e suporte organizacional e permitir aos gestores e líderes das unidades o foco nas suas atividades estratégicas. Como considera Ramos (2005) o caso da Petrobrás insere-se no modelo marketplace.

Já no **modelo marketplace avançado** abre-se a possibilidade de compra dos serviços tanto pela Unidade de Serviços Compartilhados como pelas próprias Unidades de Negócio. Nesse modelo as unidades de negócios assumem os custos



dos serviços prestados, fazendo com que a Unidade de Serviços Compartilhados tenha como concorrente o próprio mercado no oferecimento desses serviços. Diante disso as aquisições dos serviços pelas demais unidades de negócio não se torna compulsória, e o que predomina é a busca por melhores condições de custos e qualidade na prestação de serviços à organização, seja por meio interno (USC) seja diretamente pelo próprio mercado.

O quarto modelo, o **modelo de empresa independente**, é caracterizado pela estruturação de um negócio independente, onde cria-se uma nova estrutura que serve múltiplos clientes e tem como objetivo a obtenção de receitas e lucros para a sua continuidade neste mercado.

Como citado por Ramos (2005) o modelo que caracteriza a experiência estudada neste artigo, o Serviços Compartilhados da Petrobrás, é o **modelo marketplace**. O histórico de criação, as motivações, as principais características e a estratégia de implementação do modelo de Serviços Compartilhados da Petrobrás serão apresentados a seguir.

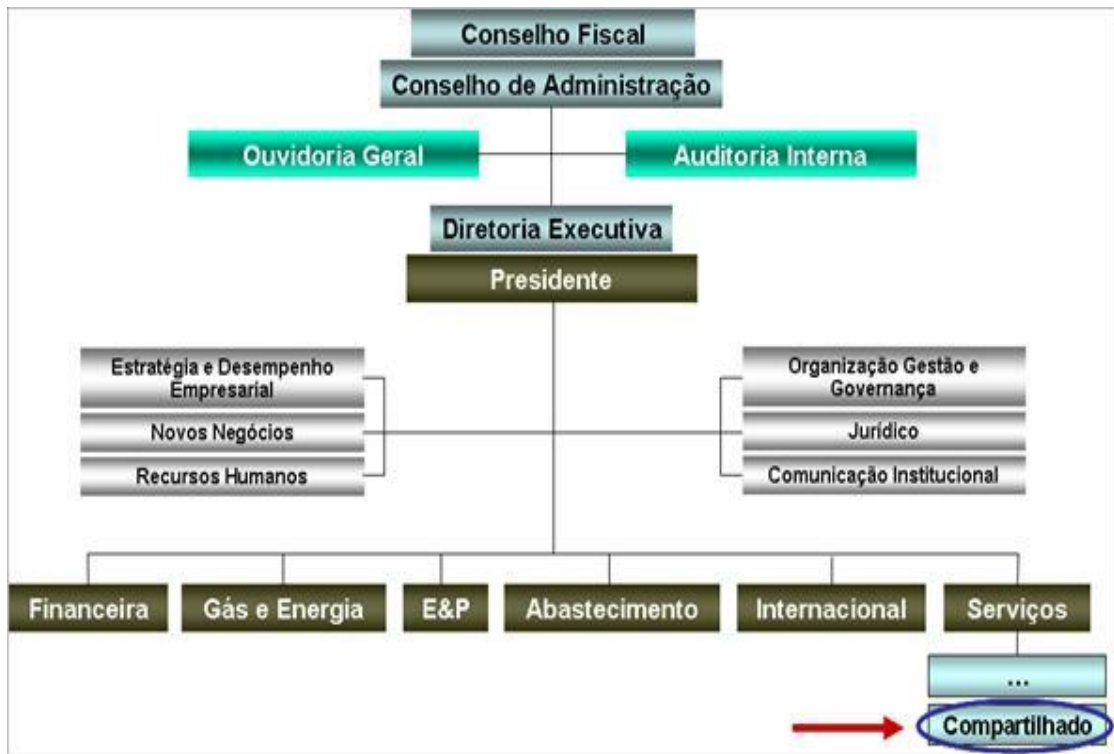
SERVIÇOS COMPARTILHADOS DA PETROBRAS

A Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), criada em 1953 por Getúlio Vargas, a partir do movimento “O Petróleo é Nosso” é considerada atualmente a maior empresa do Brasil e 8ª no mundo em valor de mercado. A empresa desenvolve atividades de exploração e produção de Petróleo e Gás, Refino de Petróleo e Gás, Distribuição, Petroquímica, Geração de Energia Elétrica, Produção de Biocombustíveis, Transporte e Comercialização.

Para tanto conta com uma estrutura de 100 plataformas de produção, 16 refinarias, 6 mil postos de combustíveis, 30 mil quilômetros de dutos de distribuição, e uma reserva de 14 bilhões de barris de petróleo, com perspectiva de ampliação nos próximos anos. A Petrobras se destaca no desenvolvimento de tecnologia principalmente na exploração e produção em águas profundas e ultraprofundas, sendo, portanto reconhecida como a empresa no Brasil que gera mais patentes tanto no país como no exterior.



Organograma simplificado da Petrobras



Fonte: PETROBRÁS, 2010.

Para melhorar a competitividade, capacidade de resposta, reduzir os custos operacionais e obter os benefícios da concentração e ganho de escala surge em 2000 a unidade de Serviços Compartilhados da Petrobras. Os Serviços Compartilhados é, reconhecidamente o órgão que desempenha diferentes atividades, de suporte e apoio, por meio da prestação de serviços a organização, otimizando processos e gerando economia de escala.

Reconhece-se que um dos principais desafios dessa estrutura única, os Serviços Compartilhados é “expandir a prestação de seus serviços a todo o Sistema Petrobras, acompanhando a velocidade das demandas de crescimento da Companhia, otimizando recursos, reduzindo os custos unitários médios e, ao mesmo tempo, melhorando a qualidade dos serviços prestados de modo sustentável” (PETROBRAS, 2010: 11).

Funcionalmente a Unidade de Serviços Compartilhados está vinculada a Diretoria de Serviços da Petrobras (DSERV), que reúne todos os processos da Empresa onde há economia de escala ou a especialidade técnica se faz necessária, para prestação de serviços de apoio e suporte. Está diretamente inserida e, portanto, diretamente submetida ao Diretor de Serviços que controla a prestação de serviços como um todo para a Petrobras.



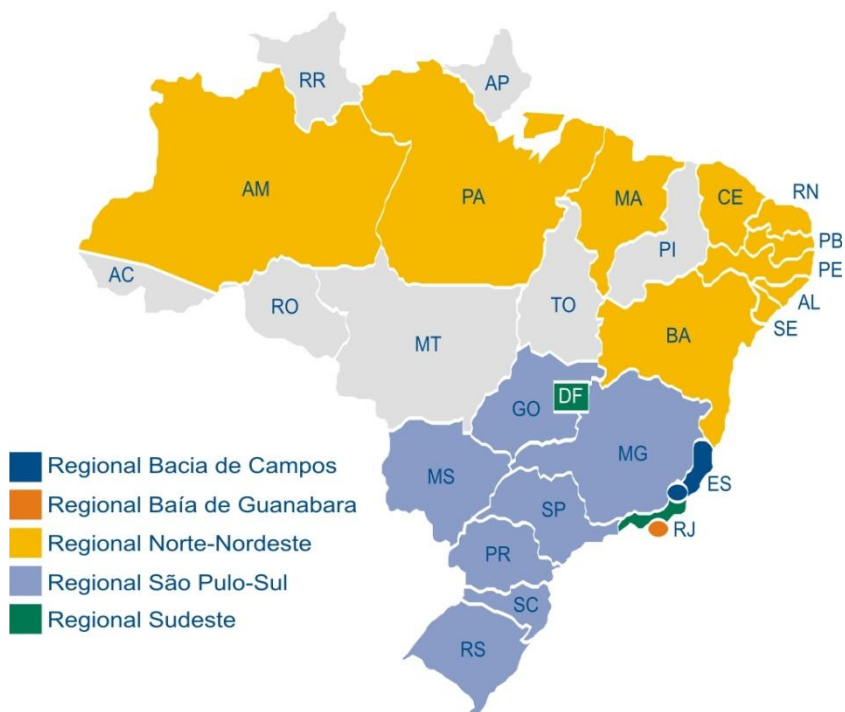
HISTÓRICO DE CRIAÇÃO, ORGANIZAÇÃO, ESTRUTURA E PRINCIPAIS ATRIBUIÇÕES DOS SERVIÇOS COMPARTILHADOS DA PETROBRAS

A unidade de Serviços Compartilhados foi criada em 2000 a partir da fusão de três Gerências de Administração, sediadas em Salvador, São Paulo e Rio de Janeiro. Estas são atualmente denominadas por Regional Norte-Nordeste (RNNE), Regional São Paulo-Sul (RSPS), Regional Sudeste (RSUD) e passaram a ser vinculadas à gerência executiva dos Serviços Compartilhados. Em 2004 com o aumento das atividades da Companhia da Bacia de Campos, houve a necessidade da criação de mais uma unidade que viria compor os Serviços Compartilhados: a Regional Bacia de Campos.

A mais recente estrutura foi criada em 2010, denominada Regional Baía de Guanabara.

Abaixo dispõe-se o mapa de atuação das cinco unidades que compõem os Serviços Compartilhados:

Mapa de atuação das cinco regionais



Como mencionado, no que tange a estrutura da Petrobras, a Unidade de Serviços Compartilhados integra a Diretoria de Serviços, com a finalidade geral de “prestar serviços administrativos centralizados e de suporte às unidades da Petrobras.”

