



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO UNIVERSITÁRIA

Danielle Santiago Nepomuceno de Souza

O impacto da terceirização em universidades públicas federais brasileiras: um estudo comparativo entre UFMS e UFSC

Florianópolis
2022

Danielle Santiago Nepomuceno de Souza

O impacto da terceirização em universidades públicas federais brasileiras: um estudo comparativo entre UFMS e UFSC

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do título de Mestre em Administração Universitária.

Orientador: Prof. Dr. Bernardo Meyer

Florianópolis
2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Souza, Danielle Santiago Nepomuceno de

O impacto da terceirização em universidades públicas
federais brasileiras: um estudo comparativo entre UFMS e
UFSC / Danielle Santiago Nepomuceno de Souza ; orientador,
Bernardo Meyer, 2022.

151 p.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade
Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa
de Pós-Graduação em Administração Universitária,
Florianópolis, 2022.

Inclui referências.

1. Administração Universitária. 2. Terceirização. 3.
Gestão universitária. 4. Administração pública. I. Meyer,
Bernardo. II. Universidade Federal de Santa Catarina.
Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária.
III. Título.

Danielle Santiago Nepomuceno de Souza

O impacto da terceirização em universidades públicas federais brasileiras: um estudo comparativo entre UFMS e UFSC

O presente trabalho em nível de mestrado foi avaliado e aprovado por banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof.^a Gabriela Gonçalves Silveira Fiates, Dr.^a

Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

Prof. Sandro Cabral, Dr.

Instituto de Ensino e Pesquisa - Insper

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de mestre em Administração Universitária.

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

Prof. Bernardo Meyer, Dr.

Orientador

Florianópolis, 2022.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela sua infinita bondade e misericórdia, por ter me sustentando nos momentos de fraqueza e por todas as oportunidades que tem me dado de crescer, aprender e evoluir.

Ao meu marido, Dorly, pelo seu amor, suporte, cuidado, encorajamento e paciência dedicados a mim durante toda essa jornada. Obrigada por tudo minha vida, sem você eu não teria conseguido.

Aos meus pais, Marlene e Arnaldo, pela criação, ensinamentos, exemplos e por sempre terem me incentivado a valorizar os estudos. Vocês fizeram o melhor que podiam, sou muito grata a vocês por toda renúncia, trabalho, esforço e cuidado que tiveram durante a vida para manter nossa família bem e unida.

Aos meus irmãos, Débora e Júnior, meus cunhados e sobrinhos pelo carinho e amor demonstrado durante toda a minha vida e por torcerem para o meu sucesso.

Aos meus colegas de mestrado, Oséias e Cibelle, durante esses dois anos dividimos: trabalhos, pesquisas, angústias, memes e alegrias. A presença constante de vocês durante esse processo intenso, por várias vezes, trouxe alívio ao meu coração, obrigada pela parceria!

À Vivina, minha chefe, que se tornou uma amiga e também uma referência de pessoa por possuir tantas qualidades admiráveis. Obrigada pelo seu auxílio e incentivo durante esse processo!

Ao meu orientador, Prof. Dr. Bernardo Meyer, pelo direcionamento e apoio no decorrer de todo o mestrado, obrigada pelo seu empenho e conhecimento transmitido para minha formação.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária, por compartilharem seus valiosos conhecimentos; ao servidor Maurício por todo apoio e suporte e à UFMS pela oportunidade de realizar este mestrado.

Aos professores, Dra. Gabriela Fiates e Dr. Sandro Cabral, que participaram da minha banca de qualificação e defesa, agradeço pela disponibilidade e relevante contribuição no desenvolvimento deste trabalho.

Aos entrevistados pela disposição em participarem da pesquisa.

Enfim, agradeço a todos aqueles que de forma direta ou indireta contribuíram para a conclusão deste trabalho.

“Todas as vitórias ocultam uma abdicação.”

Simone de Beauvoir

"Quem sai andando e chorando, enquanto semeia,
voltará com júbilo, trazendo os seus feixes." Sal. 126:6

RESUMO

Os valores trazidos pelo gerencialismo, incorporou noções de eficiência, eficácia e produtividade no ambiente de trabalho das organizações públicas. Dentre as inúmeras práticas amplamente utilizadas na administração nos dias de hoje, destaca-se a terceirização de serviços. Verificou-se que a terceirização tem se popularizado entre as instituições de educação superior (IES), estas têm utilizado dessa estratégia para transferirem atividades não essenciais para empresas habilitadas a realizá-las com maior grau de eficiência. Este trabalho teve como objetivo analisar o impacto da terceirização em duas universidades públicas federais brasileiras (UFMS e UFSC), comparando seus resultados e propondo melhorias a ambas. Para alcance deste propósito, este estudo multicaso de características qualitativas iniciou sua análise por meio de revisão da literatura, no qual foram abordados três grandes tópicos: administração pública; porque os governos terceirizaram e terceirização na administração universitária. Em seguida, foi realizada a pesquisa documental e entrevista semiestruturada com 16 sujeitos envolvidos no processo de terceirização. As informações coletadas foram analisadas por meio da técnica de análise de conteúdo categorial. Os resultados demonstraram que em ambas as instituições há lacunas referentes à gestão e fiscalização dos contratos terceirizados, que se preenchidas poderiam aprimorar o processo de terceirização nessas universidades. Desta forma, foram propostas 5 ações de melhoria: treinamento e capacitação continuados de gestores e fiscais de contratos; criação de setor especializado em fiscalização de contratos; elaboração do Manual de fiscalização; aplicação da segregação de funções nos contratos terceirizados e criação de indicadores que consigam melhor avaliar a qualidade do serviço efetivamente prestado.

Palavras-chaves: Terceirização. Gestão universitária. Administração pública.

ABSTRACT

The values brought by managerialism, incorporated notions of efficiency, effectiveness and productivity in the work environment of public organizations. Among the numerous practices widely used in administration today, the outsourcing of services stands out. It was found that outsourcing has become popular among higher education institutions (IES), which have used this strategy to transfer non-essential activities to companies able to carry them out with a greater degree of efficiency. This study aimed to analyze the impact of outsourcing in two Brazilian federal public universities (UFMS and UFSC), comparing their results and proposing improvements to both. To achieve this purpose, this multi-case study of qualitative characteristics began its analysis through a literature review, in which three major topics were addressed: public administration; why governments outsourced and outsourcing in university administration. Then, documental research and semi-structured interviews were carried out with 16 subjects involved in the outsourcing process. The information collected was analyzed using the categorical content analysis technique. The results showed that in both institutions there are gaps regarding the management and inspection of outsourced contracts, which if filled could improve the outsourcing process in these universities. Thus, 5 improvement actions were proposed: continuous training and qualification of managers and contract inspectors; creation of a sector specialized in contract inspection; preparation of the Inspection Manual; application of segregation of functions in outsourced contracts and creation of indicators that can better assess the quality of the service effectively provided.

Keywords: Outsourcing. University management. Public administration.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Desenho da pesquisa do impacto na terceirização de serviços de limpeza na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS e na Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC.	41
Figura 2 - Análise de dados da pesquisa do impacto na terceirização de serviços de limpeza na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS e na Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC.....	50
Figura 3 - Gênero dos entrevistados da pesquisa do impacto na terceirização de serviços de limpeza na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS e na Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC.	58
Figura 4 - Faixa etária dos entrevistados da pesquisa do impacto na terceirização de serviços de limpeza na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS e na Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC.	59
Figura 5 - Escolaridade dos entrevistados da pesquisa do impacto na terceirização de serviços de limpeza na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS e na Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC.	60
Figura 6 - Formação profissional dos entrevistados na pesquisa do impacto na terceirização de serviços de limpeza na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS e na Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC.	60
Figura 7 - Tempo na instituição dos participantes da pesquisa do impacto na terceirização de serviços de limpeza na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS e na Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC.	61
Figura 8 - Tempo na função dos participantes na pesquisa do impacto na terceirização de serviços de limpeza na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS e na Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC.	61
Figura 9 - Comparativo do valor total (R\$) pago em terceirização com o custo do serviço de limpeza na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS (A) e Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC (B).....	97
Figura 10 - Comparativo dos quantitativos de servidores técnicos administrativos com terceirizados na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS (A) e Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC (B).	98

LISTA DE QUADROS

Quadro 5 - Por que os governos terceirizam?	17
Quadro 1 - Base de dados usadas para a pesquisa das palavras-chave.....	35
Quadro 2 - Grupos de palavras-chave empregados na pesquisa dos artigos.	36
Quadro 3 - Algoritmo usado na pesquisa das palavras-chave.	36
Quadro 4 - Filtros utilizados na pesquisa.	37
Quadro 6 - Resumo da metodologia.	39
Quadro 7 - Legislações que foram analisadas para coleta de dados.....	41
Quadro 8 - Documentos analisados na coleta de dados na UFMS.	42
Quadro 9 - Documentos analisados na coleta de dados na UFSC.....	42
Quadro 10 - Instrumentos e fatores de análise para atingir os objetivos específicos.	44
Quadro 11 - Categorias de análise.....	47
Quadro 12 - Resumo da análise dos dados.....	48
Quadro 13 - Sujeitos da pesquisa.	50
Quadro 14 - Identidade dos Entrevistados.....	53
Quadro 15 - Relação de entrevistas efetivamente realizadas.	54
Quadro 16 – Resumo do comparativo da comunidade universitária - UFMS e UFSC.	66
Quadro 17 – Resultados obtidos a partir da terceirização.....	79
Quadro 18 - Descritivo de valores referente ao ano de 2021 dos custos totais de terceiros, custos de terceiros com limpeza, relação custo de limpeza/total, número de trabalhadores terceirizados (total), número de trabalhadores terceirizados (limpeza), relação de trabalhadores limpeza/total, custo médio anual de servidor da limpeza, custo médio anual por trabalhador terceirizado (total), custo médio anual por trabalhador terceirizado (limpeza), relação de custo médio trabalhador limpeza/total e a relação de custo médio trabalhador limpeza/servidor para a Universidade Federal do Mato Grosso do Sul - UFMS e Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC.....	94
Quadro 19 – Comparativo sobre a terceirização na UFMS e UFSC	100

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	Advocacia-Geral da União
APG	Administração Pública Gerencial
CCT/DPC	Coordenadoria de Contratos Terceirizados
CNI	Confederação Nacional da Indústria
DOP	Desenho de Organizações Programáticas
DPC	Departamento de Projetos, Contratos e Convênios
ETP	Estudo Técnico Preliminar
FMI	Fundo Monetário Internacional
GE	Governo Empreendedor
IES	Instituições de Ensino Superior
IGG	Índice de Governança e Gestão
IMR	Índice de Medição de Resultados
IN	Instrução Normativa
INMG	Indicador Nacional da Maturidade da Gestão
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UFMS	Universidade Federal do Mato Grosso do Sul
ONG	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
RUF	Ranking Universitário da Folha de São Paulo
NGP	Nova Gestão Pública
TR	Termo de Referência
NPM	<i>New Public Management</i>
PGP	Políticas de Gestão Pública
PROGEP	Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas
PRODEGESP	Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas
SEAT/DIRM/CAP	Seção de Acompanhamento e Controle de Terceirizados
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
PROBLEMA DA PESQUISA	2
OBJETIVOS	2
Objetivo geral	2
Objetivos específicos	3
JUSTIFICATIVA.....	3
DELIMITAÇÃO DA PESQUISA.....	6
2 REFERENCIAL TEÓRICO	6
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	6
POR QUE GOVERNOS TERCEIRIZAM?	12
2.2.1. Terceirização	12
2.2.2. Resultados obtidos a partir da terceirização	14
TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO UNIVERSITÁRIA.....	23
METODOLOGIA	34
REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA.....	34
CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA.....	37
PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	39
UNIDADE DE ANÁLISE	50
COLETA DE DADOS.....	51
Perfil dos entrevistados	53
APRESENTAÇÃO E DESCRIÇÃO DOS DADOS	62
DESCRIÇÃO DO CASO.....	62
CONTEXTO ORGANIZACIONAL.....	63
UFMS 64	
UFSC 65	
ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	67
Administração Pública	67
Por que os governos terceirizam?	72
Terceirização na administração universitária	82
Custos 93	

SUGESTÕES PARA APERFEIÇOAMENTO DA TERCEIRIZAÇÃO NA UFMS E NA UFSC	100
CONSIDERAÇÕES FINAIS	110
REFERÊNCIAS.....	112
APÊNDICE A – Termo de consentimento livre e esclarecido (TCLE)	125
APÊNDICE B - Roteiro da Pesquisa com Gestores Universitários	126
APÊNDICE C – Roteiro da Pesquisa com Responsável pela Terceirizada.....	128
APÊNDICE D – Roteiro da Pesquisa com Especialista em Terceirização.....	129
APÊNDICE E – Quadro resumo dos resultados obtidos a partir da terceirização	

INTRODUÇÃO

Os estudiosos da área da administração têm dedicado especial atenção à compreensão das relações entre atores públicos e privados. Apesar de tradicionalmente as organizações públicas e privadas serem tratadas, sobretudo em ambientes de pesquisa, como se seus interesses fossem excludentes, alguns exemplos demonstram que os interesses públicos e privados são, na verdade, interdependentes (MAHONEY; MCGAHAN; PITELIS, 2009) como é o caso do fluxo de conhecimento que é um bem público e coletivo global (STIGLITZ, 1999; BELL; ZAHEER, 2007), bem como saúde, paz, segurança e um ambiente limpo (MAHONEY; MCGAHAN; PITELIS, 2009).

As estratégias colaborativas que permitem a prestação por meio da iniciativa privada de alguns serviços governamentais não é um fato desconhecido na administração pública, uma dessas estratégias amplamente aplicada é a terceirização. A terceirização é um fenômeno presente na maioria das organizações, seu objetivo é transferir algumas atividades a outras empresas, e com isso conseguir concentrar maiores recursos e energia em sua atividade-fim, tornando-se mais eficiente, otimizando a estrutura operacional e simplificando os trâmites burocráticos das relações trabalhistas (MARTINS, 2010). A terceirização pode, inclusive, vir a tornar-se inovadora sempre que permitir o alcance de ganhos de eficiência e eficácia (METCALFE; RICHARDS, 1987).

No Brasil, a terceirização foi largamente utilizada após a modernização da administração pública, propiciada pela reforma gerencial, em meados da década de 1990, na gestão de Fernando Henrique Cardoso. Na administração pública, a terceirização tem sido bastante empregada para cobrir a carência de mão de obra, principalmente nas atividades de menor complexidade e qualificação, procedentes de cargos que já se encontram em extinção, como os de copa, jardinagem, carpintaria, motorista, vigilância, limpeza, entre outros.

Na administração universitária essa realidade não é distinta. Em face das pressões para o aumento da eficiência na operação das universidades públicas e as constantes restrições e cortes orçamentários, a terceirização acaba por tornar-se uma alternativa para o alcance de resultados desejados, fazendo o uso mais racional dos

recursos. Nesse sentido, faz-se necessário saber até que ponto a opção pela terceirização tem conseguido auxiliar a administração de universidades públicas a melhorar sua prestação de serviços à sociedade.

Com base nesses apontamentos, esta pesquisa investigou o impacto da terceirização na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e na Universidade Federal de Santa Catarina, onde a prática de terceirização vem sendo inserida de forma progressiva. Apesar da UFMS e UFSC possuírem diversos contratos de terceirização, este estudo concentrou-se na análise do contrato de limpeza. A escolha deu-se pelo fato deste ser o maior contrato em termos de investimento de recursos financeiros nas duas instituições. Realizou-se uma comparação entre essas duas instituições de ensino superior a partir dos dados e informações levantados. Trata-se de uma pesquisa qualitativa e o método que foi utilizado para realização deste trabalho é do tipo multicaso. O trabalho está alicerçado nas bases teóricas da teoria da estratégia organizacional, administração pública, assim como de administração universitária e terceirização.

Como contribuição prática dessa pesquisa, buscou-se produzir um diagnóstico acerca do impacto da gestão de serviços terceirizados na gestão de IES, com o intuito de subsidiar a tomada de decisões dos gestores de ambas as universidades estudadas.

PROBLEMA DA PESQUISA

Como duas Universidades públicas federais brasileiras são impactadas pela terceirização em suas operações?

OBJETIVOS

Objetivo geral

Analisar o impacto da terceirização de serviços de limpeza e conservação nas operações em duas Universidades públicas federais brasileiras.

Objetivos específicos

- a) analisar a percepção dos gestores acerca da terceirização nas universidades;
- b) apurar o custo financeiro da terceirização do serviço de limpeza na gestão das universidades estudadas;
- c) identificar os principais resultados obtidos a partir da terceirização nas duas IES.

JUSTIFICATIVA

A terceirização tem sido amplamente discutida nos últimos anos, embora haja alguns estudos sobre o tema, ainda são incipientes para uma análise conjunta dentro do cenário das universidades públicas federais brasileiras. O uso da terceirização nas operações dentro das universidades públicas federais brasileiras está sendo cada vez mais rotineira, com a publicação do Decreto nº 9.262, de 9 de janeiro de 2018 e nº 10.185, de 20 de dezembro de 2019 que extingue cargos efetivos vagos e que vierem a vagar relacionados a área de apoio e proíbe abertura de concurso público para vagas que especifica, a terceirização tende a ser ainda mais empregada. Visto que, não há reposição dessas vagas e o trabalho feito anteriormente pelo servidor precisa ser repassado a outra pessoa.

O estudo de formas colaborativas de trabalho entre os setores público e privado ainda carece de maior aprofundamento para que se possa melhor compreender suas condicionantes e resultantes (CABRAL; MENARD, 2019). Neste contexto, cabe destacar vencer a dicotomia entre setor público e setor privado e realizar estudos integrativos (MEYER, 2021). Assim, esta pesquisa estudou um tipo específico de colaboração, a terceirização.

Nas universidades públicas, a terceirização, ou ainda o *outsourcing*, vem sendo utilizada em diferentes atividades. Assim, faz-se de fundamental importância analisar como a terceirização tem se desenvolvido dentro das universidades, observando os principais aspectos, normas e procedimentos levados em consideração na contratação, a percepção dos gestores universitários acerca do uso

terceirização, o custo financeiro e os resultados obtidos por meio da terceirização nas universidades.

Esse estudo apresenta relevância acadêmica ao permitir a melhor compreensão do fenômeno da terceirização, suas condicionantes, das interações entre as partes e dos resultantes, tal qual disposto por Klein et al (2013). Outros autores também sugerem que a temática seja estudada em maior profundidade.

Os pesquisadores Brown, Potoski e Van Slyke (2010) sugeriram que estudos futuros possam delinear maneiras de categorizar as relações entre os atores estatais e privados. Segundo esses autores, uma fonte fundamental de falha de contratação é a incerteza do produto. Quando o custo, a qualidade e a quantidade do produto não podem ser facilmente definidas, compradores e vendedores não conseguem definir de forma clara e completa os termos de troca. A consequência é um problema de ação coletiva em que cada parte tem incentivos para explorar as ambiguidades do contrato para seu próprio ganho às custas da outra. Desta maneira, faz-se necessário averiguar (a) que quantidade de informação sobre o produto está disponível e quem a possui, isso é, tanto o comprador quanto o vendedor podem ter dúvidas sobre o produto. (b) o que realmente está sendo trocado? Os autores envolvidos conseguem definir claramente os termos de troca? (c) qual a medida de alinhamento entre os atores envolvidos e quanto eles são capazes de confiar um no outro, isso é, há reciprocidade? Segundo os mesmos autores esses fatores determinaram se os participantes envolvidos na terceirização colhem os frutos da cooperação ganha-ganha ou do conflito perde-perde. A contratação eficaz promete trocas ganha-ganha: os governos ganham eficiência e qualidades não disponíveis na produção interna, e os fornecedores ganham porque o preço está acima de seus custos de produção.

Ao realizarem estudo sobre a terceirização de operações prisionais no Brasil, Cabral, Lazzarini e Azevedo (2013), apontaram a relevância do envolvimento de empreendedores privados e agentes públicos na resolução de questões urgentes no setor público. Como os autores propõem fatores que afetam o desempenho e viabilidade dos arranjos híbridos eles sugerem que as proposições encontradas sejam testadas e aplicadas a outros serviços públicos complexos.

Mais recentemente, os autores Alexander, Phillips e Kapletia (2018) sugeriram que trabalhos futuros investiguem os fundamentos de lógicas institucionais que sejam

capazes de explicar os limites para a adoção de novas práticas como a terceirização. Esse estudo demonstrou que já se encontram diferenças nas IES entre profissionais identificados com lógica de Estado e a de mercado.

Com base nessas justificativas, acredita-se que esta pesquisa pode contribuir com a gestão universitária ao fornecer dados e informações que poderão servir de subsídio para gestores no momento de decidir pela utilização ou a continuidade de um serviço da terceirização. Portanto, esse estudo demonstra a sua importância ao abordar e avaliar o uso da terceirização na administração universitária, considerando sua característica *sui generis* (MEYER JR., 2021), podendo propiciar não só aos próprios gestores, mas aos estudiosos do tema, maior entendimento sobre esse fenômeno no âmbito das instituições de ensino superior.

Este estudo também se justifica por estudar duas instituições públicas federais de grande porte e que apresentam relevância em duas regiões distintas do país, Sul e Centro-oeste. Ainda que não tenha objetivo de se generalizar os resultados para todas as universidades públicas federais, imagina-se será possível formar uma imagem representativa do impacto do processo de terceirização de serviços nesse tipo de instituição de educação superior.

Ademais, nas duas instituições UFMS e UFSC, não há estudos analíticos recentes sobre o impacto da terceirização nas operações. Por meio da utilização de metodologia qualitativa, foi possível obter informações ricas e detalhadas acerca da experiência dessas duas instituições de educação superior com a terceirização de serviços.

Dentre as principais vantagens desta pesquisa podem-se citar: (a) a possibilidade de coleta de dados em fontes primárias; (b) a assimilação de detalhes do processo de terceirização; e (c) a capacidade para confrontar dados derivados de múltiplos métodos (procedimento de triangulação). Essa concatenação permitiu a formação de um banco de dados que ao ser explorado apresentou a percepção dos gestores universitários sobre a terceirização, o custo financeiro da terceirização do serviço de limpeza na gestão das IES estudadas e os resultados obtidos por meio da terceirização nas universidades.

DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

Este projeto de pesquisa delimitou-se em colher informações sobre como a terceirização afetou/afeta as operações. O recorte da pesquisa parte de um estudo multicaso, experienciado em duas universidades públicas federais brasileiras, são elas: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, localizada em Campo Grande - Cidade Universitária e Universidade Federal de Santa Catarina situada na cidade de Florianópolis.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico foi estruturado e dividido em três tópicos: administração pública, porque os governos terceirizam e terceirização na administração universitária.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A administração pública vem passando por inúmeras transformações desde o surgimento do Estado Moderno. A administração pública, desde os anos 1980, passou por mudanças consideráveis que redefiniram as políticas de gestão pública (PGPs) e o desenho de organizações programáticas (DOPs). Os principais fatores que impulsionaram essas alterações foram o crescimento dos valores do neoliberalismo e o aumento da complexidade e diferenciação das nossas sociedades (KOOIMAN, 1993), a crise fiscal do Estado (HOOD, 1995; POLLITT; BOUCKAERT, 2002a) e a competitividade pela mão de obra adequada e pelos investimentos privados (SUBIRATS; QUINTANA, 2005).

Há quatro modelos organizacionais que vêm guiando essas reformas recentes da administração pública, são eles: o burocrático, a administração pública gerencial, o governo empreendedor e a governança pública (SECCHI, 2009).

O modelo burocrático proposto por Max Weber, foi muito difundido na administração pública no século XX. Weber, defendia que a burocracia seria a busca dos meios mais eficientes para se alcançar determinado objetivo e que por meio da

dominação racional-legal as pessoas teriam que obedecer às regras e não à pessoa, afastando assim a subjetividade e a pessoalidade (WEBER, 1999).

A administração racional é por toda parte a mais racional do ponto de vista técnico formal, ela é pura e simplesmente inevitável para as necessidades da administração de massas (de pessoas ou objetos) (WEBER, 1999, p. 141).

As principais características desse modelo são: o aspecto formal, impessoal e profissional. A formalidade diz respeito aos deveres e obrigações impostas aos integrantes de uma organização, a configuração e legitimidade de uma estrutura hierárquica, os documentos escritos dos procedimentos administrativos, a formalização das tomadas de decisões e dos comunicados internos e externos.

No modelo burocrático as tarefas dos trabalhadores são cercadas de normas, padrões e procedimentos que precisam ser seguidos desde superestruturas a microestruturas, não há espaço para inovações e discricionariedade (SECCHI, 2009).

A administração burocrática abriu espaço para a profissionalização da gestão. O profissionalismo busca superar várias características do modelo anterior ao burocrático, o patrimonialista, como o nepotismo (BRESSER-PEREIRA, 1996). Ele considera como juízo crítico o mérito, defende que os trabalhadores promovidos para os cargos mais altos na hierarquia devem se submeter ao critério de senioridade (tempo de experiência na função) e desempenho e que deveria ser criada uma hierarquização de competências baseada na meritocracia.

Esse modelo também se caracteriza pela separação entre o que é público e o que é privado, remuneração do trabalho, divisão racional das tarefas e distinção entre o ambiente de vida e ambiente do trabalho.

A administração puramente burocrática é, segundo toda a experiência, a forma mais racional de exercício de dominação, porque nela se alcança tecnicamente o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade – isto é, calculabilidade tanto para o senhor quanto para os demais interessados –, intensidade e extensibilidade dos serviços e aplicabilidade formalmente universal a todas as espécies de tarefas. (WEBER, 1999, p. 145)

O modelo burocrático trouxe confiabilidade e consistência às ações governamentais, baseado nas características de profissionalismo e da divisão racional do trabalho, havia separação entre as funções de planejar e executar, em que a política é encarregada da formulação de objetivos e a administração pública é incumbida a tornar as decisões em ações reais (SECCHI, 2009). No setor privado,

Taylor (1856-1915), foi um dos pioneiros a defender a ideia de ênfase nas tarefas, a proposta era aumentar a eficiência da indústria por meio da racionalização do trabalho do operário, alguns dos seus lemas eram: padronização mediante a eliminação de movimentos inúteis, distribuição uniforme do trabalho, treinamento, especialização do operário, prêmios e incentivos por produção.

O modelo burocrático preocupa-se com a eficiência organizacional, a eficiência econômica que implica na correta alocação dos recursos/pessoas dentro da organização, e a eficiência administrativa que sugere que o trabalhador deve seguir as regras e as normativas formais das tarefas. Outros atributos da burocracia são: a equidade, que se refere ao tratamento igualitário dos empregados; a padronização de produtos e serviços aos recebedores de suas atividades; e a falta de confiança geral no que concerne à natureza humana. O controle quanto aos procedimentos das tarefas e as preocupações quanto ao tratamento imparcial dos trabalhadores e da clientela são demonstrações perceptíveis da Teoria X de McGregor, onde o homem era visto como avesso ao trabalho e a responsabilidade (SECCHI, 2009).

Há muitas críticas quanto ao modelo burocrático, Merton (1949), um dos mais conhecidos críticos, em sua análise sobre as consequências negativas desse modelo cita as chamadas disfunções da burocracia, as principais são quanto ao excesso de formalismo, lentidão, demasiado apego as normas e regulamentos e despersonalização das relações humanas.

Ela, a burocracia, desenvolve sua peculiaridade específica, bem-vinda ao capitalismo, com tanta maior perfeição quanto mais se "desumaniza", vale dizer, quanto mais perfeitamente consegue realizar aquela qualidade específica que é louvada como sua virtude: a eliminação do amor, do ódio e de todos os elementos sentimentais puramente pessoais e, de modo geral, irracionais [...] (WEBER 1999, p. 213).

A rigidez do modelo burocrático não abre espaço para encarar os desafios que as mudanças pós-segunda guerra trouxeram ao mundo, várias críticas quanto ao modelo burocrático foram lideradas por Simon (1947), Waldo (1948) e Merton (1949). Após Merton, o modelo burocrático recebeu diversas críticas, que puderam ser observadas nas características dos modelos pós-burocráticos conhecidos como administração pública gerencial (APG) e o governo empreendedor (GE). O modelo weberiano foi apontado como inapropriado para a conjuntura institucional moderna,

pois se tornou sinônimo de ineficiência, morosidade e afastamento das necessidades dos usuários dos serviços públicos (OSBORNE; GAEBLER, 1992; HOOD, 1995; POLLITT; BOUCKAERT, 2002a).

Dois modelos organizacionais surgiram como possibilidade de substituição ao modelo burocrático: o modelo de administração pública gerencial (APG) e o de governo empreendedor (GE). Para Hood e Jackson (1991) a APG é uma filosofia da administração, fundamentada em doutrinas, que são orientações para ação, e justificativas, que se referem aos motivos para a aceitabilidade das doutrinas, conferindo a elas um significado coerente.

Em 1992 os autores Osborne e Gaebler em sua obra renomada “Reinventando o governo”, considerada obra referencial da APG, inauguraram assim o chamado “governo empreendedor”. Em tom de prescrição os mesmos autores reuniram dez mandamentos para transformação de uma organização pública que utiliza o modelo burocrático em uma organização pública empreendedora.

- governo catalisador: os governos não precisam ser os únicos responsáveis pela implementação de políticas públicas, em comum acordo com outros agentes sociais, eles podem propor ações conjuntas para resolver problemas coletivos;

- governo que pertence à comunidade: os governos precisam incluir a comunidade na tomada de decisão, desenvolver programas nos quais os cidadãos possam participar/opinar;

- governo competitivo: com o intuito de estimular a motivação empreendedora, essa prescrição sugere que os governos precisam apostar na competitividade entre a esfera pública e entre organizações públicas e privadas, buscando assim melhorar a entrega dos serviços prestados à sociedade;

- governo orientado por missões: os governos precisam ser orientados por missões e não por normativas engessadas, o agente público assume responsabilidades podendo fazer uso do poder discricionário;

- governo de resultados: o que importa não é como o serviço/produto foi feito e sim, se ele atingiu seu objetivo e produziu um efeito real, ou seja, se houve efetividade;

- governo orientado ao cliente: dar importância a voz/opinião do cliente/usuário, descomplicar e trazer transparência, explicando nos mínimos detalhes

como os serviços do governo funcionam, visando assim ganhar a confiança dos clientes cidadãos;

- governo empreendedor: busca maximizar seus ganhos mediante aplicações financeiras, busca lucros e recursos por meio de cobrança de taxas e ferramentas de inovação;

- governo preventivo: ao invés de adotar a postura reativa, o governo opta por ser proativo, utiliza-se do planejamento e previsibilidade para antecipar possíveis problemas que poderiam vir a surgir;

- governo descentralizado: os governos devem investir em uma administração participativa, constituindo grupos de trabalho para que possam trabalhar em equipe, investindo no funcionário para que se envolva nos processos deliberativos, e descentralizando os trabalhos por meio das terceirizações e criação de agências reguladoras;

- governo orientado para o mercado: os governos precisam conhecer e participar da lógica competitiva do mercado, fazer aplicações de risco, criar agências regulatórias que possam apresentar informações claras e transparentes, reestruturar e equilibrar os mercados do setor público (OSBORNE; GAEBLER, 1992).

Esses dez mandamentos não são excludentes de forma que podem ser mesclados em suas implementações, como nos modelos de governo orientado por missões e governo de resultados. Mas há uma certa estranheza ao comparar as prescrições do governo catalisador, governo empreendedor, governo orientado para o mercado e governo competitivo, visto que as prescrições apresentadas pelos autores são conflitantes no que se refere ao tamanho e papel do setor público. Ainda assim, a referida obra tem visão favorável sobre a natureza humana, demonstra simetria entre valores de eficácia, racionalidade e liberdade de escolha (SECCHI, 2009).

A APG e o GE partilham valores de prestação de contas, produtividade, descentralização, eficiência, orientação ao serviço e uso de mecanismos de mercado dentro da esfera pública (KETTLE, 2005). Os dois modelos costumam ser chamados também de gerencialismo, ou mesmo, *managerialism* (SECCHI, 2009).

Para Secchi (2009, p. 354) “a administração pública gerencial ou nova gestão pública (*new public management*) é um modelo normativo pós-burocrático para a

estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade”. Deste modo, com a chegada do Estado gerencial, as noções de produtividade, eficiência e eficácia passaram a fazer parte do ambiente de trabalho das instituições públicas, representando a preponderância da racionalidade instrumental na prática administrativa.

Após o desgaste da visão funcionalista da APG, surge a Governança Pública (GP) procedente da interpretação das ciências políticas e administração pública. Alguns fatores contribuíram para o impulsionamento do movimento da Governança Pública, os quais tem relação com os novos desafios enfrentados pelo governo, no que diz respeito ao aumento da complexidade, diferença e dinâmica de nossas sociedades (KOOIMAN, 1993). Alguns estudiosos avaliam a GP como uma continuidade do movimento da APG, pois elas guardam semelhanças (PIERRE; PETERS, 2000).

Pierre e Peters (2000), descrevem que as estruturas e interações da GP podem operar por meio de mecanismos hierárquicos (governo), mecanismos regulados por si próprios (mercado) e mecanismos de colaboração mútua (sociedade, comunidade, redes). Essa abordagem é concebida como um modelo que busca envolver atores públicos e privados no processo de tomada de decisão e formulação de políticas públicas (RICHARDS; SMITH, 2002). Essa perspectiva sugere uma transformação do papel do Estado para que seja menos centralizador e monopolista na dissolução de problemas. A governança pública aproxima o setor público com o setor não-governamental de modo a ampliar seu espectro de atuação (SECCHI, 2009).

Nota-se que a administração pública tem sido constantemente desafiada a desenvolver melhores soluções no combate aos sucessivos problemas públicos. Isso, no mesmo momento em que recursos são cada vez mais escassos e controlados. Dessa forma, faz-se necessário que a administração pública busque maneiras criativas de alcançar seus objetivos (MEYER, 2021).

Com base no que foi descrito pelos autores referenciados, percebe-se claramente que a abordagem da governança pública se revela como abordagem capaz de aproximar o setor público e não público na solução de problemas públicos, inclusive com maior capacidade de alcance.

POR QUE GOVERNOS TERCEIRIZAM?

A prática da terceirização está disseminada na administração pública. Nesta seção buscar-se-á explicar os motivos que levam governos a utilizarem estratégias de terceirização.

2.2.1. Terceirização

A terceirização é uma prática antiga na administração. Sua ampla utilização nas décadas 70 e 80, entretanto, parte da disseminação do conceito que as empresas devem focar em seu negócio principal como estratégia de negócio (MOURA JR., 2017). Mais recentemente, desde a década de 90, com o desenvolvimento da tecnologia da informação passou-se a ver também a terceirização de trabalho de "conhecimento", em áreas como *design de software*, suporte técnico, *telemarketing*, *call centers*, tecnologia da informação e trabalho de home, afirma o mesmo autor.

A terceirização pode ser definida como o uso estratégico de recursos externos para realizar atividades tradicionalmente realizadas por funcionários e recursos internos, com vistas a melhorar a eficiência e eficácia organizacional (JENSTER; PEDERSEN, 2000, IKEDIASHI; AIGBAVBOA, 2019). É uma estratégia organizacional em que a gestão delega atividades não essenciais a prestadores de serviços qualificados (ELMUTI, 2003). Trata-se, portanto, do envolvimento de outras organizações para executar um amplo conjunto de serviços por meio de contratos (NOE *et al.*, 2009).

A terceirização é uma estratégia pela qual uma organização terceiriza partes das funções para prestadores de serviços especializados e eficientes (STEIN *et al.*, 2017). A terceirização preocupa-se com a decisão de contratar uma parte externa para fornecer um serviço em vez de fornecer o serviço em si (IKEDIASHI; AIGBAVBOA, 2019).

De acordo com Bonelli e Cabral (2018), a terceirização como prática geral de negócios torna-se mais comum durante os ciclos econômicos recessivos. Nos últimos anos, o ritmo da terceirização global acelerou à medida que empresas em todo o

mundo tentam desenvolver estratégias que buscam vantagens de baixo custo. Por exemplo, em uma pesquisa com mais de 428 das empresas de crescimento mais rápido nos EUA, todas elas usaram terceirização global em pelo menos uma parte de seus negócios, afirmam os mesmos autores.

As empresas sempre contrataram empreiteiros para determinados tipos de trabalho, ou para equilibrar picos e vales em sua carga de trabalho, e formaram relacionamentos de longo prazo com empresas cujas capacidades complementam as suas. No entanto, a diferença entre simplesmente suplementar recursos por "subcontratação" e terceirização real, é que a última envolve uma reestruturação substancial de atividades comerciais específicas (CALDEIRA; CALDEIRA; 2019).

A terceirização não foi formalmente identificada como uma estratégia de negócios até 1989 (OLIVEIRA; COSTA, 2018). No entanto, a maioria das organizações não era totalmente autossuficiente e terceirizaram as funções para as quais não tinham competência interna. O uso de fornecedores externos para esses serviços essenciais, mas auxiliares, pode ser denominado o estágio de linha de base na evolução da terceirização. A terceirização de serviços de suporte é a próxima etapa (OLIVEIRA; COSTA, 2018).

Na década de 1990, à medida que as organizações começaram a se concentrar mais em medidas de redução de custos, elas começaram a terceirizar as funções necessárias para administrar uma empresa, mas não relacionadas especificamente ao negócio principal (MOURA JR, 2017). A terceirização de componentes para afetar a economia de custos em funções-chave é mais um estágio à medida que os gerentes buscam melhorar suas finanças, descreve o mesmo autor.

Em períodos anteriores, a redução de custos ou de pessoal eram os motivos mais comuns para terceirizar (BARATI *et al.*, 2019). No mundo de hoje, os motivadores são frequentemente mais estratégicos e se concentram na realização de atividades centrais de agregação de valor internamente, onde uma organização pode utilizar melhor suas próprias competências centrais, destacam esses autores.

Os desafios impostos pela concorrência e globalização pressionam as organizações a buscarem novos mercados e parceiros, dividindo sua cadeia de valor em partes distintas, tanto de maneira interna, quanto terceirizando para prestadores externos.

2.2.2. Resultados obtidos a partir da terceirização

O uso da terceirização não é um fato novo no âmbito organizacional, pelo contrário, uma das principais tendências da gestão de organizações é a terceirização. Há muitos anos essa prática vem sendo utilizada, seja por países que têm alto nível de desenvolvimento econômico e social, ou por países emergentes como é o caso do Brasil. Realiza-se a contratação, via prestação de serviços, de terceirizadas que atuam em atividades específicas, que não necessitam ser executadas no ambiente interno da organização (GIOSA, 2021).

Um primeiro resultado, alcançado por meio da terceirização, que é amplamente discutido na literatura é a redução de custos (QUÉLIN; DUHAMEL, 2003; MCIVOR, 2005; CONTRACTOR et al., 2010). Os defensores da terceirização argumentam que o setor privado fornece serviços com custos mais baixos do que o setor público (SCHIBIK; HARRINGTON, 2004, GLICKMAN *et al.*, 2007). Essa é uma das principais justificativas que vem sendo consideradas para o uso da terceirização, a diminuição com os gastos diretos de mão de obra efetiva permite que a empresa tomadora realoque seus recursos para atividades mais relevantes com o intuito de gerar vantagens competitivas (POLÔNIO, 2000; KIVLENIECE; QUELIN, 2012, COSTA, 2017; STEIN et al., 2017). As instituições podem aproveitar as vantagens das economias de escala obtidas pelos fornecedores. Especificamente, os fornecedores privados se especializam em uma área de serviço, permitindo-lhes comprar bens ou serviços a um custo inferior (QUÉLIN; DUHAMEL, 2003; BONELLI; CABRAL, 2018).