Estabeleceu-se como missão da Unidade “Fornecer soluções em serviços compartilhados, otimizando recursos e contribuindo de forma sustentável para os resultados do Sistema Petrobras”, e como Visão de Futuro “Ser um centro integrado de serviços que suporta com efetividade o crescimento do Sistema Petrobras, reconhecido pelos públicos de interesse”.

Os serviços Compartilhados da Petrobras estão estruturados da seguinte forma:

Organograma dos Serviços Compartilhados



Fonte: PETROBRÁS, 2010.

Suas atividades de gestão, apoio e provisão de serviços estão organizadas em sete áreas, denominadas pela empresa de macroprocessos, a saber:

- Bens e Serviços,
- Operacionalização da Assistência Multidisciplinar de Saúde (AMS),
- Administração de Pessoal,
- Suporte em Serviços de Segurança, Meio Ambiente e Saúde,
- Segurança Patrimonial,
- Logística,
- Prover Instalações Prediais,
- Suporte à Infraestrutura Administrativa,



- Suporte Técnico Administrativo e
- Suporte à Operação Industrial e de Empreendimentos.

A área de “Bens e Serviços” tem como objeto de atuação atender a empresa no que tange a contratação de serviços, suprimentos, inspeção de fabricação, contratos multiusuários, despacho aduaneiro e agenciamento marítimo, conforme necessidade identificada pelas áreas da Companhia. As especificações técnicas dos serviços e bens que devem ser contratados ou adquiridos partem das áreas específicas da Petrobras, cabendo, portanto a Unidade de Serviços Compartilhados o “processo” administrativo para tal.

A área de “Operacionalizar a Assistência Multidisciplinar de Saúde (AMS)” é responsável por operacionalizar o plano de saúde (Modalidade de Auto-Gestão) de todos os empregados da Petrobras, atendendo aproximadamente 235 mil beneficiários.

A área de “Administração de Pessoal” além de atuar nos registros e emissão de folhas de ponto de todos os funcionários da Petrobras é responsável por todo o processo de recrutamento, seleção, admissão e recepção dos novos empregados da Empresa, inclusive dos benefícios previdenciários e educacionais.

A área de “Suporte à Infraestrutura Administrativa” tem atribuições amplas e envolve também o trabalho com prestadoras de serviços à Petrobras. Ela é responsável por todos os serviços de manutenção *predial*, ou seja, 54 prédios com aproximadamente 2 milhões de m².

Na área de “Logística” é feito o processamento de viagens da empresa que representam um montante anual de 130 mil solicitações de passagens aéreas, 35 mil programações de transporte, além das hospedagens e serviços de alimentação.

Na área de “Segurança Patrimonial”, os Serviços Compartilhados são responsáveis pela segurança de aproximadamente 75% das áreas da Petrobras com o apoio de 3 mil vigilantes,

A área de “Prover Instalações Prediais” atua em reformas dos edifícios administrados pela Unidade e em construção de edifícios reconhecidos como de pequeno e médio porte pela Empresa. Já a área de “Suporte em Segurança, Meio Ambiente e Saúde” está relacionada a serviços de segurança do trabalho e meio ambiente, saúde ocupacional dos funcionários da Empresa e também pelo serviço social e atendimento.

Em síntese o quadro abaixo apresenta os principais serviços oferecidos por cada área (ou macroprocesso) da Unidade de Serviços Compartilhados:



Macroprocessos e respectivos serviços

Processos	Serviços
<u>Operacionalização do Benefício de AMS</u>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gerir Relacionamento com Fornecedores Gerir Relacionamento com Beneficiários ▪ Prover Orientação com Foco em Saúde ▪ Administrar a Assistência à Saúde ▪ Prover Suporte à Operação do Benefício
<u>Administração de Pessoal</u>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Operar a Admissão e Desligamento de Empregados ▪ Gerir a Documentação Funcional dos Empregados ▪ Operacionalizar a Folha de Pagamentos de Empregados
<u>Segurança Patrimonial</u>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Realizar o Planejamento Integrado de Segurança ▪ Gerir a Segurança Patrimonial ▪ Prestar Apoio em Situações de Emergência e de Contingência
<u>Prover instalações prediais:</u>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Planejar Solução ▪ Contratar Instalação ▪ Construir Instalação ▪ Preparar Instalação para Ocupação ▪ Gerir a Ocupação da Instalação ▪ Desocupar e Desmobilizar Instalações
<u>Suporte em SMS:</u>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prover Serviços de Saúde e Social ▪ Prover Serviços de Segurança do Trabalho nas instalações administradas ▪ Prover Serviços de Meio Ambiente nas instalações administradas
<u>Suporte Técnico Administrativo:</u>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prover Recursos para o Suporte Técnico-Administrativo ▪ Gerir Biblioteca ▪ Arquivar Documentos ▪ Administrar o Patrimônio Imobiliário
<u>Bens e Serviços:</u>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Suprir Bens ▪ Gerir Depósitos Centralizados ▪ Gerir Depósitos Descentralizados ▪ Contratar Serviços ▪ Gerir o Despacho Aduaneiro
<u>Suporte à Infraestrutura Administrativa:</u>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prover Suporte para a Administração Predial ▪ Prover Suporte para a Infraestrutura Administrativa
<u>Logística:</u>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gerir o Transporte de Pessoas ▪ Gerir o Transporte de Bens ▪ Gerir o Agenciamento Marítimo ▪ Prover Suporte a Eventos
<u>Suporte à Operação Industrial e de Empreendimentos:</u>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gerir a Operação e Manutenção de Instalações Industriais da Área de Serviços ▪ Prover Suporte à Parada de Refinarias ▪ Prover Suporte a Empreendimentos da Engenharia ▪ Prover Serviços Técnicos Especializados Multiusuário ▪ Gerir Resíduos não Industriais

Fonte: PETROBRÁS, 2010.



São reconhecidos como clientes internos da Unidade de Serviços Compartilhados da Petrobras as *Unidades de Abastecimento* (11 Refinarias, Petroquímica e Fertilizantes, Comperj); as *Subsidiárias* (TRANSPETRO, BR Distribuidora, REFAP, PBio, Sistema Petrobras); Exportação e Produção - *E&P* - (8 Unidades Operacionais, 7 Unidade de Serviços); *Serviços* (Engenharia, Cenpes, TIC, SMS, Materiais); *Gás e Energia* (Gás e Energia Corp, Termelétricas); *Financeiro* (Finanças, Contabilidade, Tributário, Planejamento Financeiro, Relacionamento com Investidores); e o *Corporativo* (Conselho de Administração, Presidente e Diretores, Novos Negócios, Recursos Humanos, Comunicação Institucional, Jurídico, Ouvidoria, Desenvolvimento de Sistema de Gestão - DSG, Estratégia e Desenvolvimento Empresarial - EDE, Área Internacional).

Para atender as demandas oriundas dessas áreas os Serviços Compartilhados contam com uma força de trabalho de **19.781 pessoas**, sendo **3.269 empregados próprios**, oriundos de concursos públicos, e **16.512 prestadores de serviços**, contratados para as áreas de segurança patrimonial, recepção, operação e manutenção, apoio administrativo, suporte técnico e limpeza. No quadro abaixo é possível observar a distribuição da força de trabalho nas regionais e sede da Unidade de Serviços Compartilhados, a saber:

Força de Trabalho dos Serviços Compartilhados da Petrobrás

Força de Trabalho			
Local	Empregados Próprios	Prestadores de Serviços	Total
Sede	84	66	150
Regional Bacia de Campos	501	4.138	4.639
Regional Baía de Guanabara	431	746	1.177
Regional Norte-Nordeste	1.007	3.557	4.564
Regional São Paulo-Sul	439	1.640	2.079
Regional Sudeste	807	6.365	7.172
Total	3.269	16.512	19.781

Fonte: PETROBRÁS, 2010.



Ainda quanto a estrutura da Unidade de Serviços Compartilhados vale destacar a existência de mais de 80 Postos Avançados que são considerados como os vínculos mais diretos da Unidade com os seus clientes. Destaca-se nesses postos a prestação dos serviços aos empregados e beneficiários principalmente nas áreas de Assistência Multidisciplinar de Saúde (AMS) e na disponibilização de facilidades e atendimentos administrativos e de infraestrutura. Os postos avançados nas estão listados a seguir:

Alagoas – AL: Maceió

Amazonas – AM: Manaus - UO-AM, Manaus - UO-REMAN

Bahia – BA: Araçás, Camaçari, Costa Azul, Iguatemi, Madre de Deus, Mataripe, PAF II, Salvador, Taquipe

Ceará – CE: Aldeota, Fortaleza, Pecém, Quixadá

Distrito Federal – DF: Brasília, Edibra

Espírito Santo – ES: São Mateus, Vitória

Goiás – GO: Senador Canedo

Maranhão – MA: Bacabeira, São Luís

Minas Gerais – MG: Belo Horizonte, Betim

Pará – PA: Belém

Paraíba – PB: Cabedelo

Paraná – PR: Araucária, Curitiba, Paranaguá, São Mateus do Sul

Pernambuco – PE: Recife, Suape

Rio de Janeiro – RJ: Angra, Campos Elíseos, Caxias

Cidade do Rio de Janeiro: Caju, Castelo, EDIHB, Candelária, EDICIN, City Tower, EDISE, EDIVEN, Fundão, Ilhas, Metropolitan, Sulacap, EDITA

Bacia de Campos: Aeroporto de Macaé, Cabiúnas, Cajueiros, Campos dos Goytacazes, Farol de São Tomé, Imbetiba, Imboassica, Macaé, Santa Mônica, UTE Mário Lago

Rio Grande do Norte – RN: Natal

Rio Grande do Sul – RS: Canoas, Osório, Porto Alegre, Rio Grande

Santa Catarina – SC: Florianópolis, Itajaí, São Francisco do Sul

São Paulo – SP: Alemoa, Barueri, Campinas, Caraguatatuba, Cubatão, Guararema, Guarulhos, Mauá, Paulínia, Pilões, Ribeirão Preto, Santo André, Santos, São Caetano do Sul, São José dos Campos, São Paulo, São Sebastião, Vale do Paraíba

Sergipe – SE: Aracaju, Carmópolis, Laranjeiras.



Gestão, operacionalização e ferramentas dos Serviços Compartilhados

Reconhece-se, que a criação dessa estrutura única, a partir da junção das gerências de administração, trouxe como novo desafio a articulação e administração de processos e formas de gestão diferenciadas em consonância com a integração e padronização de processos de trabalho necessários para viabilizar e dar continuidade às melhorias na qualidade e prestação dos serviços.

Sendo assim, a Unidade de Serviços Compartilhados no momento de sua criação contou com um esforço de planejamento, denominado “Planejamento Estratégico do Negócio” que no início incorporou o período de 2001 – 2003 com o objetivo de contemplar estrategicamente a seguinte ação: Padronizar e Homogeneizar Processos. Dessa forma, em janeiro de 2001 foi criada a função de “Guardião de Processo”, ocupada por alguns dos gerentes de Serviços, com a finalidade de promover e garantir que no período do planejamento houvesse avanços na padronização e controle dos processos, e com isso, melhoria na qualidade dos serviços. A unidade estabeleceu a meta de ser reconhecida na Petrobras como a melhor alternativa para a prestação de serviços. Para tanto foram criados dez indicadores de desempenho da Unidade que passariam a ser controlados no novo instrumento de acompanhamento criado, o “Painel de Bordo do Compartilhado”. Em 2002, além da realização do primeiro Fórum de Guardiões de Processos, ocorreu a 1ª Reunião de Análise Crítica (RAC) com o objetivo de avaliar a qualidade da gestão integrada implementada. Nesse mesmo período criaram-se as gerências de Planejamento e Gestão, de Serviços, de Relacionamento com os clientes, de Suporte, a Coordenação de Segurança, Meio Ambiente e Saúde - SMS e o Núcleo de Serviços de Macaé. Todos esses órgãos passariam a ser vinculados ao gerente executivo dos Serviços Compartilhados.

Foram estabelecidos também outros instrumentos de relacionamento como os Termos de Compromisso (TC) que se configuram como acordos entre as partes (Serviços Compartilhados e clientes internos) com a definição e especificação dos serviços que serão prestados, além do instrumento “Padrões de Prestação de Serviços” (PPS) que dispõem sob as responsabilidades e obrigações da Unidade e o cliente nessa prestação de serviço.



Para garantir a evolução e o aprimoramento da unidade em 2003, os gerentes e coordenadores criaram o 1º Plano de Negócio 2004-2007¹, que atualizou a Missão, Visão de Futuro, e os Objetivos Estratégicos da Unidade.

A partir de então são revistos bianualmente os Planos de Negócios, e aprimorados os instrumentos de relacionamento como o Termo de Compromisso com o Diretor de Serviços (Compromissos e metas), Termo de Compromisso Corporativo com clientes, Contrato de Compartilhamento de Custos e Despesas (CCD) e o Padrão de prestação de serviços. Consolidam-se ainda as Reuniões de Análises Críticas (RAC) e o próprio Sistema de Gestão Integrado (SIG).

Todos os instrumentos e sistemas compõem um modelo de gestão estabelecido pela Petrobras para o planejamento, acompanhamento, controle e avaliação das ações da Unidade de Serviços Compartilhados. Com o estabelecimento desse modelo constrói-se a rede de relacionamentos interna que dinamiza as funções da Unidade e permite seu enraizamento na organização.

A seguir apresenta-se o Plano de Negócios que orienta atualmente as ações dos Serviços Compartilhados da Petrobras.

Plano de Negócios – 2011-2015



Ainda para orientar as ações estratégicas e operacionais da Unidade foram definidas como premissas para a política de gestão dos Serviços Compartilhados da Petrobrás:

¹ Sendo gerado posteriormente o Plano de Negócios 2006-2010, e o Plano de Negócios 2008-2012.

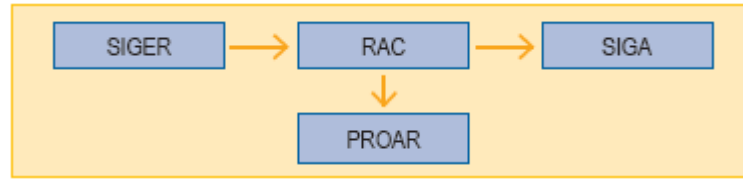
“Ser uma unidade integrada e empreendedora, promovendo soluções em serviços, atuando com qualidade, respeito ao meio ambiente e às pessoas, e agindo de forma responsável perante a sociedade.

- Garantir o atendimento às normas, legislações e requisitos estatutários vigentes;
- Promover a melhoria contínua dos processos, com foco nas partes interessadas;
- Adotar medidas de segurança e proteção ambiental em seus processos;
- Valorizar a força de trabalho, investindo em educação, capacitação, saúde ocupacional e qualidade de vida;
- Integrar-se à comunidade em atividades relacionadas à qualidade de vida, ao meio ambiente e à responsabilidade social” (PETROBRAS, 2010: 14).

Do ponto de vista da implementação e das estratégias de acompanhamento controle e execução destacam-se os instrumentos de relacionamento, instrumentos de gerenciamento e o estabelecimento de indicadores de desempenho. Identifica-se como base para o sucesso da implementação de uma experiência de serviços compartilhados a estruturação das informações e a comunicação dentro da organização. Desta forma, evidencia-se a atenção ao fluxo de informação atribuído pela Petrobrás através do Manual de Gestão. Neste documento estão definidos os fluxos de informação que perpassam todos os níveis hierárquicos da Unidade. Estabelecem-se neste documento que devem ser realizadas no nível estratégico as **Reuniões de Análise Estratégica (RAE) – que promovem as melhorias na estratégia da Unidade**, e nível tático e operacional as Reuniões de Análise Crítica (RAC) – **que promovem as melhorias nos processos**. As deliberações e atividades originárias dessas reuniões ficam registradas no sistema de “**Programação e Acompanhamento de Reuniões**” (Proar) que dispõe de alertas e avisos conforme andamento das ações. Todos os indicadores de desempenho definidos no Painel de Bordo são registrados no **Sistema de Gestão por Resultados** (Siger) sendo utilizados como base para as reuniões de análise crítica e realinhamento das ações da Unidade. Todas as pendências e necessidades de ajustes, inclusive relativos às obrigações legais, são alimentadas no **Sistema Integrado de Gestão de Anomalias** (Siga).

Os sistemas de informação utilizados para apoio à gestão e à prestação de serviços e suas relações estão apresentados a seguir:





Entende-se que os sistemas e o fluxo de informação para as atividades desenvolvidas pela Unidade de Serviços Compartilhados se mostram como ponto estratégico. Numa realidade de atividades descentralizadas, através das regionais, na prestação de serviços às unidades de negócios a consolidação das informações em sistemas e canais comuns de controle apresenta dinamismo e garante a integridade e qualidade das informações tornando possível a antecipação e atuação efetiva na prestação de serviços pela Unidade de Serviços Compartilhados.

SERVIÇOS COMPARTILHADOS DA PETROBRAS EM NÚMEROS

Após quase 11 anos de implementação da Unidade de Serviços Compartilhados na Petrobras inúmeros resultados foram obtidos. O aprendizado constante pode ser observado a partir do aprimoramento dos instrumentos de controle, gestão, informação e na própria diversidade de serviços prestados pela Unidade. Reconhecidamente como locus de referência na prestação de alguns serviços para a Empresa, a Unidade de Serviços Compartilhados reúne montantes expressivos de trabalho e responsabilidades, como destacamos a seguir:

Quanto a Compras de materiais a Unidade de Serviços Compartilhados mensalmente adquire 18.500 itens que representam um montante de R\$ 62 milhões. Já na parte de contratação de serviços a Unidade administra mensalmente 100 contratações, que totalizam R\$ 175 milhões. Quanto a parte logística a Unidade de Serviços Compartilhados mensalmente promove 2.900 programações de transporte de materiais; 300 processos de desembaraço de importações, e 700 processos de desembaraço de exportações.

Além disso, a Unidade é responsável mensalmente por aquisição de 11.000 passagens aéreas nacionais e 450 passagens internacionais, que totalizam respectivamente R\$ 7 milhões e R\$ 2 milhões.



Os Serviços Compartilhados também se responsabilizam por mês de Agenciamento marítimo de aproximadamente 300 navios, 25.000 programações de transporte de pessoas, 80 programações de mudança de bens e administração de 55 prédios que totalizam 2 milhões de m² de área construída.

Outra atividade desempenhada pela Unidade de Serviços Compartilhados por mês é o processamento de 55.000 folhas de pagamento, e admissões como o montante de 744 admissões de nível médio e 1.013 admissões de nível superior realizados em 2009.

Somam também como resultados das atividades da Unidade de Serviços Compartilhados a administração e encaminhamento de 1.400 exames periódicos, 2.000 atendimentos enfermagem, médico e odontológicos, 1.500 atendimentos sociais e a supervisão do plano de saúde de 240.000 beneficiários em 2009 que totalizou um montante de R\$ 1,1 milhão em procedimentos pagos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mesmo diante dos desafios impostos a criação de uma Unidade de Serviços Compartilhados dentro de uma estrutura formal, com a necessidade de revisão de processos, alteração de cultura organizacional e investimento na qualidade da informação, tem-se obtido expressivos resultados que garantem a continuidade e consolidação dessas estruturas dentro das organizações.