Um segundo resultado positivo da terceirização é o compartilhamento e conseqüentemente a redução de riscos de várias naturezas (CONTRACTOR et al., 2010). As capacidades desenvolvidas por meio de interações colaborativas permitem a injeção de incentivos de mercado e o monitoramento eficaz de contratantes privados. Assim, a combinação dessas vantagens permite a melhoria do desempenho, redução dos riscos contratuais e aumento da percepção de probidade (CABRAL, LAZZARINI, AZEVEDO, 2010; PIERCE; TOFFEL, 2013). Nessa linha, cabe destacar a importância de se realizar o adequado balanceamento de riscos e os problemas de

não se fazê-lo de forma precisa, como ocorre com frequência no setor público (HODGE; GREVE, 2007).

Um terceiro resultado auferido a partir da terceirização é a especialização ou delimitação das atividades que constituem o *core business* da organização (GRIMSHAW; VINCENT; HILLMOTT, 2002) que permite que a administração pública concentre seus recursos organizacionais, atenções e esforços em tarefas ligadas à sua atividade principal, objetivando assim, alcançar melhores resultados (GIOSA, 2021). Na ótica desse mesmo autor a terceirização “deve buscar que a organização se dedique mais à sua vocação, à sua missão; seus esforços tendem a se concentrar menos na execução e mais na gestão, exigindo qualidade, preço, prazo e inovações” (GIOSA, 2021, p. 380).

Ao estudarem governos locais, Salvador e Riba (2017) descrevem que nas atividades que não são estratégicas para o sucesso e para as quais o governo não possui capacidades especiais, propõe-se o incremento da terceirização (SALVADOR; RIBA, 2017). A organização que executa internamente funções nas quais não é especializada perde competitividade (QUINN, 2000). O mesmo autor, salienta ainda que o mais aconselhável seria terceirizar para que a empresa melhor especializada execute aquela atividade, agregando valor e reduzindo o custo.

Um quarto resultado é o aumento da qualidade do serviço prestado pela organização pública (RANGAN et al., 2006; GIOSA, 2021). Benefícios públicos e sociais significativos são esperados sempre que o envolvimento do ator privado possibilita economizar recursos públicos ou aprimorar a qualidade do serviço baseada nas vantagens específicas dos recursos do setor privado (RANGAN et al., 2006). Dessa maneira, uma das estratégias colaborativas utilizadas amplamente pelos governos seja na esfera municipal, estadual ou federal com vistas à melhora da qualidade dos serviços prestados à população é a terceirização (GIOSA, 2021).

O quinto resultado obtido é o desenvolvimento da capacidade de inovação e aprendizagem. Os contratos podem ser estruturados de modo que os fornecedores arquem com o custo de aquisição de novos equipamentos e tecnologia. Da mesma forma, a instituição pode trazer novos níveis de *expertise* para o campus. Uma instituição pode, de fato, obter acesso a recursos de nível superior em uma variedade de domínios sem ter que contratar pessoal (BONELLI; CABRAL, 2018).

Ao terceirizar certas tarefas para atores privados, o governo pode trazer capacidades externas e possibilitar que esses empreendedores inovem e aprendam com o tempo com potenciais transbordamentos para o setor público (KLEIN et al., 2010; RANGAN et al., 2006). Simultaneamente, os agentes públicos envolvidos em arranjos híbridos atuam não somente de forma passiva como supervisores de algumas tarefas, mas também podem indicar áreas de potencial melhoria na busca de objetivos sociais mais amplos (CABRAL; LAZZARINI; AZEVEDO, 2013).

O sexto resultado, apurado por meio da terceirização, é o incremento da eficiência operacional (KIVLENIECE; QUELIN, 2012; SAKO, 2014). Enquanto o esforço implacável para operar com mais eficiência continua sendo a força motriz por trás da terceirização, ela também se tornou uma ferramenta de mercado estratégica e competitiva, permitindo que as empresas melhorem os tempos de resposta e desenvolvam novos produtos mais rápido do que nunca (OLIVEIRA; COSTA, 2018). De acordo com Bonelli e Cabral (2018) mais de 90% das empresas afirmam que a terceirização é uma parte importante de seu crescimento estratégico. Os mesmos autores ainda descrevem que a terceirização é uma das poucas técnicas de negócios que podem transformar uma empresa fundamentalmente e aumentar sua competitividade exponencialmente.

Por isso, muitas empresas desenvolveram a terceirização global como estratégia que permite à empresa maximizar o uso de recursos escassos (OLIVEIRA; COSTA, 2018).

Um sétimo resultado, obtido por meio da terceirização, muito relacionado a realidade da administração pública, é a despolitização. Ao fazer a distinção entre a decisão técnico-administrativa, que tem como característica a sua racionalidade, da técnico-política, caracterizada pela complexidade de interesses e de fatores, identifica-se com facilidade a conveniência de não politizar o que pode ser decidido de maneira simples e com fatores meramente técnicos. Foi mediante essas vantagens que se passou a levar em consideração a pertinência de transferir algumas atividades do Estado para a sociedade (MOREIRA NETO, 1998).

A despolitização apesar das críticas históricas que existem ao dualismo entre política e administração (HARMON, 2006), há que se reconhecer a potencialidade de redução de práticas ditas “politiqueiras”, que mesclam patrimonialismo e clientelismo,

na administração pública com a introdução de modernas práticas gerenciais como a terceirização (COSTIN, 2010).

O quadro 5 resume os sete principais resultados governamentais obtidos a partir da terceirização e os principais autores que os descrevem e explicam.

Quadro 1 - Por que os governos terceirizam?

Motivos	Autores
Redução de custos	POLÔNIO, 2000; SCHIBIK; QUÉLIN; DUHAMEL, 2003; HARRINGTON, 2004; MCIVOR, 2005; GLICKMAN et al., 2007; CONTRACTOR et al., 2010; KIVLENIECE; QUELIN, 2012; STEIN et al., 2017; BONELLI; CABRAL, 2018
Compartilhamento e mitigação de riscos	HODGE; GREVE, 2007; CONTRACTOR et al., 2010; CABRAL, LAZZARINI, AZEVEDO, 2010; PIERCE; TOFFEL, 2013
Foco na atividade principal	QUINN, 2000; GRIMSHAW; VINCENT; HILLMOTT, 2002; SALVADOR; RIBA, 2017; GIOSA, 2021
Aumento da qualidade	RANGAN et al., 2006; GIOSA, 2021
Inovação e aprendizagem	RANGAN et al., 2006; KLEIN et al., 2010; (BONELLI; CABRAL, 2018
Eficiência operacional	KIVLENIECE; QUELIN, 2012; SAKO, 2014; BONELLI; CABRAL, 2018; OLIVEIRA; COSTA, 2018
Despolitização	MOREIRA NETO, 1998; HARMON, 2006; COSTIN, 2010

Fonte: elaborado pela autora (2021).

Destaca-se ainda que a terceirização dos processos pode ocorrer de maneira parcial ou total, dentro do próprio país da empresa ou no exterior. Essas modalidades

são conhecidas nos EUA como *outsourcing* (quando no país de origem) e *offshoring*, que é quando a empresa transfere as operações do país de origem para serem executadas por uma empresa subsidiária ou por um empreendedor estrangeiro (CONTRACTOR et al., 2010).

No mundo globalizado, a prestação de serviços terceirizados é tida como uma realidade que inclusive tem cooperado com a criação de empregos em vários países (CNI, 2016). Druck (2018) argumenta que a terceirização deve ser reconhecida como um fenômeno trabalhista mundial, que abrange diversos segmentos de trabalho e se tornou tão expressivo que passou a requerer legislação e sistemática próprias.

Alguns autores utilizam ainda o termo arranjos híbridos para designar as formas público-privadas de colaboração. Arranjos híbridos eficazes podem servir para atender distintos objetivos, como: (a) o atendimento das necessidades sociais urgentes (LONDON; HART, 2004; PORTER; KRAMER, 2011); (b) a mitigação dos riscos (CABRAL; LAZZARINI; AZEVEDO, 2010); (c) a possibilidade existente no setor privado para implementação de práticas e a criação de novas soluções de maneira menos burocrática (AGARWAL et al., 2007), gerando transbordamento de conhecimento (KLEIN et al., 2010; RANGAN et al., 2006), uma vez que essas relações contratuais são constantemente refinadas e aprimoradas por meio da aprendizagem conjunta (MAYER; ARGYRES, 2004).

2.2.2. Complexidade da Terceirização no setor público

A terceirização na administração pública se insere em um contexto mais amplo de colaboração dos setores público e privado. Os autores Kivleniece e Quelin (2012) adotaram uma proposição ampla sobre o que são laços público-privados, trata-se de quaisquer relações colaborativas duradouras entre um ou mais atores privados e atores públicos que concilie a supervisão ou gestão do órgão público com a competência e recursos de um parceiro privado para o oferecimento direto de um serviço ou bem público.

A busca de valor tanto do ponto de vista das políticas públicas quanto da expectativa do setor privado é a razão fundamental de interesse da maioria dos envolvimento entre atores público-privado (MAHONEY; MCGAHAN; PITELIS, 2009).

Segundo Moore (2000) a atividade de terceirização precisa considerar as diferenças entre os setores público e privados. A maneira como uma empresa privada gera valor é produzindo produtos e serviços que são comprados pelos clientes e proporcionam retorno para os acionistas. O desempenho da empresa na geração de valor está resumido em suas demonstrações financeiras que registram os custos de produção das coisas e as receitas obtidas com a sua venda. Dessa forma, a única maneira da empresa continuar no mercado é mantendo seu desempenho financeiro ao longo do tempo. Em contrapartida, a maneira pela qual uma empresa governamental produz valor é definindo e alcançando metas de valor estabelecidas em termos do cumprimento de objetivos sociais e não somente em seu desempenho financeiro, afirma o mesmo autor.

O objetivo do setor público não é somente obter receitas ou aumentar o valor do patrimônio líquido, o dinheiro pode ser necessário para atingir alguns objetivos, mas os objetivos finais não são financeiros (BRYCE, 1992).

De acordo com Lepak, Smith e Taylor (2007), essa criação de valor envolvendo o setor público e privado necessita tanto da quantidade de valor produzida pelos usuários-alvo bem como de uma remuneração monetária entregue pelo valor recebido. Assim sendo, os laços público-privados têm capacidade para criar valor quando existe confiança nesses mecanismos híbridos proporcionando novos e apropriáveis benefícios à sociedade, que está preparada para pagar, seja de forma direta como consumidores ou de maneira indireta como contribuinte (KIVLENIECE; QUELIN, 2012).

Muito se tem estudado, quanto as formas de terceirização no serviço público e seus impactos na real capacidade de atender às necessidades dos cidadãos efetivamente (HODGE; GREVE, 2007; CHEN et al., 2013; HODGE; CABRAL; MENARD, 2019). Além disso, observa-se também o constante crescimento da participação da iniciativa privada na execução de atividades, até então, desenvolvidas por instituições públicas (CABRAL; LAZZARINI; AZEVEDO, 2013). Na ótica de Denhardt e Catlaw (2017) a terceirização surge no setor público como uma experimentação ou mesmo um mecanismo alternativo de prestação de serviços públicos.

O trabalho conjunto entre atores públicos e privados foi observada em diferentes contextos e setores de atuação. Empreendedores privados e operadores especializados foram observados na distribuição de água (SHIRLEY; MÉNARD, 2002), na gestão de escolas charter (OUCHI, 2008), na defesa (BAUM; MCGAHAN, 2009), em prisões (CABRAL, LAZZARINI, AZEVEDO, 2010), inclusive na guerra, uma das funções mais privatizadas de uma nação, vem sendo, ultimamente, terceirizada a organizações, como exemplo, na ocupação na Segunda Guerra do Golfo, com as empresas Haliburton e Blackstone, no Iraque (MEYER, 2014) entre diversas outras atividades consideradas de impacto social significativo.

Esse tipo de atuação colaborativa não ficou imune a críticas. Alguns estudiosos (HART et al., 1997; AMAN, 2009) temem que o interesse em maximizar o lucro dos empreendedores privados conflite com os resultados e objetivos sociais almejados na prestação de serviços públicos complexos (CABRAL; LAZZARINI; AZEVEDO, 2013). Para evitar esse desvio, os autores Cabral, Lazzarini e Azevedo (2013) defendem que em muitos casos, a execução de serviços públicos complexos deve envolver a presença simultânea de burocratas do Estado e operadores privados. Nesse modelo híbrido, caso os operadores privados queiram cortar custos ou negligenciar outras metas sociais para maximizar seus lucros, tais ações podem ser reduzidas pela presença de atores estatais que podem opor-se a certas decisões e até mesmo sugerir a rescisão do contrato de terceirização se observado resultado insatisfatório, afirmam os mesmos autores.

No processo de terceirização de atividades públicas deve-se atentar a quatro aspectos importantes, são eles: (a) problemas de coordenação e gestão; (b) controle de riscos contratuais; (c) modalidades e formas de controle; e (d) verificar a eficácia do serviço ou produto entregue ao beneficiário de acordo com o seu uso. Quando esses aspectos não são considerados, os serviços podem gerar descontinuidade de fornecimento que ameaçam funções socioeconômicas fundamentais (CABRAL; MENARD, 2019).

Como exemplo podemos citar os serviços de defesa, polícia, prisões e judiciário, que estão relacionados ao atendimento direto da população. Essas têm implicações diretas na sociedade e capacidade de organizar as atividades econômicas, mantendo a coesão entre seus constituintes e protegendo o território

nacional. Problemas na prestação desses serviços tem efeitos mais amplos sobre o tecido social e comprometem a estabilidade e integridade da sociedade em questão (BROWN; JACOBS, 2009).

Ademais, a qualidade nas contratações no setor público relaciona-se com três pilares essenciais: o planejamento, a seleção dos prestadores de serviços e a fiscalização (HERMES, 2010). Para Granziera (2002), o planejamento é a etapa mais importante, pois ela irá direcionar todo o contrato de terceirização.

Os serviços públicos atendem demandas que vão desde lidar com externalidades até auxiliar na coesão socioeconômica e na estabilidade econômica, para garantir a integridade de uma sociedade, apoiar investimentos produtivos, reduzir disparidades e ajudar as nações a contornar os desafios econômicos (SMITH, 1976).

Com relação ao mercado e economia, os governos normalmente complementam as forças de mercado para manutenção da ordem social. Por exemplo, para garantir as relações entre os cidadãos os governos utilizam o desenvolvimento de sistemas de defesa para evitar a intrusão estrangeira que desafiaria a continuidade das interações sociais dentro de uma nação (CABRAL; MENARD, 2019).

Nesse sentido, na relação da execução pública com a terceirização deve-se considerar alguns fatores tais como: intensidade do incentivo, os controles administrativos, os atributos de desempenho e o direito contratual para ambas as instituições (WILLIAMSON, 1999). Na contratação da empresa terceirizada, as partes de uma transação decidem compartilhar direitos essenciais porque esperam lidar melhor com as incertezas, combinando recursos e focando nos efeitos de transbordamento. Dessa forma, facilitam o monitoramento das ações da contratação e a alocação de recursos conjuntos por meio de contratos relacionais. Isso resulta da calibração conjunta de direitos, controles e esquemas de incentivos, facilitando assim a adaptabilidade e melhorando o desempenho por meio de custos de transação mais baixos (PARMIGIANI; RIVERA, 2011).

Nesse processo a terceirização pode apresentar diversas dificuldades no desalinhamento dos investimentos irrecuperáveis necessários e a transferência de direitos de decisão substanciais para um parceiro privado. Normalmente, grande parte

dos investimentos e dos riscos associados permanecem de responsabilidade das autoridades públicas (HODGE; GREVE, 2007).

Em outros casos, os contratos entre autoridades públicas e operadores privados expõe os tomadores de decisão a custos de influência, captura e arranjos ilícitos. Nessas situações, o comportamento desviante atrelado a corrupção pode ser suprimido apenas com melhoria no processo de transparência e responsabilidade, o que requer configurações institucionais relativamente sofisticadas e funcionários públicos altamente imunes a essas distorções (CABRAL; LAZZARINI, 2015)

O alinhamento entre as partes envolvidas no processo de terceirização para determinar as normas sociais e as condições de entrega desses serviços é fundamental para melhorar o desempenho. No intuito de alavancar a aceitabilidade social busca-se demonstrar as ações dos provedores de maneira desejáveis e apropriadas dentro de um sistema socialmente construído de normas e crenças da população envolvida (SUCHMAN, 1995).

Quando não são bem elaboradas, ou deixam lacunas, as preferências dos provedores de serviços críticos e as táticas entre as normas sociais dos usuários podem desafiar a aceitabilidade de acordos envolvendo agentes não governamentais, especialmente quando o governo não monitora ou não cria mecanismos para o monitoramento das ações desses agentes de forma adequada (FORRER et al., 2010).

Na gestão pública é fundamental integrar a gestão estratégica, para melhoria do desempenho do serviço público, contribuindo assim para melhoria dos serviços entregues a sociedade civil e ampliar seu escopo além das políticas de nível de negócios, com aspectos relevantes para os formuladores de políticas que precisam escolher e criar soluções organizacionais para a entrega de serviços (BARNEY, 2005).

Alguns tipos de contratações são realizados com propósitos públicos predominantemente não mercantis e sujeitos a ampla influência política. Nessas modalidades muitos riscos estão envolvidos para as partes privadas em termos de aprendizagem específica de transação, investimento e criação de valor ao governar tais alianças (WILLIAMSON, 1999; KLEIN et al., 2010; QUELIN et al., 2018).

Estudos recentes avaliam interações público-privado identificando os principais fatores importantes para entender e nortear as decisões de escopo privado. Dentre esses fatores estão os aspectos contratuais da interação público-privada,

relações institucionais que afetam o investimento privado e a experiência dos gestores na colaboração público-privada (KLEIN et al., 2013; CHONG et al., 2015).

No processo de contratação é necessário entender o ambiente institucional, o papel da organização pública e privada na capacidade de executar a parceria público-privada e na interação de tais capacidades organizacionais, com fatores institucionais que influenciam as decisões de escopo (KLEIN et al., 2013). As instituições com *expertise* em projetar e governar colaborações público-privadas parecem ter efeito substitutivo em ambientes institucionais de baixa qualidade com rendimento reduzido. Nestes cenários, os atores privados aumentam o escopo privado em tais ambientes e potencialmente compensam os riscos das fraquezas institucionais subjacentes (WILLIAMSON, 1999). O ambiente institucional influencia o escopo privado de maneira direta e positiva no processo de terceiros. Essas mudanças promovem novas percepções dos riscos políticos e contratuais, alterando o envolvimento do ator privado nas atividades do setor público (QUELIN et al., 2018).

Para que as estratégias de terceirização logrem êxito, faz-se necessário adequações administrativas e inclusive com o estabelecimento de mecanismos de controle apropriados (QUEIROZ, 1992). Esse autor destaca o “casamento” que deve haver entre os padrões de qualidade e desempenho da empresa terceirizada com o padrão estabelecido pela organização contratante.

A terceirização vem sendo também utilizada na administração de universidades. Nesse sentido, a próxima seção tratará da aplicação da terceirização no contexto das universidades públicas.

TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO UNIVERSITÁRIA

A administração universitária vem passando por um processo de transformação ao longo dos anos. Essa mudança, entretanto, foi acelerada recentemente com o surgimento da pandemia do Coronavírus. No contexto brasileiro essa realidade não foi distinta. Os desafios que surgiram foram inúmeros e desafiam os gestores. A teoria e os escritos sobre administração universitária têm buscado acompanhar esse processo de transformação que as organizações vêm passando.