Não diferentemente do que é trazido na literatura a Unidade de Serviços Compartilhados da Petrobras tem como principais atributos, o “cumprimento dos prazos negociados; requisitos pactuados de qualidade e SMS; melhor custo global; informações gerenciais adequadas; comunicação eficaz, ágil e transparente; qualidade na interação com os clientes; atuação integrada.” (PETROBRAS, 2010: 14).

Como fora analisado a experiência da Petrobras se mostra relevante, no que tange o aprendizado para a gestão pública, por evidenciar a diversidade de serviços que podem ser prestados por uma Unidade de Serviços Compartilhados dentro de uma organização. Nesse ponto a Petrobras foi além da busca de ganho de escala, mas aperfeiçoou e racionalizou os processos de aquisições e contratações permitindo a concentração desses processos numa única área, desonerando as áreas fins para expandir suas capacidades de produção.



Diante dessa visão estratégica a Unidade de Serviços Compartilhados da Petrobras, mesmo não tendo a prestação de serviços de forma compulsória dentro da Empresa, vem expandindo suas funções de forma sistemática e irreversível. É reconhecida pelas demais unidades e diretorias da Empresa como um centro de excelência e controle que preserva a prestação de serviço de menor custo e qualidade aos seus clientes internos.

Resultados do ISCE- Índice de Satisfação dos Clientes

	2005	2006	2007	2008
ISCE	68,4	74,7	79	84,1

Identifica-se que pelo porte da Petrobras e pelas diferentes funções que a Unidade de Serviços Compartilhados assume, há uma atenção especial nas formas de padronização, estabelecimento de regras, formalidade, e impessoalidade com que as atividades são desempenhadas. Essa explicitação das regras e formas de funcionamento agregam dinamismo a unidade e também evitam o comportamento e práticas danosas a prestação de serviços aos clientes internos. Observa-se que na Petrobras aplica-se, o que Taylor já reconhecia, uma substituição do critério individual pela ciência, ou seja, o critério individual é substituído por uma consciência compartilhada capaz de explicitar, parametrizar e melhorar a legibilidade dos atos da empresa.

Dessa forma, reconhece-se que a experiência de serviços compartilhados não se configura como uma simples dicotomia entre descentralizar X centralizar serviços. Ela se enquadra numa decisão estratégica da organização em reconhecer que a consolidação de algumas funções em uma única área evita a duplicidade de ações, garante um ganho de escala e permite a desoneração das áreas fins com as atividades de apoio e suporte. Dessa forma, é possível desenvolver *expertises*, concentrar os esforços e padronizar processos, que otimizam as atividades da organização de maneira eficaz e eficiente.

É, portanto necessário dar luz às práticas de Serviços Compartilhados e incentivar a produção de estudos, principalmente para o setor público, sempre pressionado para que alcance patamares mais altos de eficiência.



REFERÊNCIAS

CHANDLER, Alfred D. Jr. **Strategy and structure: chapters in the history of the American industrial enterprise.** (Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 1969).

DELLOITTE. **Shared services shines in challenging times Insights from Deloitte's 2009 global shared services survey.** Disponível em: http://www.deloitte.com/assets/DcomUnitedStates/Local%20Assets/Documents/us_css_SharedServicesShinesinChallengingTimes_081409.pdf

HAMEL, G.; PRAHALAD, C. K. **Competing for the Future.** USA: Harvard Business School Press, 1994. 360 p.

MARTINS, Vicente de Paula & AMARAL, Francisco Piedade. **A consolidação da prática de serviços compartilhados.** Revista eGesta, v. 4, n. 1, jan-mar/2008, p.158-189.

RAMOS, Luciano José Trindade. **Serviços Compartilhados como forma de estruturação organizacional.** Dissertação (Mestrado em Administração) UFBA/Escola de Administração. Salvador: 2005.

PETROBRÁS, Petróleo Brasileiro S.A. **Serviços Compartilhados. Prêmio Nacional da Gestão Pública – Ciclo 2010.**

PORTER, M. E. **Estratégia competitiva: técnicas para análise de indústrias e da concorrência.** 8ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1991.

SCHULMAN, D. S. et all. **Shared Services: Serviços Compartilhados.** São Paulo: Makron, 2001.

SCHULMAN, Donniel S.; LUSK, James S., DUNLEAVY, John R., HARMER, Martin J. **Shared Services.** (Hardcover, 1999).



AUTORIA

Emídio de Brito Gaspar – Gerente de Planejamento, Gestão e Desempenho - Serviços Compartilhados - PETROBRAS

Endereço eletrônico: emidiogaspar@petrobras.com.br

Orlando Simões de Almeida – Gerente Geral - Serviços Compartilhados - Regional São Paulo Sul - PETROBRAS

Endereço eletrônico: osalmeida@petrobras.com.br



LOGÍSTICA DE SUPRIMENTOS E GESTÃO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: COMO FORTALECER UMA VISÃO INTEGRADA

Hélio Janny

Roy Martelanc

Luiz Patrício Cintra do Prado Filho

Sérgio Mattoso Salomão

RESUMO

Os suprimentos de bens, materiais e serviços para as organizações públicas têm sido tratados de forma fragmentada e a partir de visões parciais. Ora tratados como questão jurídica, ora como fonte de desperdícios, ora sob o ângulo exclusivo da corrupção, ora como razão da baixa qualidade do serviço público, ora como política de fomento à empresa local, essa questão complexa não se presta muito facilmente à análise mais abrangente e sistêmica. Com o Prêmio Nobel atribuído a Williamson, além dos aspectos jurídicos e de qualidade dos serviços, questões como as do custo da transação, teoria dos contratos e da governança institucional voltam ao centro dos debates. Sua contribuição permite ir além da visão tradicional sobre a questão da terceirização, jogando luz sobre as relações contratuais complexas. O amplo desenvolvimento de áreas da engenharia e da administração, como a logística e gestão de suprimentos, também permitem a ampliação dos pontos de vista sobre a questão. Este artigo procura discutir as compras governamentais para além de fronteiras estanques, sejam de etapas específicas do processo, sejam de áreas do conhecimento, buscando um enfoque mais amplo e integrado.



INTRODUÇÃO

Desde que o homem percebeu que suas necessidades e desejos podiam ser mais bem satisfeitos por meio da cooperação, surgiram as primeiras e mais primitivas formas de organização (Teixeira, Salomão, & Teixeira, 2010, p. 2). Ao longo da história humana, as organizações assumiram progressivamente papéis preponderantes na sociedade, sendo a base do Estado, da economia e da própria convivência social. Inúmeras organizações assumem, hoje, caráter de instituições sociais, superando poderes e representações individuais. Mas organizações são construções sociais humanas e, assim sendo, seu conceito guarda necessariamente grande carga de abstração; os limites do que compõe intrinsecamente uma organização ou deixa de compô-la é, em parte, e deve sê-lo, discricionário. Sendo obra do campo social, e não da engenharia, ela é muito mais um conjunto de regras móveis, contingentes, que uma “coisa, fisicamente concreta”.

O suprimento de bens, materiais e serviços para as organizações em geral e públicas em particular, objeto deste artigo, é ótimo exemplo dessa característica. A definição de um modelo de gestão de suprimentos é uma questão ampla e mais complexa do que pode parecer à primeira vista. Por seu caráter, deveria ser sempre tratada a partir de um enfoque mais sistêmico e contingencial, mas, infelizmente, vem sendo tratada de forma fragmentada e a partir de visões parciais e, muitas vezes, dogmáticas.

Ora tratados como questão jurídica, ora como fonte de desperdícios, ora sob o ângulo exclusivo da corrupção, ora como razão da baixa qualidade do serviço público, ora como política de fomento à empresa local, os suprimentos de bens, serviços e obras para o setor público não têm merecido análise mais abrangente e sistêmica. Com o Prêmio Nobel atribuído a Williamson, além dos aspectos jurídicos e de qualidade dos serviços, questões como as do custo da transação, teoria dos contratos e da governança institucional voltam ao centro dos debates. Sua contribuição permite ir além das discussões simplificadoras e, muitas vezes, dogmaticamente corporativas, sobre a dicotômica relação terceirização *versus* carreiras estáveis, jogando luz sobre outras possibilidades de relações contratuais complexas.



O amplo desenvolvimento de áreas da engenharia e da administração, como a logística e gestão de suprimentos, também permitem a ampliação dos pontos de vista sobre a questão. Este artigo procura iniciar uma discussão – a qual certamente terá de ser ainda muito aprofundada - sobre as compras governamentais para além de fronteiras estanques, sejam de etapas específicas do processo, sejam de áreas do conhecimento, buscando um enfoque mais amplo e integrado.

A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL E A RACIONALIDADE NA GESTÃO DE SUPRIMENTOS

Oliver E. Williamson, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 2009, apresentou as idéias sobre a Nova Economia Institucional no final da década de 80, na obra “As Instituições Econômicas do Capitalismo” (Williamson, 1987). As idéias em questão prestam-se muito à análise de sistemas de contratação de bens e serviços pela Administração Pública, principalmente por vivermos um momento em que se volta a reconhecer a necessidade de um Estado proativo e competente na indução da competitividade da economia, ao mesmo tempo em que o formalismo legal ainda predomina no modelo de administração pública brasileiro.

A discussão acerca de estratégias de aprimoramento dos sistemas públicos de gestão de suprimentos deve calcar-se na racionalidade administrativa e econômica, tanto quanto em questões políticas mais estratégicas, fugindo dos discursos inspirados exclusivamente em um corporativismo vazio. Para tanto, não é necessário afastar-se dos princípios constitucionais para a gestão pública, nem da defesa de um Estado politicamente forte, que se apropria e também desenvolve sistemas avançados de gestão, e nem tampouco da legislação específica relativa às compras públicas.

A terceirização de serviços, pelas organizações privadas e também pelo setor público, é um fenômeno inegável e irreversível, a despeito das resistências opostas por alguns setores sociais, ora com motivações legais, ora por uma “estética de serviço público purista e conservadora”, ora meramente corporativista.

A decisão de fabricar ou comprar, fazer internamente, com recursos técnicos e humanos próprios, ou contratar serviços de terceiros, no mercado, é uma antiga questão gerencial (Teixeira, Salomão, & Teixeira, 2010, p. 82). Na



administração pública, contudo, essa discussão extrapola o âmbito estrito da racionalidade técnica e econômica e se alimenta de certo dogmatismo conservador.

Nas organizações em geral, públicas ou privadas, a decisão de fazer ou contratar deveria pautar-se preponderantemente pela racionalidade econômica, que inclui decisões de custos, qualidade e disponibilidade dos bens fabricados e serviços prestados pelo mercado (risco de desabastecimento), como bem depreendeu e descreveu Williamson (1987). Havendo disponibilidade de bens ou serviços no mercado, em volumes confortáveis, com qualidade igual ou superior ao que a organização é capaz de produzir, e a preços mais vantajosos que os custos de produção própria, que elevem, portanto, os resultados da organização, a opção pela contratação externa é clara. No ambiente estrito da iniciativa privada, o ambiente e a tradição favorecem um pouco mais esse caminho.

Duas afirmações importantes devem ser colocadas desde já, para dirimir dúvidas legítimas acerca do risco de enfraquecimento do Estado a partir de um suposto “excesso de terceirização” para organizações privadas contratadas, de atividades antes executadas por funcionários públicos. Discutiremos adiante, mais detidamente o que se pode chamar de “atividades exclusivas” do Estado e, principalmente, as falácias mais comuns acerca delas. Desde já, contudo, esclarecemos nossa posição francamente favorável a um Estado forte. Mas um estado forte não é, certamente, decorrente da sua condição de “prestador de serviços”, de “executor de tarefas”, de “vendedor que cobra pelo seu trabalho”. A força do Estado vem da sua condição de formulador e guardião de políticas públicas. Para tanto, é claro, tem de ser forte, igualmente, na apreensão e desenvolvimento dos conhecimentos necessários ao desenvolvimento do planejamento estratégico global e de todos os setores prioritários em cada contexto. Política e inteligência, portanto, são boas definições atuais para um Estado forte. Complementarmente, sua força também decorre da detenção do monopólio da coerção, mas mesmo este pode ser delegado a terceiros, sob sua tutela.

Assim, o que é estratégico na gestão de suprimentos é a modelagem de um “sistema de inteligência de compras” que permita a construção de árvores estratégicas de decisão que levem à melhor estrutura, especificação, tipo de contrato e modalidade de contratação para cada objeto, organização e contexto. Em suma, um modelo estratégico, sistêmico e contingencial de compras e contratações.



Para tanto, há a necessidade permanente de revisões abrangentes, que incluam não somente a técnica específica de compras, mas também a logística, a gestão de suprimentos, a integração dos processos internos, as estruturas e, com grande ênfase, a formação do pessoal e o fortalecimento das carreiras técnicas no setor público.

Antes de avançar nessa discussão, contudo, vale a pena rediscutir um pouco mais detidamente os argumentos contrários comentados anteriormente.

DIREITO ADMINISTRATIVO, DIREITO TRABALHISTA E GESTÃO DE SUPRIMENTOS

Como apontamos em artigo anterior (Teixeira, Prado Filho, Martelanc, Ribeiro, & Evelyn, 2010), no setor público, temas recorrentes sobre a própria função do Estado, sobre a “natureza das atividades estatais” *típicas* ou mesmo *exclusivas*, sobre a “indelegabilidade do poder de polícia”, sobre o “caráter insubstituível das carreiras públicas” ou “sobre as fronteiras do serviço público” têm frequentemente sido trazidos à tona quando se discute a oportunidade de um maior e melhor aproveitamento da terceirização de serviços. Naquela oportunidade, citamos Floriano de Azevedo Marques Neto para ilustrar essas afirmações. Jurista dedicado ao campo do Direito Administrativo, é alvissareira a adoção de uma lógica administrativa pelo autor, privilegiando critérios da “boa gestão”, relativizando, ou melhor, recolocando em suas fronteiras originais e mais próprias, as atividades denominadas “privativas do Estado”. Na primeira passagem, que reproduzimos novamente, Marques Neto comenta o caráter dogmático com que o tema tem sido tratado no campo do Direito e da Justiça:

“(…) muita vez, as dicotomias adquirem vida própria, autônoma, passando a ser verdades inquestionáveis, dogmas que para simplificar obnubilam o raciocínio do jurista. É o que parece ocorrer com a distinção entre atividade-meio e atividade-fim para estabelecer o que pode e o que não pode ter sua execução transferida a terceiros.

(…)

No mundo hodierno, pautado pela especialização e sinergia das atividades econômicas e, de outro lado, pela sofisticação tecnológica, coloca-se praticamente impossível distinguir o seja e o que não seja atividade-meio.”
(Marques Neto, 2000, p. 72)



A pesquisa das origens dos argumentos contrários à contratação de pessoas jurídicas de direito privado (categoria em que se incluem as empresas privadas) para a prestação de inúmeros serviços, sob o argumento de que seriam atividades privativas de Estado, foge aos objetivos e ao escopo deste artigo, assim como também fugiram dos objetivos do artigo anterior, que voltamos a citar. É certo e importante frisar, contudo, que sua sustentação nos tempos atuais, segundo o mesmo autor, deve-se muito mais aos atores ligados aos temas do Direito Trabalhista que aqueles dedicados ao Direito Administrativo:

“Justiça seja feita, a confusão parece ter sido estabelecida não por nós, administrativistas. Foi-nos emprestada da Justiça Trabalhista.” (Marques Neto, A contratação de empresas para suporte da função reguladora e a "indelegabilidade do poder de polícia", 2000, p. 72)

Mas os enunciados das decisões mencionadas (da Justiça Trabalhista, ressalte-se novamente), e que têm o mérito e o único objetivo aparente de evitar a degradação do emprego supostamente causada pela terceirização de mão-de-obra, são tão rígidos e interferentes no campo das decisões administrativas – aquelas que devem compor o campo de discricionariedade dos gestores – que dispensam argumentos adicionais para convencer sobre o quanto pode ser considerada abusiva essa interferência. O Enunciado nº 331 - Revisão da Súmula nº 256 - Res. 23/1993, DJ 21, 28.12.1993 e 04.01.1994 - Alterada (Inciso IV) - Res. 96/2000, DJ 18, 19 e 20.09.2000 - Mantida - Res. 121/2003, DJ 19, 20 e 21.11.2003, transcrito parcialmente no artigo anterior (e que não reproduzimos nesta oportunidade para não fugir exageradamente do foco do presente artigo), explicitamente bane a terceirização naquelas que forem consideradas atividades-fins dos contratantes, ressalvando claramente apenas os serviços de vigilância e limpeza. É certo, e, portanto, um tanto tranquilizador, que a definição da fronteira entre atividade-fim e atividade-meio não é nada precisa atualmente, dada a crescente complexidade dos projetos e processos existentes nas organizações públicas e privadas. Mas uma interpretação mais literal e severa do enunciado retiraria dos administradores e, portanto, também do mercado, a possibilidade de contratar externamente uma infinita gama de serviços, alterando radicalmente as próprias cadeias produtivas como as conhecemos hoje.

Felizmente, a interpretação do enunciado tem sido feita de forma bastante elástica, já que a intenção do enunciado é muito mais evitar o uso da terceirização



como meio para a degradação do emprego, do que regular as decisões econômicas e de organização das empresas e órgãos públicos (melhor seria, portanto, como defendem os administrativistas, verificar se há pessoalidade e subordinação na relação entre o contratante e a mão-de-obra terceirizada). Em contraponto importante, também, a maior parte dos administrativistas de renome já aceita a terceirização para um vastíssimo espectro de serviços, praticamente sem exceção, com o cuidado de reservar sempre ao Estado o campo que representa sua verdadeira vocação e razão de ser, delimitadas pelo autor nos seguintes termos:

“Em última instância, o que caracteriza o Estado é o monopólio do poder decisório, a capacidade de decidir quando, como e por que meios serão alocados recursos coletivos para exercer função pública com vistas ao atendimento de necessidades comuns à coletividade.” (Marques Neto, 2000, p. 62)

E chama a atenção para certa inocuidade da dicotomia estabelecida pela tradição, já que os agentes públicos (funcionários) também são pessoas privadas que travam “relacionamento obrigacional com o Estado para executar uma dada atividade ou função pública”:

O autor demonstra, então, que, respeitados os estritos limites do que é próprio e indelegável nas funções do Estado – “o monopólio da violência legítima”, segundo Max Weber (Marques Neto, 2000, p. 74) - o critério de decisão entre realizar direta ou indiretamente, entre fazer ou contratar, é discricionariedade exclusiva do administrador, baseada em critérios políticos e administrativos.