Numa sociedade marcada por tantas transformações imprevisíveis e rápidas, só se pode estar prevenido para essas mudanças por meio do desenvolvimento, dentro das organizações, de uma cultura contínua de aprendizado (MEYER JR; MURPHY, 2003). As mudanças, sejam elas políticas, econômicas, tecnológicas ou culturais estão interferindo na maneira como as organizações estão estruturadas, na forma como elaboram e distribuem seus produtos e serviços, no modo como combinam seus recursos e concorrem no mercado, bem como, na maneira como estas organizações servem à sociedade, afirmam os mesmos autores. As instituições de ensino superior, como relevantes organizações sociais, também estão sujeitas a essas mudanças (MEYER JR; MURPHY, 2003).

O sistema de educação superior cresce em decorrência do aumento da demanda por profissionais qualificados gerada pela economia do conhecimento (UNGER, 2019). Nesse contexto, surgiram diferentes tipos de instituições fornecendo diferentes serviços de educação a múltiplos segmentos de alunos (MEYER JR; MURPHY, 2003).

Ademais, a tecnologia da informação desafia os padrões habituais de ensino. Esses são alguns elementos que estão influenciando, em todo mundo, o sistema de educação superior, em especial no contexto de Pandemia da Covid-19 (MEYER JR; MURPHY, MEYER, 2022). Os mesmos autores apontam que as instituições de educação superior estão expostas à globalização e a busca crescente por eficiência, eficácia e maior qualidade, sendo necessário que se antecipem a essas forças de mudança e se adaptem a uma nova realidade.

Diante desse cenário de pressões e mudanças fazem-se necessárias mudanças em termos de atuação, que abranjam as diferentes áreas da universidade. Segundo Souza (2009) a administração universitária abrange duas modalidades diferentes: a dimensão acadêmica e a dimensão dos serviços administrativos e de infraestrutura, que compõem um campo de trabalho heterogêneo para os gestores das universidades, e que exige o desenvolvimento de competências humanas, técnicas e administrativas.

Boa parte da responsabilidade pelo desempenho dessas organizações está a cargo dos seus administradores, que são os reitores, pró-reitores, diretores de centros e de unidade administrativas, chefes de departamentos, coordenadores de curso,

enfim todos aqueles incubidos pelas atividades nas áreas administrativas e acadêmicas na instituição (MEYER JR; MURPHY, 2003).

As universidades foram consideradas organizações complexas por autores clássicos da administração, como Etzioni (1964), e, mais tarde, devido a característica frouxamente articulada da sua gestão, *loosely coupled*, na década de 70, com Weick (1976). Nessa perspectiva Meyer Jr e Lopes (2015), apontam elementos que demonstram a complexidade existente nas organizações universitárias, a saber: diversos grupos de interesse, tecnologia incerta, objetivos ambivalentes, descentralização do poder e a dificuldade de estimar o valor agregado.

As universidades não são empresas, nem tampouco órgãos públicos típicos e por possuírem características complexas e *sui generis* exigem práticas próprias para o alcance de seus objetivos e estratégia (MEYER JR., 2021). Essa condição complexa, por sua vez, descarta o uso de práticas *managerialistas* típicas de empresas privadas, tal qual foi demonstrado nos estudos de Meyer e Meyer Jr (2013) e Pascuci *et al* (2016).

Cabe destacar que as universidades estão longe de serem máquinas. Por isso práticas gerenciais em nome da racionalidade, da eficiência, do monitoramento e do controle que não consideram suas especificidades tem levado ao processo de “McDonaldização” na educação superior, o qual tem resultado sobretudo em custos e frustração (PASCUCI; FISHLOW, 2021).

Nesse diapasão, faz-se extremamente necessário lembrar que um dos ofícios mais negligenciados nas instituições de ensino superior é a sua gestão, tendo em vista que (MEYER JR; SERMANN; MANGOLIM, 2004).

- a) A função gerencial é colocada como uma atividade operacional e secundária; e
- b) Faltam modelos de gestão próprios para a organização educacional, visto que há dominância de um exercício amador e professoral de gestão, em que as pessoas que assumem papéis de gestores nem sempre dispõem de experiência adequada ou preparação formal para assumir cargos gerenciais.

Desta forma, para que a instituição funcione adequadamente, é importante que todas as partes envolvidas estejam conexas, de maneira a conciliar objetivos,

ações e resultados por meio do esforço cooperativo de pessoas. Como habilidades necessárias para os administradores universitários enfrentarem novos desafios Meyer Júnior e Murphy (2000, p.155-157) destacam:

- a) “visão de futuro”: clareza sobre o futuro que se deseja alcançar. Caso essa visão não esteja clara e seja compartilhada com toda equipe, torna-se impossível coordenar o trabalho de administradores, professores e funcionários em uma IES. Faz-se necessário que o administrador desenvolva a habilidade de pensar de forma global e agir institucionalmente, buscando atingir uma posição estratégica diferenciada;
- b) disposição para mudar: As IES vêm atuando em um mundo no qual as mudanças ocorrem rapidamente. Portanto, é essencial que o administrador universitário se antecipe às mudanças, adaptando a instituição a nova realidade. Apenas com administradores dispostos a empreender mudanças, acontecerá as modificações necessárias nos processos, estrutura, cultura, comportamento e produtos organizacionais, tão necessários para o desenvolvimento e adequação da instituição a uma nova realidade;
- c) Domínio da tecnologia: Conhecimento das novas tecnologias disponíveis e aproveitá-las ao máximo para melhorar o desempenho acadêmico e administrativo;
- d) “visão estratégica”: possibilita que a administração contrua o futuro da instituição baseado no alinhamento das oportunidades externas e da capacidade interna presente buscando identificar oportunidades novas, tomar decisões estratégicas e medir sua eficácia ao longo do período. Faz-se importante saber reconhecer as competências essenciais que a instituição já possui e concentrar-se nelas;
- e) capacidade de tomar decisões: As IES são conhecidas pela complexidade de seu processo decisório, onde se verifica um número demasiado de níveis de decisão com base em colegiados, comitês e reuniões que agregam pouco valor real à decisão. Ao se diminuir níveis decisórios e quantidade de pessoas envolvidas, deve-se aprimorar a habilidade de se selecionar informações e gerar bases mais racionais de decisão, agilizando a tomada de decisão e as ações dela resultantes;

-
- f) “*empowerment*”: descentralizar a responsabilidade e o poder no desenvolvimento das atividades da instituição, delegar competências e tomadas de decisões para outros atores, munindo o tomador de decisão dos recursos e condições fundamentais para que consiga reconhecer o problema, avaliar alternativas, tomar decisões e agir;
 - g) "empreendedorismo": os administradores geralmente evitam correr riscos, porém para enfrentar um mundo competitivo por conhecimento, ideias, pessoas qualificadas, recursos e serviços educacionais, de notória qualidade, os administradores universitários precisam saber ousar;
 - h) gerir informações: é necessário que os administradores universitários saibam monitorar áreas, setores e/ou fatores relevantes dos ambientes interno e externo, filtrando as informações que possam trazer algum impacto para instituição, com isso poderá formular estratégias que possibilitará que a instituição se destaque no cenário onde atua;
 - i) "participação": compete ao administrador universitário saber escolher as pessoas adequadas, que entendem e são envolvidas em determinados processos, para discutir problemas de suas próprias áreas de atuação, visando seu apoio no diagnóstico e na elucidação do problema, além de comprometê-las na sua implementação. Essa ação ocasionará mais comprometimento das pessoas com os problemas e com sua conclusão.

Em suma, percebe-se que a administração universitária é uma atividade complexa que requer o desenvolvimento de técnicas, ferramentas e conhecimentos adequados que atendam as características das instituições de ensino, sua estrutura organizacional, assim como as peculiaridades dos projetos e atividades produzidos nos campos de ensino, pesquisa e extensão e na gestão. Nesse sentido, é importante cuidar para não tentar importar práticas gerenciais de empresas privadas para as universidades, os chamados *managerialisms* sob pena de ter seus resultados finalísticos mais importantes sacrificados (MEYER; MEYER JR, 2013; PASCUCI, MEYER JR, MAGIONI, SENA, 2016).

A administração das instituições de educação superior requer um olhar cuidadoso para que os variados recursos sejam aproveitados de forma apropriada,

criativa e inovadora (MEYER JR; LOPES, 2015). É nesse contexto que o uso da terceirização deve ser incorporado na administração universitária brasileira.

Na administração de universidades públicas, assim como em outros órgãos estatais, percebe-se que as pesquisas realizadas por estudiosos de gestão estratégica têm disposto cada vez mais atenção quanto as relações colaborativas e modos de organização por meio das fronteiras dos setores público e privado (QUELIN et al., 2017).

A cooperação público-privada na gestão pública das instituições de ensino superior representa um fenômeno híbrido distinto no qual os atores públicos são responsáveis pela definição dos processos e regras das ações contratuais diretas com organizações privadas. Nessa função, os agentes públicos operam mecanismos de contratação e coordenação subjacentes, com maior rigidez contratual, pressões mais altas para a responsabilidade pública e laços relacionais mais fracos com o meio privado (MOSZORO; SPILLER, 2012; KIVLENIECE et al., 2017).

Terceirização na gestão universitária é quando uma instituição de educação superior contrata uma parte externa para fornecer um serviço ou função (CALDEIRA; CALDEIRA, 2019). Essa prática parte da premissa que gerenciar serviços de apoio não é a principal missão da educação superior e, portanto, a terceirização de serviços de apoio permite que uma instituição de educação superior se concentre em sua missão principal, ou seja ensino, pesquisa e extensão (CALDEIRA; CALDEIRA, 2019; IKEDIASHI; AIGBAVBOA, 2019).

No passado, as instituições de educação superior terceirizavam somente atividades como a operação de livrarias, serviços de restauração e serviços de manutenção (IKEDIASHI; AIGBAVBOA, 2019). No momento, entretanto, muitos outros serviços de apoio, como serviços de correio, serviços de saúde, dormitórios, informática e tecnologia da informação, hospitais-escola, manutenção de ventilação e ar-condicionado, gestão de edifícios e terrenos, creche, arrecadação de fundos, serviços de lavanderia, impressão, segurança, e estacionamento também estão sendo contratados (IKEDIASHI; AIGBAVBOA, 2019).

Algumas universidades têm terceirizado também o ensino de tecnologia da informação (ALEXANDER; PHILLIPS; KAPLETIA, 2018). Uma importante justificativa

para o avanço da agenda da terceirização tem sido a redução de custos (ALEXANDER; PHILLIPS; KAPLETIA, 2018; CALDEIRA; CALDEIRA, 2019).

Atualmente, pode-se afirmar que os serviços mais populares terceirizados por faculdades e universidades americanas são: serviços de alimentação (74,6%), venda automática (63,2%), operações de livraria (45,7%), serviços administrativos (45%), limpeza e manutenção (35,9%), segurança (24,2%) e serviços de lavanderia (20,6%) (ALEXANDER; PHILLIPS; KAPLETIA, 2018). Os mesmos autores destacam que os serviços terceirizados por muitas instituições são serviços de apoio a educação superior e não se relacionam diretamente com o fornecimento da instrução - a “competência central” da instituição. As recentes pressões financeiras levaram muitas faculdades e universidades a terceirizar serviços e funções adicionais, como: gestão de instalações, serviços administrativos, como folha de pagamento, transporte, saúde dentre outros (ALEXANDER; PHILLIPS; KAPLETIA, 2018).

Uma consideração importante da terceirização na educação superior é reconhecer os serviços e funções que podem ser desempenhados independentemente das atividades principais da universidade. Atividades essenciais são o que torna a faculdade única ou são mais importantes para alcançar suas missões e objetivos. A distinção entre atividades essenciais e serviços de apoio deve ser claramente reconhecida, já que algumas universidades também estão terceirizando certos programas de educação (ALEXANDER; PHILLIPS; KAPLETIA, 2018).

Nesse sentido a compreensão do que seja competência essencial é importante. Prahalad e Hamel (1990) definiram competências essenciais como o total de recursos e habilidades de uma organização que a diferencia do mercado. Essa abordagem auxiliou as organizações a proteger suas competências essenciais para evitar a perda de vantagem competitiva.

Os estudiosos têm aplicado a abordagem das competências essenciais para desenvolver e testar estruturas de decisão de terceirização, essas estruturas são compostas pelas etapas de preparação, seleção de fornecedor (es), transição, gerenciamento de relacionamento e reconsideração (WILLCOCKS *et al.*, 1995; BADEN-FULLER *et al.*, 2000). Cada uma das etapas deve fornecer uma resposta a várias questões, enfatizando assim a complexidade do processo de terceirização e

revelando a necessidade de que ela seja gerenciada com cuidado durante todo o seu ciclo de vida (PERUNOVIC; PEDERSEN, 2007). A aplicação do conceito de competências essenciais na terceirização tornou-se muito popular entre pesquisadores, os defensores desse conceito argumentam que as atividades principais devem permanecer internas (JAVIDAN, 1998; PERUNOVIC; PEDERSEN, 2007).

A terceirização de uma atividade relacionada às competências essenciais organizacionais e à altos níveis de especificidade de ativos (PRAHALAD; HAMEL, 1990, WILLIAMSON, 1991) podem prejudicar a eficiência organizacional, entre outros fatores, pois neste caso é mais difícil encontrar fornecedores para realizar a atividade (CABRAL; AZEVEDO, 2008). A complexidade de alguns contratos pode levar a um crescimento significativo no custo de sua gestão e das atividades principais (CABRAL; QUELIN; MAIA, 2014).

Nos últimos anos, no entanto, uma economia lenta, principalmente em período de pandemia, houve um declínio nas matrículas de alunos, cortes no orçamento do estado, redução do financiamento para pesquisa e rapidamente os custos crescentes da educação superior levaram muitas faculdades e universidades a dificuldade financeira (MOHAMMAD, 2020). Determinadas universidades chegaram a terceirizar também algumas de suas competências essenciais, como demonstrado nos estudos (MOHAMMAD, 2020) onde universidades nigerianas terceirizaram o ensino e a pesquisa para professores em tempo parcial e visitantes. Nesse sentido, segundo o mesmo autor, a terceirização surge também como uma alternativa para manter a qualidade dos serviços sem aumentar custos.

Isso revela que a adoção da terceirização na gestão de universidades pode ser contemplada de forma mais ampla ou de forma mais restrita. A forma mais ampla envolveria a terceirização das atividades centrais ou finalísticas, enquanto a forma mais restrita está relacionada somente a serviços acessórios de apoio e suporte as competências essenciais (BARATI et al, 2019). Esse dilema é um dos principais que rondam a terceirização em organizações.

Porém o que tem sido mais habitual é que as universidades têm optado por terceirizar atividades não essenciais (IKEDIASHI; AIGBAVBOA, 2019). Universidades em diferentes partes do mundo estão terceirizando cada vez mais seus serviços de

suporte em um esforço para reduzir custos, aumentar a eficiência dos serviços e aumentar a receita (CALDEIRA; CALDEIRA, 2019; IKEDIASHI; AIGBAVBOA, 2019). É o que demonstra algumas pesquisas empíricas em instituições de educação superior.

Ikediashi e Aigbavboa (2018) buscaram explorar a terceirização como estratégia para funções de gerenciamento de instalações em universidades nigerianas. Eles utilizaram a linha de estudos na área de Gestão Estratégica no campo da Administração. A metodologia do estudo envolveu o uso de pesquisa por meio de um questionário transversal durante o período entre janeiro e junho de 2017, para 43 respondentes, representando 43 universidades. Suas respostas foram analisadas usando estatísticas descritivas e correlação de classificação de *Spearman*. As descobertas revelam que cinco funções para as quais a terceirização tem sido mais eficaz são segurança do campus, serviços de limpeza, operação e manutenção da fábrica, gerenciamento de resíduos e lavanderia, nessa ordem; enquanto a eficácia da terceirização foi menos avaliada pelos entrevistados em recreações, creches, gestão financeira, gestão de recursos humanos e serviços de correio.

No trabalho de Caldeira e Caldeira publicado na “Revista de Administração Pública” em 2019 foi verificado se a terceirização de serviços é economicamente mais vantajosa do que a manutenção de servidores públicos federais no cargo de motorista. A base teórica empregada foi a de Administração Pública. A metodologia da pesquisa consistiu em um estudo de caso, aplicado na Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM), com abordagem comparativa e quantitativa em pesquisa bibliográfica e documental. Os resultados demonstraram que a terceirização reduz os custos anuais e que os altos custos verificados nas folhas de pagamento dos servidores decorrem, principalmente, dos adicionais e auxílios aos quais têm direito. No entanto, para tomada de decisão quanto à terceirização de determinado serviço, deve-se considerar, a reposição de mão de obra, a qualidade do serviço e as aposentadorias.

O estudo de Barati, Najibi, Yusefi, Dehghan e Delavari (2019), utilizaram como base teórica a Gestão Estratégica no campo da Administração e teve como objetivo comparar os departamentos terceirizados da Universidade de Ciências Médica de Shiraz do ponto de vista econômico, acessibilidade dos serviços e qualidade dos serviços durante os anos de 2010-2012. Para isso, foram aplicados questionários

descritivos e analíticos antes e depois nos departamentos terceirizados, extraindo 17 indicadores pela técnica *Delphi* e em seguida, todas as unidades foram avaliadas por meio de indicadores econômicos, de acesso aos serviços e de qualidade. Trata-se de uma pesquisa quantitativa, os dados coletados foram analisados por meio de estatística descritiva por meio do *software MS Excel* e *SPSS* versão 13. Os achados demonstraram que o uso da terceirização resultou no aumento da satisfação de pessoal, de clientes e *stakeholders*. Além disso, aumentou o benefício e diminuiu o custo para o setor público. O estudo concluiu que são necessárias regras para a implementação desta estratégia e monitoramento do setor privado.

Esses estudos mostraram benefícios operacionais (aumento da qualidade, eficiência) e/ou financeiros (economia de custos), mas outra vantagem que pode ser desenvolvida com a terceirização nas universidades é o aumento do controle, uma vez que se passa a ter um único ponto de responsabilidade e com custos previsíveis (IKEDIASHI; AIGBAVBOA, 2019). Por meio de contrato, os administradores universitários podem ainda vincular mais diretamente remuneração com qualidade e cumprimento da tarefa desempenhada por terceiros, afirmam os mesmos autores.

No entanto, embora a terceirização possa trazer diversos benefícios para as organizações, a evidência mostra que existem alguns casos de reintegração, isto é, a decisão de reincorporar uma determinada atividade dentro de uma empresa que anteriormente havia sido transferida para um fornecedor externo, a reintegração pressupõe a quebra de um contrato com um provedor envolvendo a reabilitação da atividade dentro da organização. A literatura acadêmica com foco na reintegração é escassa, provavelmente porque as empresas raramente relatam histórias malsucedidas (BARTHÉLEMY, 2003). No estudo de Cabral et al (2014), eles alertam que algumas falhas na terceirização podem levar a decisão de reintegração da atividade, segundo os autores, as possíveis razões pelas quais a reintegração pode ocorrer são (a) lacunas na redução de custos: às vezes economias esperadas não são alcançadas com a terceirização e este parece ser um dos principais motores da reintegração, (b) mudanças nos padrões de regulamentação trabalhista e (c) questões de contratação, isso é, pressão em terceirizar esteve entre os principais elementos responsáveis pelas falhas de terceirização. A análise deste caso mostra a importância

da escolha estratégica ou intenções para terceirização (CABRAL; QUELIN; MAIA, 2014).

O desenvolvimento da confiança mútua entre as partes contratantes pode atenuar os riscos do comportamento de interesse próprio, sustentando assim o sucesso das parcerias e evitar a reintegração por falha de terceirização (LEE et al., 2003). Contratos baseados em incentivos, implícita e explicitamente, também ajudam a alinhar os objetivos dos compradores e fornecedores e promover acordos de terceirização bem-sucedidos (BARTHÉLEMY, 2003). Contrariamente, a ausência de tais incentivos em contratos de terceirização reduz a probabilidade de sucesso de externalização e aumenta a probabilidade de reintegração no futuro (CABRAL; QUELIN; MAIA, 2014).