“Haverá algumas atividades que, por previsão implícita ou explícita no texto constitucional, não se coadunam com a realização através de particulares pessoas jurídicas. Aqui estamos diante das funções essenciais do Estado que envolvem, necessariamente, uma margem de exercício do poder decisório ou que envolvem, indelevelmente, o exercício do poder de coerção. (...) não atingindo outras atividades preparatórias, instrumentais, incrementais ou de suporte que possam (...) ser efetivadas por meio de pessoas jurídicas privadas.” (Marques Neto, 2000, p. 67)

O autor remarca que as atividades inerentes ao poder estatal como decorrência do próprio texto constitucional, para as quais portanto espera-se o concurso de pessoas físicas vinculadas ao Estado, são, por exemplo, legislar, implementar a jurisdição e cercear as liberdades individuais. Para todas as demais, seria lícito o socorro a pessoas jurídicas. E vale-se de um exemplo localizado no extremo oposto desse duplo fazer-comprar para reforçar seus argumentos:



“Aqueles que exercem a chefia da Administração (e que no Estado Democrático de Direito são eleitos para tanto) podem optar por construir uma usina hidrelétrica recorrendo apenas aos seus funcionários, comprando equipamentos e concursando especialistas. Seria uma catástrofe do ponto de vista da gestão da coisa pública, mas nem por isso ilegal. Do mesmo modo, pode o administrador optar por contratar empresas para gerenciar ou subsidiar a atividade de fiscalização de um dado cometimento executado por particulares sem que com isso viole o ordenamento jurídico.

(...)

(...) A indelegabilidade do poder de polícia, a intransferibilidade da atividade fiscal ou sancionadora, a vedação de contratação de empresa para executar atividades-fim, enfim, as formulações generalizantes que cercam o tema e, inadvertidamente, adquirem peso de sentenças fundamentais, devem ser questionadas para que não nos aprisionemos por sentenças tão peremptórias quanto vazias, que obumbram a complexidade e riqueza do debate.” (Marques Neto, 2000, p. 68)

Desnecessário acrescentar qualquer argumento ao claro raciocínio do professor Floriano neste tema.

COMBATENDO NOSSOS VÍCIOS

Antes ainda de propor alguns caminhos para uma visão mais integrada da gestão de compras e contratações nas organizações públicas, vale a pena apontar alguns importantes vícios – compreensíveis, mas que devem ser combatidos – que dificultam o alcance da excelência da administração pública nessa área. Muito leva a crer que, sem a superação dessas realidades, os próprios caminhos propostos neste artigo tenham alguma dificuldade em prosperar, a despeito de sua contribuição intrínseca para atenuá-las.

Prevalência das estruturas sobre os processos

Indubitavelmente, as organizações são sistemas. A própria essência da administração, que é a tomada de decisões em um ciclo de planejamento-execução-controle, inclui a visão de um sistema em que o comportamento ou resultados em uma parte tem implicações sobre as demais e sobre o todo. Os erros propagam-se para além das fronteiras estritas de onde foram cometidos, e a importância de considerar o todo quando se atua em qualquer das partes é, sem dúvida, um dos maiores e mais importantes *insights* do conhecimento administrativo, sendo um dos conceitos que merecem ser considerados como fixos ou permanentes em nosso



campo. O enfoque sistêmico da administração recomenda a gestão por processos, certamente.

Por outro lado, a evolução histórica da doutrina e da prática da gestão pública tem privilegiado a visão funcional e a responsabilização individual como regras básicas. O Promotor, o Juiz e, em última instância, o Cidadão, querem sempre saber “quem é o responsável” por qualquer ato da Administração Pública. A reforçar essa situação, temos de conviver com as distorções culturais de preenchimento de cargos-chave de gestão a partir de critérios exclusivamente político-eleitorais. Muitas vezes, sentam-se lado a lado gestores com visões político-estratégicas em desarmonia.

O canto da sereia do movimento pendular em torno de modismos

No campo das artes, nunca ouvimos dizer que Beethoven ou Michelangelo, por serem clássicos, estão superados. É comum, no entanto, no meio da administração, tanto o acadêmico como o da prática, vemos o clássico ser confundido com o velho, não no sentido de antigo, mas de obsoleto. O clássico, no entanto, não é obsoleto simplesmente por ser antigo.

No campo do conhecimento e da aprendizagem, nada substitui o espírito crítico. O bom administrador deve sempre procurar a essência, evitando as armadilhas da aparência, como num dos mais importantes duelos da filosofia. E, no estudo da administração, as armadilhas da aparência estão em quase todos os caminhos.

Pode-se dizer que o conhecimento é construído em blocos que vão se justapondo e se complementando. Em administração, raramente veremos saltos que representem revoluções no conhecimento, que negarão tudo em que se acreditava anteriormente. Contudo, na tentativa legítima de valorizar suas descobertas, suas propostas políticas ou até mesmo de demonstrar mais claramente o diferencial que seu trabalho traz, os defensores de novas idéias acabam por enfatizar as contradições entre o *novo*, que representam, e o *velho*, que vigorava até então. Mesmo que as similaridades sejam muito mais numerosas que as contradições, são as últimas que a eles interessa ressaltar. Mas para uma abstração atemporal e apolítica a que podemos chamar de “Administração Pública” interessa reter, de ambos, o que tiverem de melhor. A mídia, os “vendedores de idéias”, os políticos



(mesmo os bem intencionados), infelizmente, em geral tendem a reproduzir e até realçar essa ideia de contradição entre diferentes abordagens de gestão.

Essas ideias acabam por ganhar a força de modismos e a fornecer energia a um movimento pendular muito comum na administração pública, em que, para adotar uma nova prática, muitas vezes, ou em muitas situações, útil, abandonam-se os modelos ou práticas anteriores. Em vez de enriquecer nosso repertório administrativo, nós o empobrecemos. Erro infeliz, pois, em administração, como em muitos outros campos, há diversos “conceitos fixos” ou firmes, perenes (ou, ao menos, longevos), com “contornos variáveis”. Os contornos, alguns de seus elementos, certamente mudam, mas nem por isso deixam de ser úteis ou, ao menos, inspiradores.

A reação que acompanha a rejeição às propostas “velhas” é a adesão automática ao “novo”, fruto do fascínio natural que ele exerce. A distância daí a cair na armadilha do modismo é muito pequena. A dicotomia correta ou mais útil não é a do novo vs velho, mas a do bom vs ruim (ou ainda bom vs não mais bom) ou a do efêmero vs permanente. Afinal, o novo pode ser apenas um modismo efêmero. Agarremo-nos à única arma que pode garantir a legítima defesa contra o oportunismo modista: o espírito crítico.

Então, o prudente nessa dúvida permanente entre o velho e o novo é não tirar totalmente os pés do velho nem cair de cabeça no novo. Façamos uso renovado do clássico; e uso consciente das novidades.

A abordagem contingencial alertou para um aspecto fundamental para os estudiosos e praticantes da administração, o qual vinha, até então, em muitos sentidos, sendo negligenciado, que é a consideração do contexto em que a organização está inserida e em que a gestão é praticada. Em muitos sentidos, é uma resposta mais consistente à necessidade de mudança que, muitas vezes, é sentida corretamente pelos gestores, mas que, em geral recebe a resposta errônea de solução na forma de um modismo.

A abordagem contingencial inclui os eixos do tempo e do “espaço” (no sentido de campo de atuação, mercado, região, tecnologia adotada etc.) na análise do fenômeno organizacional e alerta para todas as influências que podem exercer sobre ele.



Diferenças de personalidade, tecnologias, ramos de atividade, culturas, momentos históricos e econômicos, dentre outros, passam a ser “variáveis” incorporadas à própria equação do “modelo de gestão” ou do seu estudo.

Apesar da importância e utilidade inegáveis do “alerta” que traz aos estudiosos e praticantes da administração, a abordagem contingencial, talvez pela própria complexidade dos elementos que agrega à análise, até o momento, apresenta estudos e pesquisas muito insuficientes para a construção do que se poderia chamar de “modelos de contingência”.

Ainda assim, o que se produziu sobre o tema é suficiente para o entendimento da importância da consideração de inúmeros aspectos do contexto, antes negligenciados pelos administradores, inclusive os públicos. Gestores de saúde ou educação atuam em contextos muito diferentes daqueles de gestores de transportes ou habitação; e todos eles sabem a diferença de seus campos em relação ao da segurança pública. E as condições do sucesso nessas áreas mudam completamente se se mudarem da Finlândia para a Austrália ou da Nigéria para o Brasil, ou mesmo da Bahia para Minas Gerais. Também muda muito sua situação de acordo com o contexto econômico do país, estado ou município, em determinada época.

Uma implicação segura dessas constatações é que o planejamento, tanto quanto possível, deve ser adaptativo e mais permeável a reformulações.

A síndrome do vazio existencial

A reação humana natural, visto o “humano” tanto do ponto de vista psicológico quanto do político, diante da perspectiva de ver suas tarefas, ou mais, suas responsabilidades, transferidas a um terceiro, é a de uma certa insegurança e mesmo angústia, diante da possibilidade de não ser mais útil, perder reconhecimento, de não mais servir... Não é reação totalmente irracional, posto que reforçada pela experiência de situações muitas vezes vistas ou vividas.

Ocorre que, muitas vezes, por tudo que foi dito, a decisão de deixar de fazer e passar a contratar é irrefletida (consequência de modismos ou más intenções), imposta (decidida sem a participação dos envolvidos) ou mal planejada. Em qualquer dos casos, as possíveis vantagens da contratação de uma obra, da compra de fornecedores privados ou da terceirização de um serviço é mal



aproveitada. Pior, criam-se inimigos internos e perde-se o apoio dos melhores “guardiões da boa contratação”.

Para evitar essa situação e para elevar ainda mais os ganhos com a decisão eventual de contratar o que antes se fazia, é fundamental fortalecer a formação técnica das carreiras, orientando progressivamente a essência do trabalho do servidor estável para competências ligadas à formulação de políticas públicas em vez da execução de tarefas, bens e serviços diretos, exceto, obviamente, aqueles necessários ao bom funcionamento de seus próprios processos internos, como o planejamento, a gestão financeira e de pessoas, por exemplo.

O fortalecimento de carreiras para o verdadeiro exercício das “funções de Estado” é o único contrapeso que pode garantir o equilíbrio para a liberdade de decidir racionalmente a melhor forma de contratação, inclusive externa, dos prestadores dos serviços necessários ao bom funcionamento das organizações públicas.

CAMINHOS PARA UMA VISÃO MAIS ABRANGENTE E INTEGRADA DA GESTÃO DE SUPRIMENTOS NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Estamos, ainda, muito distantes da concepção de um “modelo geral de suprimentos para organizações públicas”, mas procuramos, a seguir, propor e discutir, de forma preliminar, alguns conjuntos de decisões relativas a esse processo e que podem contribuir para a formação de uma visão mais integrada do tema.

Decisões de caráter político

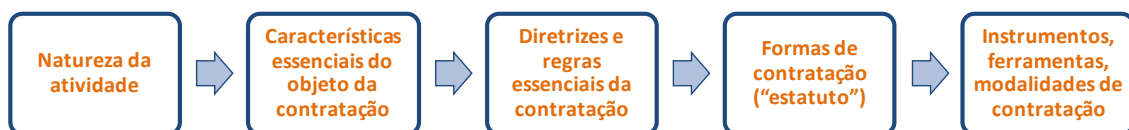
O grupo de decisões que denominamos de “político” é aquele que os dirigentes de determinado nível de governo ou organização entende como estratégico, como exclusivo de sua condição de ente estatal, como definidor de sua condição de governante. Apesar de ter como finalidade a revisão do sistema de compras e contratações, esse “momento” vai além do que tradicionalmente se entende como “compras”. Deve partir da reflexão sobre o que define a razão de ser da organização em termos de formulação de políticas públicas e, a partir daí, provocar uma revisão de todo o seu “feixe de contratos”, envolvendo desde as funções para as quais se exige, inequivocamente, a atuação de servidores públicos



estáveis e concursados até aquelas em que a terceirização é ponto pacífico, passando por todas as “áreas cinzentas” em que se podem admitir ambas, ou várias possibilidades alternativas de contratação: convênios, contratações de pessoas físicas ou jurídicas, concessões, permissões, promessas e outras.

Este é o momento em que se semeará, ou não, uma abordagem mais estratégica, sistêmica e contingencial à gestão dos suprimentos e se definirá o próprio modelo de gestão da organização. Aqui é que se optará pela permanência da fragmentação típica dos processos de compras públicas atual ou pelo início da gestação de um “sistema de inteligência de compras”. Neste ponto é que se podem tomar as rédeas do pêndulo do modismo, abandonar a tentação da falsa promessa de encontrar um único modelo ideal de suprimento de todos os conhecimentos, serviços, bens e obras de uma organização complexa e evitar promessas simplistas como: “agora vamos fazer tudo por meio de servidores públicos concursados”; “agora vamos terceirizar tudo”; “contratações, só com licitação”; “licitação só pelo menor preço”; “agora só OSs”; “agora só ONGs de ensino e pesquisa”; “vamos licitar tudo por pregão” e tantas outras. Todas têm seu valor, mas nenhuma tem tanto valor que prescindam das demais.

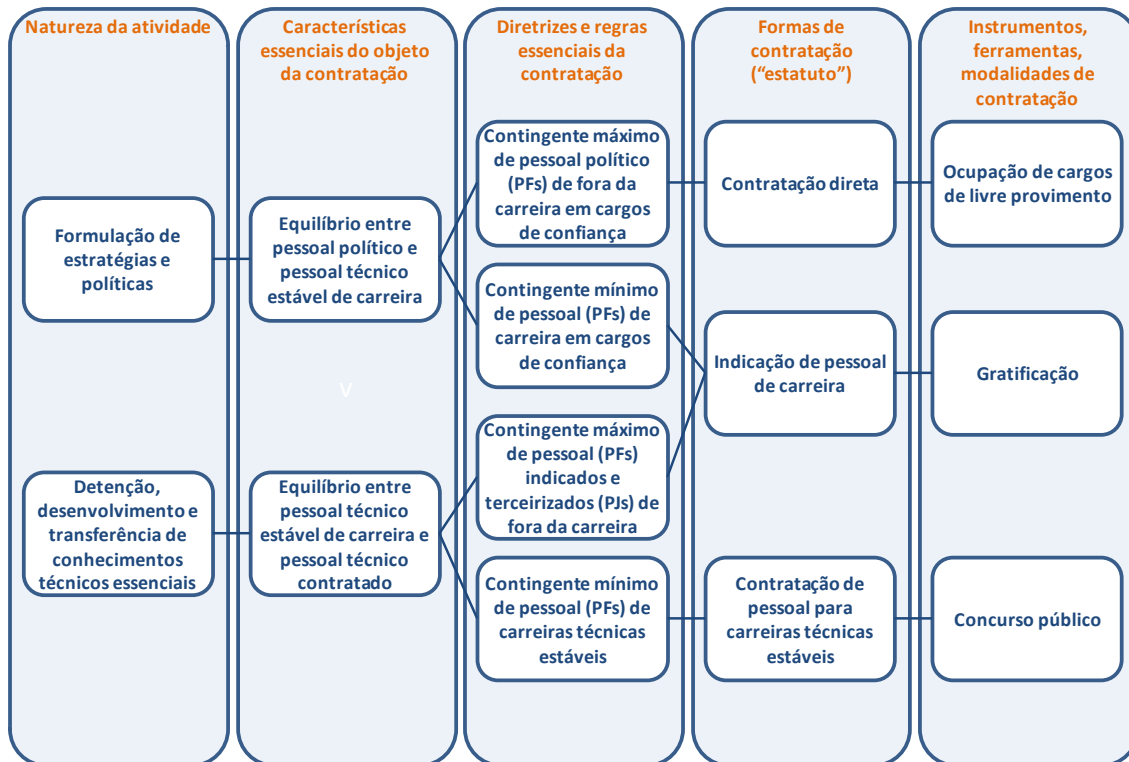
A reflexão sobre o que é politicamente relevante, sobre o que é estratégico ou não, e conseqüentemente, sobre o que deve ser “produzido” internamente e como; e o que pode ser “comprado” externamente e como, é feita neste nível e deve considerar uma cadeia similar à seguinte:



É a partir dessas reflexões e definições estratégicas, bem como de suas decorrências, que se começam a construir as cadeias de decisões sobre características e formas de contratação de cada “feixe de funções”. Note-se que não há, nessa visão, definições dogmáticas sobre carreiras, funções ou processos necessariamente terceirizáveis ou necessariamente exclusivos de servidores estáveis.



O diagrama a seguir mostra um exemplo de cadeia de decisão acerca da forma de contratar “prestadores de serviços” (nesses casos, servidores públicos) para a execução de atividades consideradas mais estratégicas. Adiante, em um segundo exemplo, apresentamos outra cadeia, ligada a decisões de contratação de prestadores de serviço para atividades de outras naturezas.



Cadeia de decisão sobre formas de contratação – exemplo 1.

Decisões de racionalidade econômica, ética e jurídica

Num segundo momento, já consideradas e definidas as especificidades e exceções da gestão de suprimentos em organizações públicas que merecerão tratamento diferenciado, o critério decisivo nas decisões de produção ou terceirização é a equação descrita pelos autores da Nova Economia Institucional (NEI), que descreveram as organizações como feixes de contratos, “verticalizando” ou “horizontalizando” a produção de acordo, unicamente, com a racionalidade econômica e de mercado. Compra-se fora quando *mais vantajoso*, dentro de uma faixa de risco aceitável. Produz-se internamente na escassez de fornecedores ou quando o custo inviabiliza a terceirização. Esse modelo foi também por nós resumido e apresentado em artigo anterior (Teixeira, Prado Filho, Martelanc, Ribeiro,



& Evelyn, 2010), mas é imprescindível sua reapresentação no presente trabalho, uma vez que o que defendemos é exatamente uma visão mais integrada e multidisciplinar da questão dos suprimentos.

Williamson (The Economic Institutions of Capitalism - Firms, Markets, Relational Contracting, 1987) afirma que eventuais falhas nos mecanismos de mercado, geralmente têm origem em custos de transação. Para o autor, a organização econômica é estruturada, em alto grau, em torno de considerações acerca da economia nos custos de transação. Economizar é central para a organização econômica, e, nesse particular, não faz distinções entre economias de mercado ou planejadas. Há, no entanto, importantes diferenças entre o conceito neoclássico de custo de produção e a proposta de “orientação para a governança de custos”. (p. xii)

Na visão proposta, instituições têm como propósito principal economizar nos custos de transação. Uma transação ocorre sempre que um bem ou serviço é transferido através de uma interface tecnológica. Um estágio da atividade termina e outro é iniciado (p. 1). Se as transações são organizadas dentro da firma (hierarquicamente) ou entre firmas autônomas (através do mercado) é uma decisão variável. Cada modalidade é adotada dependendo dos custos de transação associados a elas (p. 4).