Ao firmar um contrato, os administradores precisam reconhecer claramente as expectativas da terceirização. Os gestores têm que avaliar os resultados finais com as expectativas de fazer os pagamentos e o que levará a uma melhor gestão dos serviços de suporte (BARATI *et al.*, 2019). Nesse sentido, a incapacidade de especificar necessidades contratuais impede as empresas de explorar os benefícios da terceirização (ROBINSON, 2001). Segundo Quélin e Duhamel (2003), os gestores devem detalhar nos contratos de terceirização:

- a) o escopo de serviços a serem entregues;
- b) níveis de serviço e instrumentos para medir o desempenho;
- c) recompensas; e
- d) disposições de rescisão e as consequências da rescisão.

Se esses itens não forem observados a terceirização provavelmente falhará e ocorrerá a reintegração (CABRAL; QUELIN; MAIA, 2014).

Bonelli e Cabral (2018) advertem que além das competências de negociação de contratos, as competências de monitoramento também devem ser consideradas, as quais têm a intencionalidade de reprimir os comportamentos oportunistas dos diversos agentes envolvidos.

Os tomadores de decisão preocupados com a terceirização devem principalmente ter em conta as vantagens e desvantagens da terceirização, certificando-se da plausibilidade da estratégia, considerando as idiosincrasias de uma organização complexa como as universidades. Trata-se claramente de uma

decisão que precisa levar em consideração os objetivos institucionais mais amplos (CABRAL, LAZZARINI; AZEVEDO, 2013)

No artigo de Kiani, Bagheri, Ebrahimi e Alimohammadlou (2019), os autores investigaram em uma universidade iraniana as atividades terceirizáveis por meio de técnicas de tomada de decisão multicritério difusa. A base teórica está centrada essencialmente nas contribuições das teorias na área da economia. O estudo foi uma pesquisa descritiva aplicada envolvendo cinco fases e contou com um método integrado de pesquisa exploratória. A literatura foi amplamente revisada e, por meio da metassíntese e da opinião de especialistas (método *Delphi*), foi construído um modelo para classificar as atividades terceirizáveis, sugerindo que tomadores de decisão e pesquisadores teriam que considerar vários critérios e vários métodos simultaneamente para selecionar as atividades terceirizáveis. Os autores argumentaram que é imprescindível descobrir os pontos fracos e fortes em um possível projeto de terceirização (KIANI et al. 2019). A supervisão e avaliação de forma eficaz podem ser realizadas somente quando critérios precisos e apropriados são propostos para fazer julgamentos e tomar decisões, indicam os mesmos autores.

Barati *et al.* (2019) corroboram dessa visão ao recomendarem que sejam definidas as regras para a implementação desta estratégia e monitoramento do setor privado. Além disso, definir indicadores para avaliação da terceirização e acompanhamento contínuo de indicadores são recomendados para uma melhor análise pelos formuladores de políticas (BARATI *et al.*, 2019).

Sobretudo, a implantação de uma estratégia de terceirização em uma universidade precisa ser acompanhada de modelos adequados com a realidade *sui generis* desse tipo de organização (MEYER JR., 2021). Deve também permitir que seus resultados sejam sentidos por seus usuários finais (WEKULLO, 2017).

METODOLOGIA

REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA

Foi realizada revisão sistemática da literatura no intuito de conhecer o estado da arte das publicações na área de terceirização de serviços nas universidades.

Segundo Kitchenham (2004) a revisão sistemática percorre uma sequência bem definida de etapas metodológicas, a primeira é o planejamento, onde são determinadas as necessidades da revisão e configuração do protocolo que possua informações como as palavras-chaves, os critérios de inclusão e exclusão e demais filtros pertinentes para auxiliar todo o processo de revisão sistemática. A segunda etapa é a condução, nela é coletada toda a bibliografia de acordo com o protocolo predeterminado, os estudos mais significativos são analisados e selecionados, extraindo deles as informações mais relevantes. A última etapa é o relato dos resultados (KITCHENHAM, 2004).

Na primeira etapa foram realizadas pesquisas em três bases de dados *Web of Science*, *Scopus* e *Scielo*, com a finalidade de encontrar estudos que abordem sobre o objeto de pesquisa.

Quadro 2 - Base de dados usadas para a pesquisa das palavras-chave.

Base de dados	Tipo	URL
Web of Science	Biblioteca Digital	https://www-webofscience.ez46.periodicos.capes.gov.br/
Scopus	Biblioteca Digital	https://www-scopus-com.ez51.periodicos.capes.gov.br/
Scielo	Biblioteca Digital	https://search-proquest.ez51.periodicos.capes.gov.br/

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

A identificação e seleção foram feitas durante os meses de agosto a dezembro de 2021. No intuito de encontrar os estudos almejados utilizou-se de termos-chave tanto na língua inglesa quanto na portuguesa. Assim, inicialmente na consulta foram

utilizadas as palavras-chaves em inglês “*outsourcing*” AND “*University Management*” OR “*universities*” OR “*colleges*” or “*higher education*”.

Quadro 3 - Grupos de palavras-chave empregados na pesquisa dos artigos.

Grupo de palavras-chave
Grupo 1: <i>Outsourcing</i>
Grupo 2: <i>Universities, colleges</i>
Grupo 3: <i>University management, higher education</i>

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

O grupo 1 contém a palavra “*outsourcing*” que traduzida para o português significa “terceirização”. O grupo 2 apresentam as palavras: universidades e faculdades, o grupo 3 exibem as palavras gestão universitária e educação superior, o grupo 2 e 3 foram utilizados na tentativa de delimitar o campo de estudo dentro da terceirização.

No intuito de melhorar a filtragem dos artigos encontrados utilizou-se da combinação de termos. Deste modo, para obter um resultado mais preciso foram realizadas diversas combinações entre as palavras-chave e adicionados alguns filtros no intuito de se obter um melhor resultado na pesquisa. O escopo da pesquisa focou em artigos publicados nos últimos 5 anos, ou seja, entre 2017 e 2021.

Quadro 4 - Algoritmo usado na pesquisa das palavras-chave.

Algoritmo: (Grupo1) AND (Grupo2) AND (Grupo3)

TITLE-ABS KEY (“Outsourcing”)

AND (universities OR college)

OR (University Management OR higher education)

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Com este resultado mais refinado, realizou-se a leitura dos títulos dos artigos aplicando critérios de inclusão e exclusão. Deste modo foram incluídas todas as publicações que atendessem as três premissas listadas a seguir:

-
- a) Trabalhos que estejam integralmente disponíveis nas bases de dados consultadas;
 - b) Trabalhos publicados em inglês ou português nos últimos 5 anos;
 - c) Trabalhos da área de administração e áreas correlatas.

Conseqüentemente, foram excluídas todas as publicações que pudessem ser caracterizados como:

- a) Trabalhos publicados como capítulos e resenhas de livros, mini avaliações e material editorial;
- b) Trabalhos que não apresentavam como foco de seus estudos a terceirização de atividades dentro das universidades.

Quadro 5 - Filtros utilizados na pesquisa.

Filtros
Somente artigos
Idioma inglês e/ou português
Ano de publicação: 2017 a 2021
Áreas temáticas: gestão, administração e administração pública
Artigos relacionados a terceirização em universidades/faculdades

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Após aplicação desses filtros a base de dados *Web of Science* retornou 70 artigos, *Scielo* 40 e *Scopus* 19. Na sequência da pesquisa, analisou-se os resumos dos artigos escolhidos, resultando em um aproveitamento de 43 artigos para construção do referencial teórico, distribuídos da seguinte forma: 30 artigos da *Web of Science*, 9 da *Scielo* e 4 artigos da *Scopus*.

CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Quanto ao grau de cristalização da questão de pesquisa caracteriza-se como um estudo formal, pois já existe uma questão de pesquisa formalizada que foi respondida utilizando-se de métodos científicos. O método de coleta de dados consistiu no estudo da percepção dos gestores envolvidos nos processos de terceirização, para isso foram realizadas entrevistas a fim de colher informações dos sujeitos envolvidos com o tema em questão (COOPER; SCHINDLER, 2016).

Em relação ao controle de variáveis o estudo qualifica-se como *ex post facto*, uma vez que não há controle sobre as variáveis, elas foram analisadas e relatadas sem interferência por parte do pesquisador. Em referência ao objetivo do estudo a pesquisa é descritiva, pois consistiu na análise e descrição de como o uso da terceirização tem afetado as rotinas, custos e processos de duas universidades públicas federais, buscando responder perguntas como “quem, o quê, onde, quando ou quanto” (COOPER; SCHINDLER, 2016, p. 127).

No que diz respeito a dimensão de tempo trata-se de uma análise transversal, ou seja, a pesquisa foi efetuada em período restrito de tempo em que ocorreu a coleta de dados. Quanto ao escopo foi realizado um estudo multicaso para verificar situações nos próprios locais onde ocorrem os fatos, buscando múltiplas perspectivas de um mesmo acontecimento em um estipulado ponto no tempo (YIN, 2015). O ambiente da pesquisa é identificado como de campo, visto que se trata de condições realistas e não simuladas (COOPER; SCHINDLER, 2016).

Trata-se também de estudo qualitativo. Classifica-se a pesquisa como qualitativa, quando “seus objetivos preveem explorar e descrever a complexidade ou especificidades de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis; compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais” (FREIRE, 2013, p. 51),

Nessa mesma toada, Rego, Cunha e Meyer Jr (2018) destacam que a pesquisa qualitativa busca entender e analisar a relação de um fenômeno articulado ao seu contexto local.

A ampliação da dimensão amostral nem sempre representa uma vantagem, em alguns casos isso se mostra desnecessário ou até desfavorável. O fundamental é que seja selecionada uma quantidade satisfatória para atender aos objetivos da pesquisa (REGO; CUNHA; MEYER JR, 2018).

Desta forma, a pesquisa qualitativa é projetada para demonstrar como e por que as coisas acontecem, como acontecem. Permite entender os diferentes significados que as pessoas atribuem as suas experiências, podendo focar mais nos entendimentos, interpretações e motivações ocultas das pessoas, visando alcançar uma compreensão significativa sobre determinada situação (COOPER; SCHINDLER, 2016). Neste estudo, buscou-se aprofundar o conhecimento nessa temática específica da administração de universidades, tendo como objeto de estudo duas universidades públicas importantes no contexto regional e nacional.

Quadro 6 - Resumo da metodologia.

Abordagem	Qualitativa
Questão de pesquisa	Formal
Método	Multicaso
Técnicas de Coleta de Dados	Pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas
Controlo de variáveis	<i>Ex post facto</i>
Objetivo	Descritiva
Dimensão de tempo	Transversal
Ambiente	Estudo de campo

Fonte: elaborado pela autora (2021).

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O estudo de caso é um método necessário para compreender áreas de pesquisa importantes dentro da gestão pública, sendo o método mais indicado e aceito, quando comparado a outros métodos na gama da metodologia de pesquisa, para atender anseios e entender problemáticas sociais nos padrões estudados (FLYVBJERG, 2006).

Segundo Trochim (1989), a busca de padrões dentro das linhas de pesquisas auxilia na melhoria da qualidade do estudo e fornecem declarações mais concretas sobre os resultados dentro do contexto abordado. As manifestações dos objetos de interesse na pesquisa pressupõem que, sempre que possível, vários programas, medidas e grupos de participantes serão incluídos em um estudo. Deve-se articular e

observar as relações entre essas múltiplas manifestações dos objetos de interesse. No nível teórico, deve-se tentar especificar como programas, medidas e os grupos de participantes estão inter-relacionados. Do lado da observação da pesquisa de campo, deve-se confirmar as hipóteses, examinando o grau de semelhança entre programas, pessoas ou medidas de acordo com as expectativas (TROCHIM, 1989).

Nesta pesquisa foi utilizada a técnica de triangulação de dados, a qual, segundo Cooper e Schindler (2016), é uma estratégia utilizada para combinar variados métodos qualitativos ou quali-quantitativos aumentando assim a validade e a qualidade percebida da pesquisa.

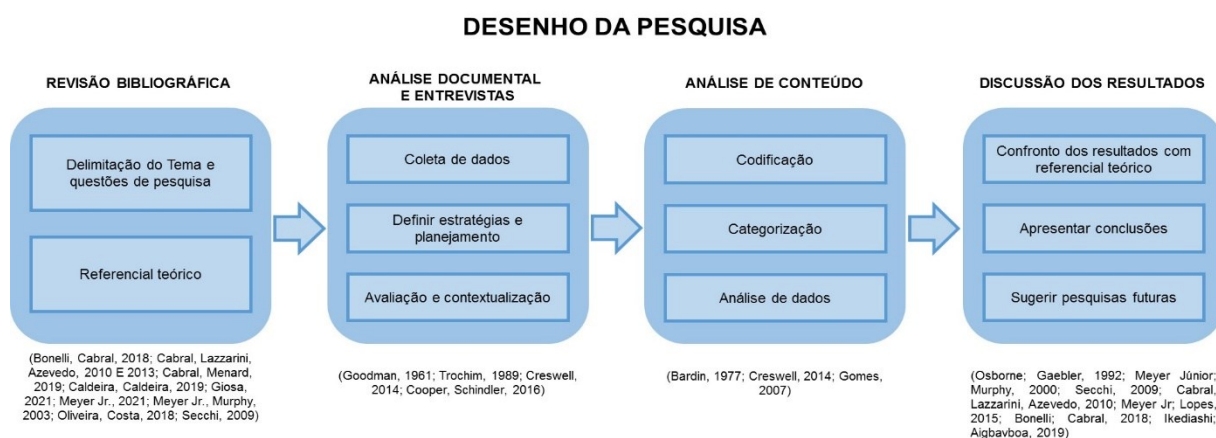
Este modelo de pesquisa qualitativa envolve o contato com a comunidade por meio da técnica direta, buscando anotações e informações para descrever e compreender o objeto estudado. Envolvem fatores como a relação do observador com o campo da pesquisa, os critérios da validade e confiabilidade, a seleção do local, a amostragem, as entrevistas e os resultados (JACCOUD; MAYER, 2010).

Angers (1992), salienta que para seleção do local da pesquisa é fundamental compreender o contexto do local, dos objetivos e do ambiente. Para seleção dos entrevistados se deve considerar suas funções, características, habilidades e a motivação pela presença dos mesmos no local atual. Também é de suma importância, o conhecimento das ações, meios e reflexos dos impactos abordados dentro do ambiente avaliado.

Nessa perspectiva, o percurso metodológico para a coleta e o tratamento dos dados seguiu quatro fases: revisão bibliográfica, análise documental e entrevistas semiestruturadas, análise de conteúdo e discussão dos resultados.

Baseado nas etapas do estudo, foi possível esboçar o desenho de pesquisa, conforme figura 1.

Figura 1 - Desenho da pesquisa do impacto na terceirização de serviços de limpeza na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS e na Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC.



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Na primeira e segunda fase realizou-se uma revisão bibliográfica e consultas as legislações e normas institucionais relacionadas aos serviços de terceirização, entendendo seu funcionamento, abordagem, impactos, oportunidades e desafios para as comunidades envolvidas e para sociedade como um todo. Com os resultados da pesquisa documental foi realizada uma síntese do contexto organizacional das instituições pesquisadas, trazendo informações sobre a estrutura e funcionamento da UFMS e da UFSC, em especial sobre os setores identificados como atuantes na área de terceirização, essas etapas são fundamentais para a elaboração dos instrumentos de coleta de dados. Os documentos coletados e usados nessa etapa de coleta de dados documentais, ou dados secundários, estão objetivados no quadro 7, 8 e 9.

Quadro 7 - Legislações que foram analisadas para coleta de dados.

Documentos pesquisados	Ano de publicação
Decreto-lei nº 200	1967
Lei nº 6.019	1974
Lei nº 8.666	1988
Lei nº 8.958	1994
Lei Complementar nº 101	2000
Lei nº 13.429	2017
Instrução normativa nº 5	2017

Decreto nº 9.262	2018
Decreto nº 10.185	2019
Lei nº 14.133	2021

Fonte: elaborado pela autora (2021).

Quadro 8 - Documentos analisados na coleta de dados na UFMS.

Nome do Documento	Órgão Gerador/Aprovador	Ano de Publicação
Relatórios de Gestão	Conselho diretor da UFMS	2000 a 2021
Relatórios de Pessoal Terceirizado	Seção de Acompanhamento e Controle dos Empregados Terceirizados	2014 a 2021
Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - 1ª Edição	Conselho diretor da UFMS	2019
Plano de Desenvolvimento Institucional 2020-2024	Conselho universitário da UFMS	2020

Fonte: elaborado pela autora (2021).

Quadro 9 - Documentos analisados na coleta de dados na UFSC.

Nome do Documento	Órgão Gerador	Ano de Publicação
Relatórios de Gestão	Conselho diretor da UFSC	2000 a 2021
Portaria 37/GR	Conselho diretor da UFSC	2012
Manual de fiscalização de contratos de serviços terceirizados	AGU	2013
Planilhas de serviços terceirizados	Departamento de Projetos, Contratos e Convênios da UFSC	2011 a 2020
Plano de Desenvolvimento Institucional 2020-2024	Secretaria de Planejamento da UFSC	2019

Fonte: elaborado pela autora (2021).

Ainda na segunda fase, para entender o contexto dentro das universidades públicas brasileiras, foi elaborado o roteiro para entrevista semiestruturado para orientar a coleta de informações de acordo com as categorias do estudo. De acordo com Gerhardt et al (2009), o roteiro exhibe algumas perguntas preestabelecidas, mas não limita as mesmas, pois também possibilita que sejam desenvolvidos novos assuntos resultantes das questões principais. A entrevista foi realizada com os agentes envolvidos com terceirização dentro das instituições, gestores universitários, pró-reitores e fiscais de contrato, identificando a satisfação e os pontos de melhoria em relação aos serviços prestados pelas empresas terceirizadas, conforme ilustrado no quadro 6. Com o intuito de compreender melhor o fenômeno estudado, também foram entrevistados empresários/dirigentes de empresas prestadoras de serviços, buscando as suas percepções sobre a terceirização, e especialistas em terceirização. Os especialistas serviram para apresentar elementos que melhorassem a compreensão do fenômeno da terceirização e apontassem as principais tendências existentes no setor.

Para assegurar a proteção e integridade física dos respondentes, dada a situação de pandemia ocasionada pela doença infecciosa causada pelo coronavírus (COVID-19), as entrevistas semiestruturadas foram realizadas de maneira virtual, com a utilização de ferramentas eletrônicas, como *e-mail*, *WhatsApp*, e vídeo conferências.

Na terceira fase foi realizada a integração dos dados primários e secundários, utilizando-se da ferramenta da análise de conteúdo como procedimento para tratamento de dados, codificando de forma dedutiva os fragmentos dos textos transcritos nas entrevistas, isso é, baseados nos conceitos apresentados no referencial teórico. Nessa etapa também foi realizada a categorização pelo critério semântico, agrupando os códigos identificados por similaridade e identificado o relacionamento entre as categorias e subcategorias.

Na quarta e última fase foi realizada a discussão dos resultados comparando as categorias e subcategorias identificadas nos dados coletados com os estudos relevantes listados no referencial teórico. Além disso, foi redigido o relatório final, apresentando as discussões e sugestões de futuras pesquisas.

Quadro 10 - Instrumentos e fatores de análise para atingir os objetivos específicos.

Objetivos específicos	Fatores de análise	Instrumentos de coletas de dados
a) analisar a percepção dos gestores acerca da terceirização nas universidades	Estudo da comunicação / interpretação	Entrevistas semiestruturadas com os gestores universitários, com os responsáveis pelas terceirizadas e com especialistas em terceirização (um modelo de formulário para cada uma destas categorias)
b) apurar o custo financeiro da terceirização do serviço de limpeza na gestão das universidades estudadas;	Interpretar documentos financeiros/orçamentários institucionais	Pesquisa no boletim oficial das duas instituições Documentos institucionais (relatórios e documentos publicados nos sites da UFMS e UFSC).
c) Identificar os principais resultados obtidos a partir da terceirização nas duas IES.	Relacionar os resultados e análises apuradas nos outros objetivos específicos com as entrevistas semiestruturadas	Pesquisa documental (relatórios e documentos publicados nos sites da UFMS e UFSC). Entrevistas semiestruturadas com os gestores universitários, com os responsáveis pelas terceirizadas e com especialistas em terceirização (Um modelo de formulário para cada uma destas categorias)

Fonte: Elaborado pela autora (2021)

A análise dos resultados é uma das etapas mais importantes do estudo. Afinal, nessa fase os dados obtidos são tratados de modo a se obter resultados e descobertas que sejam úteis para estudiosos e praticantes da administração.