Aqui cabe um primeiro comentário importante sobre a dicotomia *comprar vs fazer*. Williamson trata esse “dilema” como uma questão econômica da maior importância e, entendendo as organizações como “feixe de contratos”, prefere transferir a discricionariedade da decisão para os administradores, que deveriam, então, pautar-se pelo critério do custo da transação. A natureza da transação e do objeto envolvido devem ser criteriosamente analisados, optando-se, ao final, pelo menor custo. Não há, portanto, nenhuma divisão dogmática entre atividades meio e fim, mas um critério econômico preponderante, ponderado por outras considerações que abordaremos mais adiante. A abordagem proposta sustenta que qualquer operação que surja ou possa ser tratada como um contrato (*problem of contracting*) pode ser frutiferamente examinada em termos de custo de transação. (p. xii)

Mas, longe de poder ser acusado de excessivamente ingênuo e reducionista, o autor adota pressupostos de comportamento humano bastante pessimistas como elementos fundamentais de seu modelo. Os pressupostos



assumidos no suporte à abordagem utilizada no estudo dos contratos são a *racionalidade limitada* e o *oportunismo*. Esses dois pressupostos comportamentais dão suporte à seguinte declaração sumária do problema central da organização econômica, em sua visão: projetar contratos e estruturas de governança que tenham o propósito e o efeito de economizar num ambiente de racionalidade limitada, enquanto, simultaneamente, salvaguarda as transações contra os riscos do oportunismo (p. xiii). Em outra passagem muito reveladora e sugestiva, Williamson afirma que a Economia baseada em custos de transação considera a empresa (ou, por extensão, a organização econômica) como uma estrutura de governança em vez de um processo (*function*) de produção (p. 18). Os custos de transação são reduzidos pela submissão das transações a estruturas de governança (p. 18). Uma outra passagem do trabalho de Williamson pode ser capaz de enriquecer esta declaração. Segundo o autor, a mais importante lição, para os propósitos do estudo das organizações econômicas, é esta: transações sujeitas a oportunismo *ex post* serão beneficiadas se para elas puderem ser delineadas garantias *ex ante* (p. 48). Nesse particular, cabe ressaltar a importância de novas ferramentas legais, administrativas e tecnológicas já disponíveis, e que permitem o aumento da governança em processos de compras públicas e sobre os quais já há razoável experiência e mesmo literatura: mecanismos de transparência obrigatória (com divulgação de editais, contratos e pagamentos), sistemas de compras eletrônicas, pregão, cadernos de padronização de serviços, preços máximos de referência, pré-qualificação de fornecedores e de candidatos a concursos, entre outros.

Um último aspecto do trabalho de Williamson que merece ser destacado quando se fala em racionalidade econômica em compras públicas, para que não se confunda essa expressão, como muito se faz, com a submissão automática a propostas de menor preço, são as dimensões principais segundo as quais as transações diferem. São elas a especificidade do ativo, a incerteza e a frequência, sendo a primeira a mais importante delas (p. 52). Segundo esses critérios, quanto menos específico o objeto da contratação e mais freqüente sua necessidade, maiores as vantagens da terceirização. O quadro apresenta uma simplificação das idéias apresentadas no trabalho do autor, registrando apenas os extremos de uma escala que, no dia a dia do gerenciamento das organizações apresenta-se muito mais complexa e com inúmeras situações mistas e combinadas. Também alguma



dimensão relativa à qualidade dos bens ou serviços merecia, e merece, ser incluída nessa matriz, a qual, ainda assim, serve como lição básica sobre as regras econômicas que devem reger as decisões de *comprar* ou *fazer*.

		Características do Investimento	
		Comum	Peculiar
Frequência	Ocasional		Fazer
	Recorrente	Comprar	

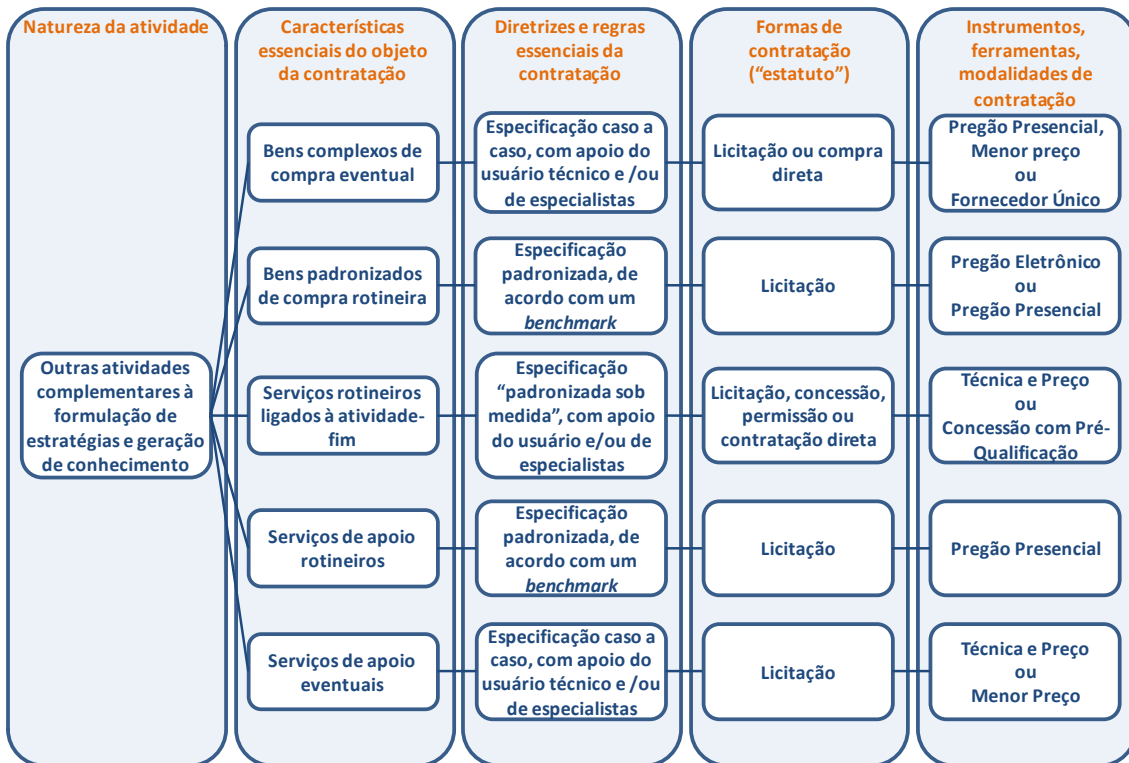
Decisões de eficiência administrativa

Longe de esgotar a questão, cabe comentar um último bloco de decisões e apresentar um exemplo esquemático de como estruturá-las no sentido da formação de bases para um sistema de inteligência de suprimentos.

Definidas em fases anteriores as atividades consideradas estratégicas e, portanto, “privativas” das equipes estáveis do órgão ou organização em questão, as demais podem ser decompostas em categorias ou famílias que garantam a “contratação mais vantajosa” (ou elevem as chances de que isso ocorra), segundo uma combinação de critérios arbitrada pela organização.

Esses critérios são contingenciais, devendo considerar fatores tão diferentes como o porte da organização, seu setor de atuação, seu orçamento e prioridade no orçamento governamental, a capacitação e experiência de seu pessoal, a disponibilidade de fornecedores em quantidade e qualidade, sua atratividade como compradora, a importância relativa do bem, obra ou serviço a ser licitado, o grau de padronização do bem ou serviço no mercado ou na organização, sua experiência na compra do objeto em questão, entre tantos outros. O esquema a seguir apresenta apenas uma das inúmeras formas de estruturação possível, apenas como indicativo das possibilidades nesse campo.





Cadeia de decisão sobre formas de contratação – exemplo 2.

COMENTÁRIOS FINAIS

É sempre frustrante, mas inevitável, ao final de um trabalho de reflexão sobre questões de administração, constatar o quão pouco se conseguiu elucidar da questão inicial que se propunha. Nosso intuito, neste artigo, foi muito mais o de lançar luz sobre questões que parecem ficar esquecidas quando se fala sobre a gestão de suprimentos em organizações públicas do que propriamente respondê-las.

As restrições legais que se apresentam ao administrador público são grandes, certamente, mas são também vastos os campos de possibilidades de aprimoramento de suas ações que, por crença ou tradição, seguem insuficientemente explorados.



REFERÊNCIAS

Marques Neto, F. d. (2000). A contratação de empresas para suporte da função reguladora e a "indelegabilidade do poder de polícia". (I. -I. Empresarial, Ed.) Revista Trimestral de Direito Público , 32, 65-82.

Marques Neto, F. d. (2000). A contratação de empresas para suporte da função reguladora e a "indelegabilidade do poder de polícia". (I. -I. Empresarial, Ed.) Revista Trimestral de Direito Público , 32, 65-82.

Teixeira, H. J., Prado Filho, L. P., Martelanc, R., Ribeiro, & Evelyn. (2010). Williamson, Prêmio Nobel de Economia 2009 e a gestão contratual na Administração Pública. III CONSAD. Brasília: CONSAD.

Teixeira, H. J., Salomão, S. M., & Teixeira, C. J. (2010). Fundamentos de Administração - A busca do essencial. São Paulo: Elsevier.

Williamson, O. E. (1987). The Economic Institutions of Capitalism - Firms, Markets, Relational Contracting. New York: The Free Press.



AUTORIA

Hélio Janny Teixeira – Professor Doutor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA) da USP

Endereço eletrônico: janny@usp.br

Roy Martelanc – Professor Doutor da USP.

Endereço eletrônico: rmartela@usp.br

Luiz Patrício Cintra do Prado Filho

Endereço eletrônico: lpatricio@fia.com.br

Sérgio Mattoso Salomão

Endereço eletrônico: ssalomao@gmail.com