Segundo Bardin (1977, p. 95) a análise de conteúdo deve ser organizada em três etapas: a) Pré-análise; b) Exploração do material; c) Tratamento dos resultados obtidos, inferência e interpretação. Na primeira etapa faz-se necessário estabelecer um planejamento, que possa ser ajustável, isso é, que aceite a inclusão de novos procedimentos durante a análise. Essa fase tem como missão: a seleção de

documentos que serão analisados, a formulação de hipóteses e objetivos e a preparação de indicadores que evidenciem a interpretação final. Essas atividades não são obrigatoriamente sucessórias, a ordem pode ser aleatória.

Deve-se fazer uma leitura flutuante a fim de conhecer os documentos, selecionar os documentos que serão analisados (a priori) ou escolher os documentos que foram coletados para análise (a posteriori), constituir o corpus que se refere ao "conjunto dos documentos tidos em conta para serem submetidos aos procedimentos analíticos" Bardin (1977, p. 96) baseado na exaustividade, representatividade, homogeneidade e pertinência, formular as hipóteses (pode-se confirmar ou infirmar) e objetivos (propósito geral), referenciar os índices e criar indicadores seguros e precisos e preparar o material.

A segunda etapa consiste na exploração do material, por meio da codificação e categorização. Na codificação, é necessário fazer o recorte das unidades de registro que podem ser o tema, a palavra, o acontecimento, o objeto, o documento, também deve ser realizada a enumeração. A categorização observará algum dos seguintes critérios: semântico, sintático, léxico ou expressivo (BARDIN, 1977).

Por último é realizado o tratamento dos resultados obtidos e interpretação que pode ser feito por meio da inferência, que é uma espécie de interpretação controlada. Segundo Bardin (1977, p. 133), a inferência poderá "apoiar-se nos elementos constitutivos do mecanismo clássico da comunicação: por um lado, a mensagem (significação e código) e o seu suporte ou canal; por outro, o emissor e o receptor".

Portanto, a análise de conteúdo consiste em:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 1977, p. 42).

Em estudos de caso a análise de dados é caracterizada pela descrição com riqueza de detalhes do caso estudado e, principalmente, de seu contexto, objetivando estabelecer correspondências e padrões entre duas ou mais categorias (CRESWELL, 2014).

De acordo com Bardin (1977) há diversas formas para analisar conteúdos de materiais de pesquisa. Neste estudo foi adotada a análise categorial, que segundo a mesma autora (1977, p. 153) “Funciona por operações de desmembramento do texto em unidades, em categorias segundo reagrupamento analógicos”. Na análise Categorial foram realizadas operações de desmembramento dos textos em unidades (decomposição), e posteriormente foram agrupadas em categorias, de acordo com a frequência ou ausência de itens correspondentes.

Para categorização (transformar dados brutos em dados ordenados) o processo obedeceu os princípios da objetividade, exclusão mútua, pertinência, produtividade, homogeneidade e fidelidade (BARDIN, 1977)

Assim, após a etapa da coleta de dados foi realizada a classificação do material, identificando o que eles possuem em comum que permitem seu agrupamento. Os dados coletados uma vez organizados foram reunidos em categorias (Quadro 11). A utilização da análise de conteúdo por categorias temáticas possibilitou a estruturação do conteúdo das respostas dos entrevistados de acordo com as categorias provenientes do referencial teórico, ou seja, (1) administração pública; (2) por que os governos terceirizam?; e (3) terceirização na administração universitária. A unidade de registro da análise é temática/categorial, pois o agrupamento das informações foi feito por semelhança de significado.

Dentro da categoria da administração pública foram identificados os aspectos relacionados ao planejamento realizado pela administração pública, as normatizações utilizadas sobre a temática da terceirização e a operacionalização da contratação de serviços terceirizados; na segunda categoria (por que os governos terceirizam) foram identificadas as principais motivações, vantagens e resultados obtidos a partir da terceirização nas duas IES; e na terceira categoria (terceirização na administração universitária) foram analisados os aspectos relacionados à gestão e fiscalização dos serviços terceirizados, bem como os gargalos referentes ao monitoramento e controle desses processos nas duas IES e o custo financeiro da terceirização do serviço de limpeza na gestão das universidades estudadas, conforme demonstrado no quadro 11.

Quadro 11 - Categorias de análise

Categorias de análise	Unidades de registro	Principais autores	Evidências Empíricas
Administração pública	<ul style="list-style-type: none"> • Planejamento; • Legislações; • Operacionalização da contratação. 	Osborne; Gaebler (1992); Weber (1999); Bouckaert (2002); Meyer (2021).	Dados Primários: entrevistas semiestruturadas com as 3 categorias; Dados Secundários: consulta a documentos institucionais, publicações e boletim oficial das duas IES.
Por que os governos terceirizam?	<ul style="list-style-type: none"> • Motivações; • Vantagens; • Resultados obtidos a partir da terceirização nas duas IES. 	Rangan et al. (2006); Hodge e Greve (2007); Mahoney, Mcgahan e Pitelis (2009); Klein et al. (2010, 2013); Cabral, Lazzarini e Azevedo (2010); Kivleniece e Quelin (2012, 2018); Chen et al. (2013); Cabral, Lazzarini e Azevedo (2013); Meyer (2014); Cabral e Lazzarini (2015); Cabral e Menard (2019); Giosa (2021).	Dados Primários: entrevistas semiestruturadas com as 3 categorias; Dados Secundários: consulta a documentos institucionais, publicações e boletim oficial das duas IES.
Terceirização na	<ul style="list-style-type: none"> • Gestão e fiscalização dos serviços terceirizados 	Spiller (1990); Levy e Spiller (1994); Giosa (1997); Paula	Dados Primários: entrevistas semiestruturadas com

administração universitária	<ul style="list-style-type: none"> • Gargalos referentes ao monitoramento e controle • Custos 	(2005); Jacobides e Winter (2005); Rangan et al. (2006); Secchi (2009); Gulati et al. (2009); Koschmann et al. (2012); Moszoro e Spiller (2012); Meyer e Meyer Jr (2013); Quelin et al. (2017); Kivleniece et al. (2017).	as 3 categorias; Dados Secundários: consulta a documentos institucionais, publicações e boletim oficial das duas IES.
-----------------------------	---	---	---

Fonte: elaborado pela autora (2021).

A partir daí os dados foram triangulados e foram estabelecidas relações entre as informações coletadas na etapa de entrevistas com as informações dos dados secundários. A análise permitiu confrontar as informações oriundas de diferentes fontes e observar tendências e padrões. Desse modo, o quadro 12 apresenta o resumo dos procedimentos metodológicos que caracterizaram esta pesquisa.

Quadro 12 - Resumo da análise dos dados.

Caracterização da pesquisa	Qualitativa e descritiva
Método Investigativo	Estudo multicaso
Técnicas de Coleta de Dados	Entrevistas semiestruturadas e pesquisa documental
Quantidade de Entrevistados	16 (dezesesseis)
Classificação da Amostra	12 (doze) gestores universitários 2 (dois) representantes de empresas terceirizadas no ramo da limpeza 2 (dois) especialistas em terceirização
Análise de Dados	Análise de conteúdo

Fonte: elaborado pela autora (2021).

O processo de análise do material pesquisado proporcionou a enumeração e sistematização das características de seus elementos. Como consequência do processo de descrição foi elaborado um texto síntese para cada categoria representada, de maneira a retratar o conjunto de significados existentes nas diferentes unidades de análise.

Após essa etapa, foi realizada a interpretação, ou seja, conferida nova significação a estas características. Bardin (1977) explica que a interpretação sugerida pelo método de Análise de Conteúdo baseia-se em identificar por detrás do discurso, normalmente polissêmico e simbólico, um significado não explícito. E isso requer um enorme esforço de interpretação do pesquisador.

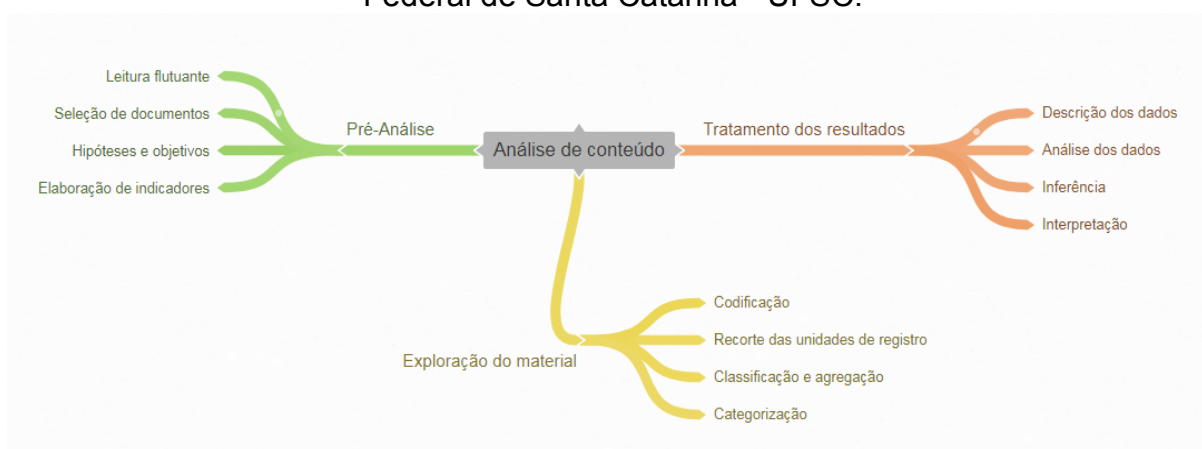
Segundo Gomes (2007),

[...] a interpretação dentro de uma perspectiva de pesquisa qualitativa não tem como finalidade contar opiniões ou pessoas. Seu foco é, principalmente, a exploração do conjunto de opiniões e representações sociais sobre o tema que pretende investigar. Esse estudo do material não precisa abranger a totalidade das falas e expressões dos interlocutores porque, em geral, a dimensão sociocultural das opiniões e representações de um grupo que tem as mesmas características costuma ter muitos pontos em comum ao mesmo tempo que apresentam singularidades próprias (GOMES, 2007, p. 79).

Foram confrontados três elementos: a) a base teórica inicial; (b), os objetivos e; (c) os achados da pesquisa. Tudo isso objetivou produzir inferências e elaborar sínteses interpretativas.

Por último, realizou-se inferências interpretativas para elaboração de textos argumentativos, analíticos, descritivos e propositivos, evidenciando generalidades e particularidades das análises, incluindo as falas dos entrevistados, relacionando-as às referências teóricas e ainda às percepções do pesquisador, procurando atender plenamente o objeto de estudo (figura 2).

Figura 2 - Análise de dados da pesquisa do impacto na terceirização de serviços de limpeza na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS e na Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC.



Fonte: Elaborado pela autora, baseado em Bardin (2011).

UNIDADE DE ANÁLISE

A unidade de análise do trabalho é organizacional e foram estudadas duas instituições de educação superior. A escolha dessas duas organizações foi devidamente justificada pela sua relevância nas regiões Sul e Centro-Oeste do país.

Uma das importantes fontes de informação para a pesquisa, foram os dados primários e nesse sentido utilizou-se de entrevistas de campo. Para determinação do número de entrevistados, considerou-se as propostas de Boddy (2016) e Rego, Cunha e Meyer Jr (2018), onde indicam o número de 12 entrevistados para se obter a saturação das informações e entender o contexto do estudo de caso. Os autores explicam que este número pode ser alterado de acordo com a necessidade e a oportunidade de se obter mais informações e dados. Nesta pesquisa estabeleceu-se o número de 16 entrevistados.

Os sujeitos da pesquisa são compostos pelos responsáveis pela gestão, fiscalização e comunicação com as empresas terceirizadas, coordenadores administrativos, fiscais de contrato, dirigentes de empresas e especialistas em terceirização, conforme quadro a seguir.

Quadro 13 - Sujeitos da pesquisa.

UFMS	UFSC
------	------

Pró-Reitor de Administração e Infraestrutura	Pró-Reitor de Administração
Diretor de Gestão de Contratações – DICONT/PROADI	Diretor do Departamento de Projetos, Contratos e Convênios – DPC
Servidor da Secretaria de Contratos e Convênios – SECOC/DICONT/PROADI	Servidor do Departamento de Projetos, Contratos e Convênios – DPC
Gestor do contrato de limpeza	Coordenador da Coordenadoria de Contratos Terceirizados - (CCT/DPC)
Diretor da Diretoria de Gestão Orçamentária	Secretário de Planejamento
Fiscal do contrato terceirizado de limpeza	Fiscal do contrato terceirizado de limpeza
Membros Externos	
Responsáveis/representantes das empresas terceirizadas Especialistas em terceirização	

Fonte: elaborado pela autora (2021).

Na presente pesquisa, foi utilizado o método *snowball*, também conhecido como *snowball sampling* (Bola de Neve). Nesse método, o entrevistado, além de contribuir com a pesquisa, também indica outro participante que atenda os requisitos necessários para, na sequência, participar da pesquisa, e assim sucessivamente, até que se atinja o tamanho da amostra desejada (GOODMAN, 1961).

Segundo Cooper e Schindler (2016) a amostragem bola de neve utiliza uma abordagem de referência para alcançar potenciais entrevistados que poderiam ser difíceis de encontrar, os indivíduos indicados podem ter atitudes, experiências ou características semelhantes ou diferentes daquelas apresentadas pelo elemento original. Esse método é frequentemente utilizado em pesquisas qualitativas.

As informações coletadas a partir dos entrevistados, permitiu melhor conhecer a percepção e as perspectivas dos gestores acerca da terceirização nas respectivas universidades, pois, de acordo com Vergara (2013, p. 52), “uma das fontes mais importantes para o estudo de casos é a entrevista”.

COLETA DE DADOS

As entrevistas foram do tipo semiestruturada e contaram com o apoio de roteiro de entrevistas (apêndices B, C e D). Foram elaborados 3 roteiros diferenciados para ser aplicado em cada um dos 3 públicos distintos que foram entrevistados.

Os entrevistados receberam os convites para participarem da pesquisa por e-mail. Nesse e-mail constava o texto da apresentação da pesquisa. Após o aceite, foram enviados o Termo de consentimento livre e esclarecido (TCLE) – apêndice A, e o link para videoconferência, as perguntas não foram disponibilizadas previamente, foram pronunciadas apenas durante as entrevistas. Em decorrência da pandemia, as entrevistas foram realizadas por vídeoconferência através da ferramenta *Google Meet*, com exceção do entrevistado nº 14, que solicitou que a entrevista fosse presencial por conta de dificuldades com a internet. O primeiro gestor da UFSC a responder a entrevista piloto foi o Coordenador da Coordenadoria de Contratos Terceirizados, que fez uma análise crítica das perguntas e contribuiu para melhoria da redação. Isso explica a discrepância na duração da entrevista (120min) em relação aos outros entrevistados, conforme evidenciado no quadro 10.

Mediante a autorização dos participantes, as entrevistas foram gravadas e transcritas conforme recomendado por Creswell (2014), o autor diz que logo após as entrevistas deve ser efetuada uma descrição narrativa consistente no Diário de Campo, utilizando-se das gravações de áudio das respostas dos entrevistados. Essas gravações e transcrições possibilitam maior confiabilidade e validade às entrevistas (YIN, 2015).

Uma vez concluídas as entrevistas, elas foram transcritas e arquivadas. A partir da fase 2 os dados foram reunidos em planilhas de Excel, onde sucederam as devidas codificações, respeitando-se uma sequência ordinária que considerava a ordem de realização das entrevistas efetivadas, ou seja, E1 para a primeira entrevista e assim consecutivamente (E2, E3, E4...E16). A troca dos nomes por identidades simbolizadas por letra e números foi realizada na intenção de facilitar a citação das falas e de garantir a confidencialidade dos entrevistados. O Quadro a seguir relaciona a função dos entrevistados com a identificação empregada pela pesquisadora para proferir as citações diretas e indiretas das falas desses sujeitos de pesquisa.

Quadro 14 - Identidade dos Entrevistados.

Função	Identificação
Gestor universitário	E1; E3; E4; E5; E6; E7; E10
Pró-reitor de administração	E2; E9
Fiscal do contrato	E8; E13
Gestor do contrato	E12
Preposto da Empresa Contratada	E11; E14
Especialista em terceirização	E15; E16

Fonte: elaborado pela autora (2022).

Perfil dos entrevistados

No quadro 11, a seguir, estão identificados o perfil dos entrevistados e os detalhes das entrevistas realizadas.

Quadro 15 - Relação de entrevistas efetivamente realizadas.

Entrevistado	PERFIL		PERFIL				DETALHES DA ENTREVISTA			
	Gênero	Idade	Função	Instituição	Tempo total de trabalho na entidade (em anos)	Tempo na função atual (em anos)	Formação	Data da entrevista	Duração (minutos)	Meio da entrevista
E1	M	37	Coordenadoria de Contratos Terceirizados (CCT/DPC/PROADI) - UFSC Coordenador da Coordenadoria de Contratos Terceirizados	UFSC	6	5	Graduação: Administração; Especialização: Gestão estratégica de pessoas; Mestrado Profissional em Administração Universitária	28/10/2021	120	videoconferência
E2	M	60	Pró-Reitoria de Administração – UFSC Pró-Reitor de Administração	UFSC	36	5	Graduação Ciências Econômicas, Mestrado em Administração	05/11/2021	17	videoconferência
E3	M	35	Direção Departamento de Projetos, Contratos e Convênios Diretor do Departamento de Projetos, Contratos e Convênios	UFSC	7	5	Graduação: Administração; Especialização: Gestão pública	05/11/2021	77	videoconferência
E4	M	41	DICONT/PROADI – Diretoria de Gestão de Contratações Diretor da Diretoria de Gestão de Contratações	UFMS	10	3	Graduação: Ciências Contábeis, especialização em contabilidade financeira e	08/11/2021	70	videoconferência

							auditoria e gestão pública hospitalar			
E5	M	40	DIGOR/PROPLAN –Diretoria de Gestão Orçamentária Diretor de Gestão Orçamentária	UFMS	15	6	Graduação: Administração / Especialização em gestão de projetos, Mestrado Profissional em administração Universitária (em andamento)	09/11//2021	36	videoconferência
E6	F	30	SECOC/DICONT/PROADI – Secretaria de Contratos e Convênios Secretária da Secretaria de Contratos e Convênios	UFMS	6	2	Comunicação social, habilitação em jornalismo	09/11/2021	46	videoconferência
E7	M	33	Secretaria de Planejamento (Seplan) – UFSC Secretário de Planejamento e Orçamento da UFSC (Seplan)	UFSC	4	2	Bacharel em Ciências Contábeis pela UFSC (Mestre em Contabilidade) e Doutor em Contabilidade	10/11/2021	39	videoconferência
E8	F	29	Pró-Reitoria de Administração – PROAD Fiscal do contrato de limpeza	UFSC	5	5	Graduação em Ciências Contábeis; Especialização em Contabilidade Pública e Responsabilidade Fiscal	10/11/2021	50	videoconferência
E9	M	59	Pró-reitoria de Administração e Infraestrutura	UFMS	28	4	Graduação em Ciências Econômicas / Especialista em	11/11/2021	62	videoconferência

			Pró-reitor de Administração e Infraestrutura				Formação Docente para o Ensino Superior / Especialização em Avaliação Institucional			
E10	M	33	Servidor do Departamento de Projetos, Contratos e Convênios Chefe do setor de Empenhos e Pagamentos	UFSC	9	8	Graduação em Ciências Contábeis; Especialização em Contabilidade Pública e Responsabilidade Fiscal; Mestrado profissional em Administração Universitária	11/11/2021	58	videoconferência
E11	M	53	Grupo Provac Gerente regional	UFSC	11	11	Ensino médio	11/11/2021	17	videoconferência
E12	M	38	SESEG/DISERV/PROADI – Secretaria de Segurança e Conservação Gestor do contrato de limpeza	UFMS	7	2	Engenharia civil	12/11/2021	36	videoconferência
E13	M	26	SESEG/DISERV/PROADI – Secretaria de Segurança e Conservação Fiscal do contrato de limpeza	UFMS	4	4	Graduação em Administração; Graduação em Matemática	12/11/2021	35	videoconferência
E14	M	49	Plansul – Planejamento e Consultoria	UFMS	10	3	Ensino médio	17/11/2021	15	presencial

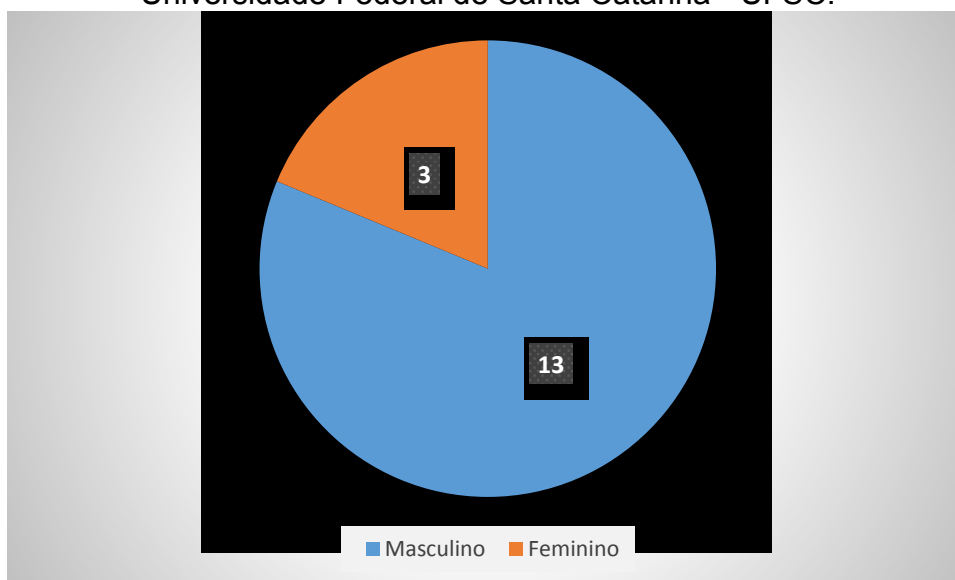
			Supervisor geral / preposto							
E15	M	66	Universidade Federal de Santa Catarina Professor da Universidade Federal de Santa Catarina / Diretor de Centro Socioeconômico (Especialista em Terceirização)	UFSC	47	5	Graduação em Licenciatura Plena em Tecnologia; Graduação em Administração; Mestrado em Administração; Doutorado em Engenharia e Gestão do Conhecimento	15/12/2021	37	videoconferência
E16	F	30	Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Uberaba / MG Administradora (Especialista em Terceirização)	UFTM	7	7	Graduação em Secretariado Executivo Bilingue; Mestrado profissional em Administração Pública	08/01/2022	47	videoconferência

Fonte: elaborado pela autora (2022).

Conforme o quadro nº 15 foram realizadas dezesseis entrevistas, no período de outubro de 2021 a janeiro de 2022 e que totalizaram 762 (setecentos e sessenta e dois) minutos de áudio, o que corresponde a 12h e 42min, e 155 (cento e cinquenta e cinco) páginas de materiais transcritos.

Acerca do perfil dos entrevistados verifica-se que a maior parte, treze (13), é do sexo masculino, o que demonstra uma menor participação do sexo feminino nos cargos de gestão, investigados nesta pesquisa (figura 3).

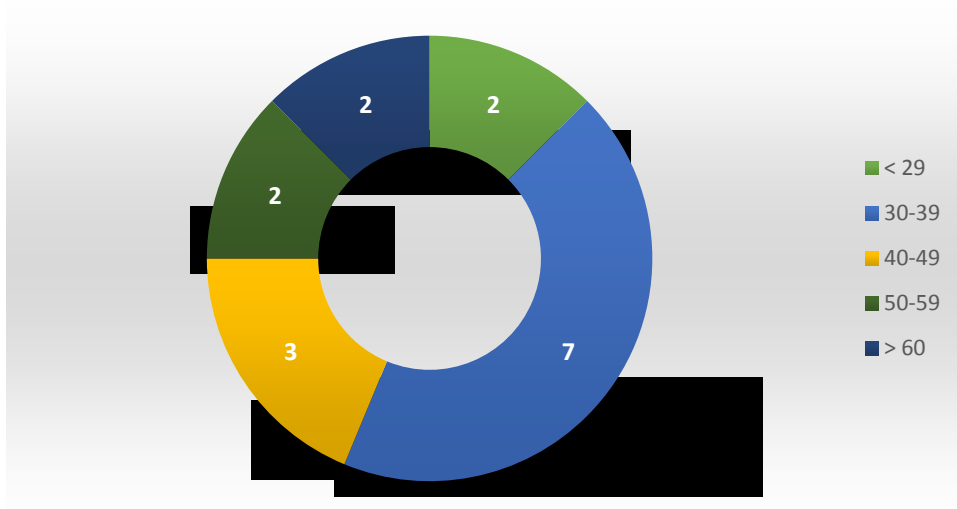
Figura 3 - Gênero dos entrevistados da pesquisa do impacto na terceirização de serviços de limpeza na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS e na Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC.



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Estão na faixa etária entre 30 a 39 anos 7 participantes, enquanto apenas 2 participantes possuem menos de 29 anos. Depreende-se dessa informação que os cargos de gestão, em sua maioria, são ocupados por pessoas de faixa etária mais elevada (figura 4).

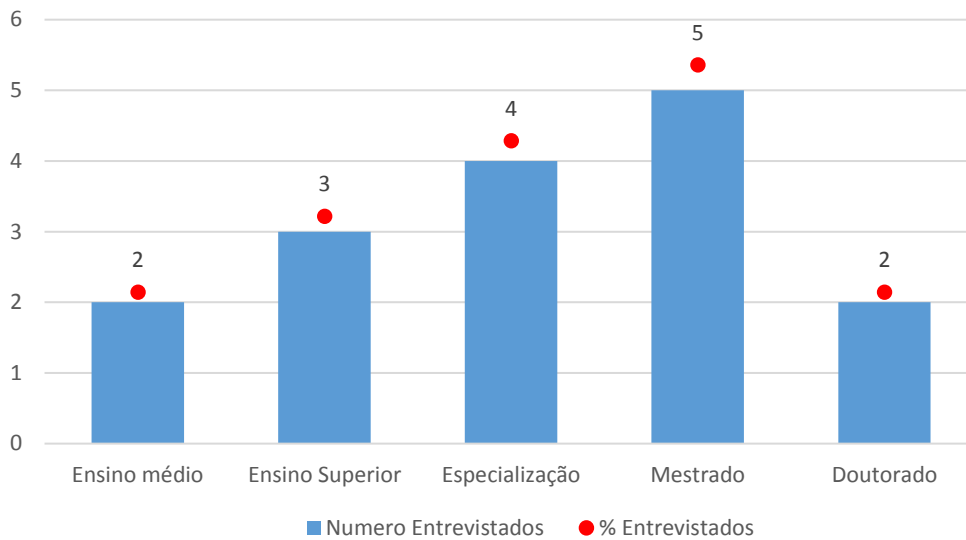
Figura 4 - Faixa etária dos entrevistados da pesquisa do impacto na terceirização de serviços de limpeza na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS e na Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC.



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Quanto à escolaridade, apesar de o cargo de gestão exigir no máximo o ensino superior completo, nota-se que a maioria dos entrevistados buscaram aprimoramento de seus conhecimentos por meio do mestrado (5 pessoas), de especialização (4 pessoas) e de doutorado (2 pessoas). Os dois entrevistados que responderam possuir apenas o ensino médio são os representantes das empresas terceirizadas (figura 5).

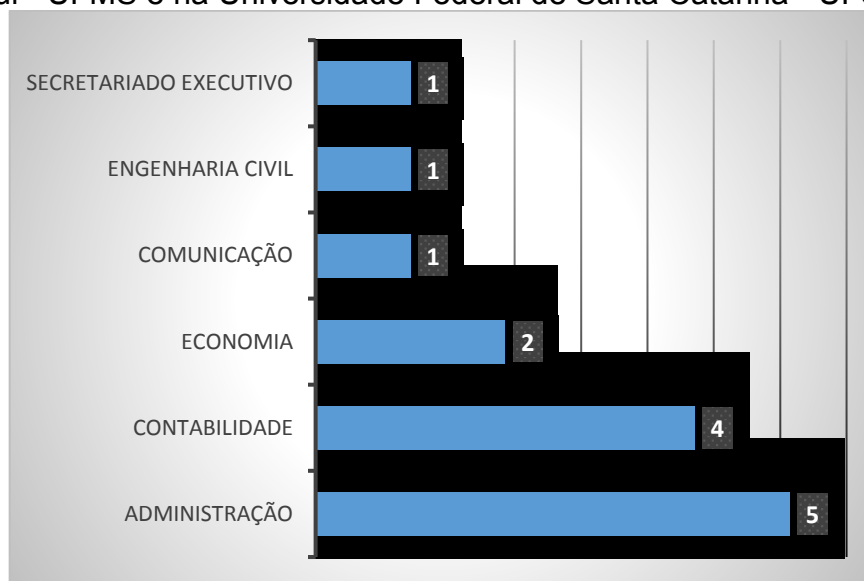
Figura 5 - Escolaridade dos entrevistados da pesquisa do impacto na terceirização de serviços de limpeza na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS e na Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC.



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Verifica-se que a área preponderante de formação é relacionada a administração (5 pessoas), seguida por contabilidade (4 pessoas) (figura 6).

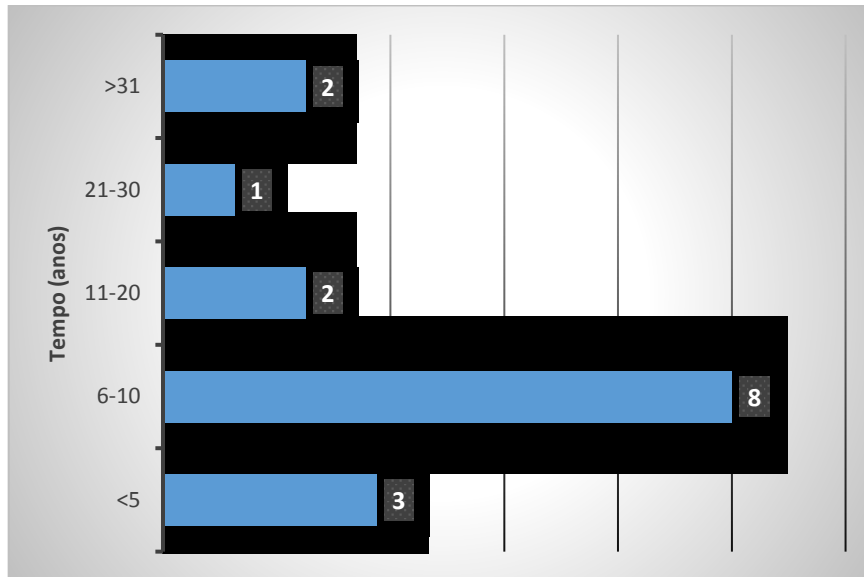
Figura 6 - Formação profissional dos entrevistados na pesquisa do impacto na terceirização de serviços de limpeza na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS e na Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC.



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

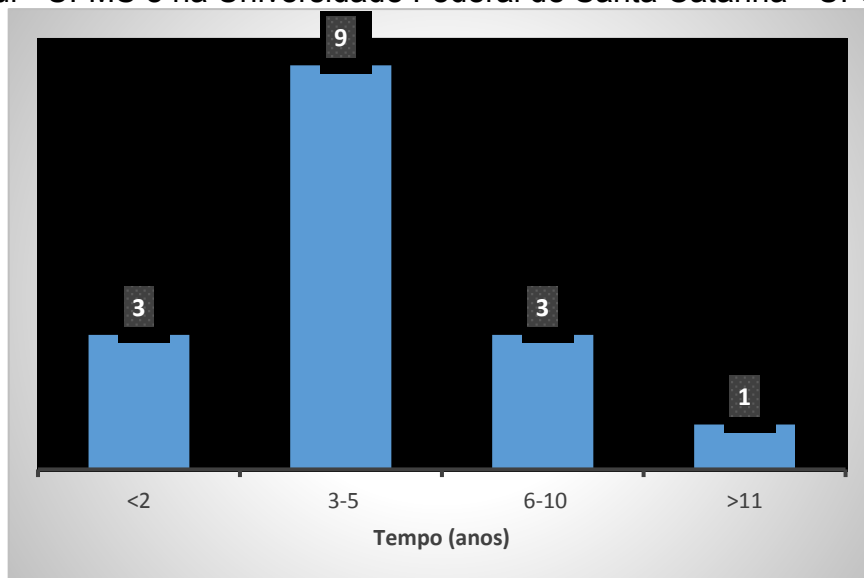
Ao se analisar o tempo de trabalho dos entrevistados na instituição os resultados mostram que a maior parte possui de 6 a 10 anos, 8 entrevistados (figura 7), enquanto o tempo na função atual é de 3 a 5 anos, 9 entrevistados (figura 8).

Figura 7 - Tempo na instituição dos participantes da pesquisa do impacto na terceirização de serviços de limpeza na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS e na Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC.



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Figura 8 - Tempo na função dos participantes na pesquisa do impacto na terceirização de serviços de limpeza na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS e na Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC.



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Em síntese, embora existam diferenças no perfil dos entrevistados, pode-se traçar um perfil sintético para o conjunto de entrevistados: são em sua maioria homens, têm entre 30 a 39 anos, possuem mestrado na área de administração, o tempo de trabalho na instituição se situa entre 6 a 10 anos, e o tempo na função atual é de 3 a 5 anos.

APRESENTAÇÃO E DESCRIÇÃO DOS DADOS

Neste capítulo, será realizada a descrição do caso estudado e dos dados coletados, baseadas nas respostas expressadas nas entrevistas e nos dados secundários.

DESCRIÇÃO DO CASO

Nas Universidades públicas federais, o processo de terceirização foi instaurado por meio da abertura propiciada pelo Decreto-Lei nº. 200/1967 da Reforma Administrativa do Estado. O Decreto-Lei nº 200/67, estabelecia diretrizes para a reforma administrativa e trazia em seu artigo 10º que *“A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada”* (BRASIL, 1967). A descentralização, que compreenderia a transferência de atividades da Administração Federal para a iniciativa privada poderia ser praticada por intermédio de três planos principais: dentro do próprio quadro da Administração Federal, diferenciando de forma clara o nível de direção do de execução; da Administração Federal para a das unidades federadas, mediante convênio; da Administração Federal para a iniciativa privada por meio de contratos ou concessões.

Em março de 2017, houve um novo marco em torno da terceirização, o então Presidente Michel Temer sancionou e promulgou a Lei nº 13.429 embasada no Projeto de Lei nº 4.302/1998, de relatoria do Deputado Laércio Oliveira, proveniente da Câmara dos Deputados. Essa nova legislação trouxe a possibilidade de contratação de serviços terceirizados para a execução de atividades-fim.

4º-A: Considera-se prestação de serviços a terceiros a transferência feita pela contratante da execução de quaisquer de suas atividades, inclusive sua atividade principal, à pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviços que possua capacidade econômica compatível com a sua execução” (BRASIL, 2017).

A aprovação dessa lei trouxe impulsionamento à prática da terceirização de serviços na Administração Pública.

CONTEXTO ORGANIZACIONAL

A unidade de análise deste estudo é organizacional e visa contribuir com o incremento de conhecimentos teóricos e aplicados no que tange a terceirização de serviços em universidades públicas federais brasileiras. Tendo em vista a abordagem organizacional, utilizada neste trabalho, foram considerados alguns fatores como: a complexidade, a sistematicidade, a pluralidade das organizações, os cenários organizacionais e a tangibilidade de tais cenários com os planejamentos das ações futuras. A escolha das instituições públicas que atenderiam aos parâmetros comparativos ainda considerou as instituições que estão submetidas às mesmas legislações que regem as demais instituições federais brasileiras, o segmento de atuação (Universidade Federal), a relevância dentro dos Estados atuantes (maiores universidades federais de cada Estado), quantitativo de terceirizados em relação ao servidores técnicos-administrativos que corresponde a aproximadamente 30% (trinta por cento) da força de trabalho administrativa em ambas as instituições e a representatividade das instituições nas macrorregiões de cada Estado.

Tendo em vista essas premissas as instituições de educação superior escolhidas para o estudo foram: a UFSC no Estado de Santa Catarina e a UFMS no Estado de Mato Grosso do Sul. Ambas as IES, assim como outras universidades públicas federais brasileiras, possuem contratos que abrangem tipos equivalentes de serviços, como é o caso do serviço de limpeza. Nas duas instituições, UFMS e UFSC, esse contrato representa inclusive o maior contrato de terceirização. Abaixo estão descritas informações institucionais sobre as duas universidades pesquisadas e os principais indicadores nacionais e internacionais em que tiveram destaque, reforçando a relevância que ambas as universidades possuem no cenário nacional.

UFMS

Fundada em 1962 a UFMS é a maior universidade do Estado de Mato Grosso do Sul, é uma instituição pública multicâmpi de ensino superior, vinculada ao MEC, que tem como missão *“Desenvolver e socializar o conhecimento, formando profissionais qualificados para a transformação da sociedade e o crescimento sustentável do país.”* Já a sua visão está descrita como *“Ser uma universidade reconhecida nacional e internacionalmente por sua excelência no ensino, pesquisa, extensão e inovação”* (PDI, UFMS, 2020, p. 12).

A UFMS destacou-se nos principais indicadores, nacionais e internacionais, de desempenho das Instituições de Ensino Superior, para o ano de 2020, (Relatório de Gestão UFMS, 2020), entre eles:

a) no IGC (Índice Geral de Curso), que é um indicador de qualidade que avalia baseado em uma média ponderada das notas dos cursos de graduação e pós-graduação, a UFMS obteve a nota 4;

b) no RUF/2019 (Ranking Universitário da Folha de São Paulo), considerando os indicadores: Ensino, Pesquisa, Mercado e Inovação, a UFMS alcançou a melhor colocação entre as universidades federais do Estado;

c) no *World University Ranking 2021*, publicado anualmente pela *Times Higher Education*, que tem como objetivo avaliar 13 indicadores de desempenho agregados em cinco áreas: ensino, pesquisa, citações, geração de renda para indústria e visibilidade internacional, a UFMS permaneceu entre as melhores universidades do mundo, na faixa de 10.3 a 25, em 1001+, e entre as 52 instituições brasileiras elencadas;

d) na UI Green Metric World University Ranking 2020, que tem como intuito fornecer o resultado sobre a conjuntura atual e as políticas referentes à Sustentabilidade nas Universidades de todo o mundo, pelo segundo ano contínuo, a UFMS está entre as universidades mais sustentáveis do país: em 4º lugar entre as 13 instituições federais brasileiras e 10º no ranking nacional entre 38 universidades integrantes; e

e) no Índice de Governança e Gestão (IGG) do Tribunal de Contas da União (TCU), analisado de forma mais analítica no texto sobre as Medidas Adotadas em Relação aos Indicadores de Governança e Gestão e a Manifestação da Alta Administração apurados, posicionou a UFMS em segundo lugar entre todas as instituições federais de ensino superior do país em 2019.

f) para a Fundação Nacional de Qualidade, mediante certificação do MS Competitivo, a UFMS se sobressaiu no quesito governança atingindo os 500 pontos no Indicador Nacional da Maturidade da Gestão (INMG) e sendo certificada como organização Rumo à Excelência em Governança.

A comunidade universitária é formada, por 20.311 estudantes de graduação, 929 estudantes de pós-graduação, 1.484 docentes, 1.825 servidores técnico-administrativos e 546 trabalhadores terceirizados. Do quantitativo de funcionários terceirizados, cerca de 380 são consequência da extinção dos cargos das classes “A”, “B” e alguns da “C” da carreira Técnico-Administrativa (UFMS, 2021) (Quadro 16).

UFSC

A UFSC, surgiu em 1960, e é a maior universidade do estado de Santa Catarina, é uma instituição multicâmpi de ensino superior e de pesquisa, vinculada ao MEC, que tem por missão:

Produzir, sistematizar e socializar o saber filosófico, científico, artístico e tecnológico, ampliando e aprofundando a formação do ser humano para o exercício profissional, a reflexão crítica, a solidariedade nacional e internacional, na perspectiva da construção de uma sociedade justa e democrática e na defesa da qualidade da vida. (PDI, UFSC, 2020, p. 25).

Já sua visão está descrita como “*ser uma universidade de excelência e inclusiva*” (PDI, UFSC, 2020, p. 25).

A UFSC é uma instituição que efetivamente busca por excelência, é o que fica explicitado em vários indicadores (Relatório de Gestão UFSC, 2020):

a) no Índice Geral de Curso, a UFSC conquistou a nota máxima, 5;

b) no RUF/2019 (Ranking Universitário da Folha de São Paulo), a UFSC obteve a 7ª posição no ranking geral de universidades do Brasil;

c) no *World University Ranking 2021*, a UFSC aparece como uma das ranquedas pela nona vez consecutiva, no intervalo de posições entre 801º e 1.000

d) A UFSC é a 23ª dentre as melhores instituições do *Latin America University Rankings 2022*, realizado pela consultoria britânica QS *Quacquarelli Symonds*, e demonstra ainda, que a UFSC é a 4ª instituição federal com a mais elevada pontuação do País, destacando-se em todos os parâmetros analisados, ensino, pesquisa, internacionalização e empregabilidade.

e) Na classificação do *Ranking Web* ou *Webometrics*, divulgado anualmente, pelo Laboratório Cybermetrics (Conselho Nacional de Pesquisa Espanhol) a UFSC é a oitava melhor universidade da América Latina e a terceira entre as universidades federais brasileiras, esse estudo analisa cerca de 31 mil instituições de ensino superior em todo mundo, com relação a indicadores webométricos e bibliométricos, levando em consideração fatores relativos à visibilidade (repercussão do conteúdo na internet); excelência (publicações mais citadas); e abertura ou transparência (principais pesquisadores citados).

f) No *Leiden Ranking* (CWTS), da Universidade de Leiden (Holanda) que tem como objetivo avaliar a qualidade da pesquisa feita pelas instituições em um universo de 1.225 universidades em 69 países, considerando os indicadores 'Impacto científico', 'Colaborações' e 'Acesso aberto', a UFSC aparece entre as posições 430 e 480 no ranking internacional e na classificação por gênero, ocupa o 334º lugar, correspondendo a 10ª melhor colocada na América Latina e 8ª no Brasil.

A comunidade universitária da UFSC é formada, por 34.858 estudantes de graduação, 7.676 estudantes de pós-graduação, 2.524 docentes, 3.006 servidores técnico-administrativos e 904 trabalhadores terceirizados (UFSC, 2021) (Quadro 16).

Quadro 16 – Resumo do comparativo da comunidade universitária - UFMS e UFSC.

	UFMS	UFSC
Estudantes de graduação	20.311	34.858
Estudantes de pós-graduação	929	7.676
Docentes	1.484	2.524
Servidores técnico-administrativo	1.825	3.006
Terceirizados	546	904

Fonte: elaborado pela autora com base nos Relatórios de gestão 2021 da UFMS e da UFSC.

Ao se comparar o número de técnicos administrativos na UFMS com o número de terceirizados, os terceirizados representam aproximadamente 30% (trinta por cento) do montante de servidores técnico-administrativos, e ao somar os técnicos administrativos com os terceirizados (2.371 trabalhadores), verifica-se que os terceirizados correspondem a 23% da força de trabalho administrativa da UFMS.

Na UFSC o montante de terceirizados em relação aos técnicos administrativos assemelha-se a UFMS, o valor é de aproximadamente 30% (trinta por cento). Quando somados os técnicos administrativos e os terceirizados (3.910), os terceirizados são de cerca de 23% da força de trabalho administrativa da UFSC.

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Administração Pública

Planejamento

Um dos motivos que justificam a existência da terceirização na Administração Pública são os valores trazidos pelo gerencialismo, que incorporou noções de eficiência, eficácia e produtividade no ambiente de trabalho das instituições públicas, caracterizando o predomínio da racionalidade instrumental na prática administrativa (SECCHI, 2009).

A terceirização é um dos mecanismos de mercado utilizado para alcançar os objetivos da administração pública gerencial, que permite a participação do setor privado na prestação de serviços públicos. Na UFMS e na UFSC essa prática é amplamente utilizada. Segundo dados extraídos do Portal da transparência do governo federal (2022) a UFSC possui 265 contratos de serviços terceirizados ativos e a UFMS possui 69.

Para adequada contratação pública de serviços terceirizados, preliminarmente, é preciso realizar um bom planejamento da contratação, essa é uma etapa fundamental para que uma terceirização seja exitosa.

O Decreto-Lei nº 200, de 25 de Fevereiro de 1967, já trazia em seu Art. 10. § 7º que para que as atividades de planejamento, coordenação, supervisão e controle sejam melhor desempenhadas e para que não haja o crescimento excessivo da máquina administrativa, a administração buscará desobrigar-se da prática de tarefas executivas, utilizando-se, sempre que for possível da execução indireta, com a condição de que exista, na área, iniciativa privada capacitada e desenvolvida de maneira satisfatória a fim de atender os encargos de execução (BRASIL, 1967).

Nessa linha, os governos podem aplicar práticas típicas do chamado “governo empreendedor” com práticas preventivas, descentralizadas e orientadas para os resultados. Assim, os governos não precisam ser os únicos agentes responsáveis pela implementação das políticas públicas, eles podem propor ações conjuntas com outros atores para resolver problemas coletivos (OSBORNE; GAEBLER, 1992).

Essas orientações foram reforçadas por meio de publicações que tratavam o tema da terceirização de forma mais específica, explicando conceitos, regras e diretrizes do procedimento de contratação, como é o caso da Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017.

De acordo com a IN nº 5/2017, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta, o primeiro passo que deve ser observado pelos órgãos ou entidades da administração pública é o planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão do contrato (BRASIL, 2017).

Quanto a esses aspectos os resultados permitem averiguar que tanto na UFSC como na UFMS essas orientações são devidamente seguidas. Isso pode ser depreendido, pois a maioria dos entrevistados relataram que na fase de planejamento são realizadas diversas reuniões a fim de entender a demanda, elaborar o termo de referência, definir as obrigações da contratada e da contratante, conhecer as especificidades do serviço a ser contratado, de forma a subsidiar a tomada de decisão pelos gestores universitários. Os participantes E3 e E9, por exemplo, explicam como funciona o planejamento da terceirização em cada uma das instituições:

(...) essa reunião [de planejamento] ela tem que levar todas essas coisas em consideração, se está dentro do orçamento, se atende as necessidades da universidade, se o mercado tem condição de prover esse serviço que a UFSC

demanda, enfim, tem que fazer a pesquisa de preço, tem que avaliar todas essas possibilidades. (E3 - Diretor do Departamento de Projetos, Contratos e Convênios na UFSC).

(...) na terceirização eu tenho que ter um estudo técnico preliminar que é o tal do ETP, eu tenho que fazer um termo de referência que é pra dizer do que é que eu preciso, que serviço que eu preciso, qual a periodicidade do serviço, qual o risco do serviço. Existe uma previsão legal, a constituição de uma comissão exatamente para compra de bens e serviços. (E9 - Pró-reitor de Administração e Infraestrutura na UFMS).

Essas etapas mencionadas pelos referidos entrevistados corroboram o que está especificado no Art. 20 da IN nº 5, de 2017, no qual traz que o planejamento da contratação será composto pelas seguintes etapas: I - Estudos Preliminares; II - Gerenciamento de Riscos; e III - Termo de Referência ou Projeto Básico. Com relação ao termo de referência o participante E1 faz o seguinte relato:

Quando nós elaboramos o termo de referência, nós precisamos detalhar nos mínimos detalhes mesmo, sobre a execução do serviço, e de que forma os contratos serão fiscalizados, então é uma experiência muito trabalhosa também, que demanda um trabalho de equipe, de servidores além de administrativos, de pessoas, que entendam sobre aquele assunto específico, daquele processo licitatório, sobre o serviço em si. (E1 - Coordenador da Coordenadoria de Contratos Terceirizados na UFSC).

A “participação” é um aspecto importante para administração universitária, em especial nas universidades públicas brasileiras cuja legislação enfatiza que competirá à autoridade máxima do órgão ou entidade, realizar gestão por competências e designar servidores públicos para o desenvolvimento das funções relevantes à execução das atividades relacionadas a licitações e contratos (BRASIL, 2021). Portanto, cabe ao gestor universitário selecionar pessoas que entendam de determinado assunto para diagnosticar problemas e propor sugestões de melhoria daquela sua área de atuação, contribuindo para elucidação da problemática (MEYER JÚNIOR; MURPHY, 2000).

Nesse sentido, são criadas comissões e grupos que visam facilitar essa participação e a construção coletiva. No que diz respeito a instituição dessas comissões, o entrevistado E12 (Gestor do contrato de limpeza na UFMS) menciona que essas são responsáveis pelos estudos preliminares, ou seja, todo levantamento de dados, e são compostas por pessoas de vários segmentos: o pessoal técnico, o pessoal da área de contratação, pessoal da parte de contabilidade, representantes

das unidades, e quando necessário, pessoal da engenharia para verificar requisitos ambientais e de sustentabilidade. É importante que seja realizada a integração entre os representantes de cada área de sua especialidade a fim de lapidar o objeto de contratação. Essas comissões fazem o levantamento de todas as legislações aplicáveis ao objeto e decidem qual seria o melhor tipo de contratação (E6 - Secretária da Secretaria de Contratos e Convênios na UFMS), além de definirem critérios, exigências e quantidade do que é necessário contratar (E4 Diretor da Diretoria de Gestão de Contratações da UFMS).

Essas ações de planejamento e organização refletem práticas gerenciais típicas do governo empreendedor, onde se foca na busca de resultados com efetividade e atingir seu objetivo de maneira proativa, utiliza-se do planejamento e previsibilidade para antecipar possíveis problemas que poderiam vir a surgir (OSBORNE; GAEBLER, 1992).

O entrevistado E7 salienta ainda que este grupo de trabalho é responsável pela elaboração de um parecer evidenciando se a contratação é viável ou não “*as comissões estudam, apresentam os cenários para que a administração possa decidir.*” (E7 - Secretário de Planejamento e Orçamento na UFSC). Apesar da complexidade existente nas IES (ETZIONI, 1964; WEICK, 1976; MEYER JR; LOPES, 2015; PASCUCI *et al* 2016), a capacidade de tomar decisões é uma habilidade fundamental para os gestores públicos, que devem apoiar-se em bases mais racionais de decisão (MEYER JÚNIOR; MURPHY, 2000). Isso reforça a importância de todas as partes estarem alinhadas, agregando informações e ações por meio do esforço cooperativo de pessoas, a fim de atingir os objetivos esperados (MEYER JÚNIOR; MURPHY, 2000).

Uma inovação trazida pela Nova Lei de Licitações que pode colaborar nessa fase de planejamento é o Procedimento de Manifestação de Interesse, no qual permite que a Administração solicite à iniciativa privada a realização de investigações, estudos, levantamentos e projetos de soluções que sejam inovadoras e que cooperem com questões de relevância pública, na forma de regulamento (BRASIL, 2021).

Ainda sobre o planejamento o E13 (Fiscal do contrato terceirizado na UFMS) cita que se trata de uma fase bem extensa, pois envolve o cumprimento de uma série

de requisitos, somente depois da execução dessas etapas que a solicitação de contratação deve ser encaminhada ao setor de licitações.

Três gestores entrevistados mencionaram ainda a importância de se ter uma instrução normativa que oriente a forma correta de planejar e conduzir a contratação indireta pela Administração pública. Nesse sentido, a IN nº 05/2017, é a que tem sido mais utilizada para subsidiar esse processo.

(...) tem que seguir as regras da IN nº 5 que é nosso guia. (E3 - Diretor do Departamento de Projetos, Contratos e Convênios na UFSC).

As normativas que veio do governo federal, IN nº 5, ela veio muito ajudar isso, ela veio obrigar que tu pense muito mais no planejamento do que tu pensava antigamente né, os estudos técnicos preliminares, certas exigências no termo de referência, mapa de riscos, então veio obrigar aos requerentes e planejadores das contratações a terem de pensar mais, e isso leva a uma execução melhor, né?! E conseqüentemente as empresas estão tendo que adequar isso, porque daí elas começam a tomar penalidades, começam a ter que se adequar. (E3 - Diretor do Departamento de Projetos, Contratos e Convênios na UFSC).

(...) agora com a nova IN nº 5 foi excelente essa questão de montar essas comissões de planejamento, porque antigamente só era realizada a questão de um TR que era da unidade requisitante, mas não tinha um estudo assim tão aprofundado como acontece hoje em dia, né?! (E6 - Secretária da Secretaria de Contratos e Convênios na UFMS).

Apesar de não ter sido citada pelos entrevistados, a nova Lei de Licitações, Lei Federal 14.133, de 1º de abril de 2021, também é um documentado norteador que deve ser observado pelos gestores, pois estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas. Esta lei preconiza que as contratações precisam estar alinhadas ao planejamento estratégico das organizações e devem promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações

Sabe-se que muitas vezes, em função da urgência de certos eventos e acontecimentos, muitas vezes não é possível realizar o planejamento da forma desejada, porém nas duas IES os resultados demonstram que as contratações de serviços terceirizados não estão se dando de maneira açodada ou sem o devido cuidado.

Observando as informações fornecidas pelos entrevistados, nota-se que em ambas as universidades a fase de preparação e planejamento da terceirização dos serviços públicos converge com o estabelecido nas legislações que tratam da

temática. Ademais, os gestores reconhecem que se trata de uma fase fundamental da contratação pública (GRANZIERA, 2002; HERMES, 2010).

Isso reforça a importância da função planejamento na administração pública e, em especial, nas contratações públicas, tal qual foi também enfatizado pela nova lei de licitações, Lei Federal 14.133, de 1º de abril de 2021, e demais atos normativos já citados.

Com base no exposto nesta seção e nos depoimentos da maioria dos entrevistados, percebe-se que a atividade de planejamento é apropriadamente desenvolvida tanto na UFMS quanto na UFSC, entretanto o modo como é operacionalizado esse planejamento se distingue em função das características organizacionais de cada instituição, contudo não foi percebida grande vantagem ou problema numa forma ou na outra.

Por que os governos terceirizam?

A terceirização já é utilizada na administração pública há bastante tempo (MOURA JR, 2017). No Brasil, o Decreto 2.271/97 definiu alguns cargos que poderiam ser objeto de terceirização, *“as atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção serão, de preferência, objeto de execução indireta”*.

Porém, a promulgação da Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017, traçou um novo marco para a história da terceirização no Brasil. Esta Lei regulamentou o trabalho temporário e dispôs *“sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros”* (BRASIL, 2017). Ademais, permitiu a transferência de qualquer serviço (inclusive sua atividade principal) a terceiro. Apesar de, a partir de 2017, a Lei ser permissiva quanto a transferência de atividades fins a empresas terceirizadas, conforme disposto por Alexander, Phillips e Kapletia (2018), o uso da terceirização na administração pública é mais corriqueiro em atividades não essenciais.

Entretanto, a decisão de avançar ou retroceder no que se refere a terceirização é decisão estratégica e discricionária da administração pública.

Ao questionar os entrevistados sobre as motivações dos governos terceirizarem, a maioria (10 de 16), mencionou o fator da extinção de cargos como justificativa.

Vários serviços são terceirizados por força de decretos governamentais que extinguiram cargos, então precisamos ter alguém para fazer essa tarefa, esse alguém é a terceirização, precisamos então, ver forma de atender a necessidade da administração universitária. (E15 – Especialista em terceirização)

A Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, traz em seu artigo 7º, §1º, que *“A Administração poderá contratar, mediante terceirização, as atividades dos cargos extintos ou em extinção”*.

O Decreto nº 9.262, de 9 de janeiro de 2018 e o Decreto nº 10.185, de 20 de dezembro de 2019, extinguiram cargos vagos e que vieram a vagar dos quadros de pessoal da administração pública federal, e vedaram a abertura de concurso público e provimento de vagas adicionais para os cargos que especifica.

Segundo a grande parte dos entrevistados, a terceirização de atividades cobre a carência de mão de obra, especialmente as de menor qualificação, compreendendo os cargos que já se encontram em extinção, como o de limpeza, vigilância, copa, jardinagem, entre outros. A terceirização é uma estratégia organizacional na qual a gestão delega essas atividades não essenciais a empresas qualificadas (ELMUTI, 2003).

O E5 (Diretor de gestão orçamentária na UFMS) lembra que ainda existem servidores mais antigos que ocupam esses cargos na universidade, porém, na medida em que esses servidores vão aposentando, não há mais possibilidade de abertura de novos concursos públicos, então, para que a atividade continue sendo prestada é preciso terceirizar, conforme explicitado abaixo pelo participante E7.

O que leva a universidade a terceirizar parte de suas operações é a falta de funcionários no quadro, então hoje se eu quisesse contratar pessoas para fazer a limpeza que não fosse por meio de uma terceirização não teria condições, porque eu não teria como fazer concurso público pra isso, pra vigilante, pra limpeza, pra dar conta suficiente desse serviço, então a universidade para que ela possa dar as atividades de suporte para que a sua essência seja atingida ela acaba terceirizando parte de suas operações meio (E7 – Secretário de Planejamento e Orçamento da UFSC).

Os entrevistados enfatizaram ainda que a terceirização não se trata de um ato discricionário, mas sim vinculado, uma vez que sem a possibilidade de realizar

concurso para preencher as lacunas, a universidade precisa fazer uso da terceirização para que consiga operar e cumprir efetivamente com as suas atividades fins.

(...) a partir do momento que a universidade precisa contratar esses cargos [que foram extintos] a única forma é terceirização, acaba que é um ato vinculado, não é discricionário, o jeito é tentar fazer a gestão dos contratos e a fiscalização para que o serviço seja o melhor possível, né?! Não tem outra opção a não ser terceirizar alguns tipos de atividades (E10 - Chefe do setor de Empenhos e Pagamentos na UFSC).

Eu preciso da universidade limpa, que que eu vou fazer!? Não posso abrir concurso, sou obrigado a terceirizar (E3 - Diretor do Departamento de Projetos, Contratos e Convênios na UFSC).

Segundo a maioria dos entrevistados a terceirização permite que a universidade se concentre em suas atividades finalísticas, transferindo atividades de apoio para empresas habilitadas a desempenhá-las com maior diligência. Os entrevistados ainda citaram diversos benefícios desse processo. Com relação as vantagens da terceirização, foram identificadas nas respostas dos entrevistados da UFSC que a principal é a vantagem econômica (6 menções), principalmente a redução de custos, corroborando com os achados de Quélin e Duhamel (2003), McIvor (2005) e Contractor et al. (2010). Esse é um dos objetivos principais que o processo licitatório possui, o de assegurar que seja selecionada a proposta capaz de gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública (BRASIL, 2021).

Neste sentido, foram citadas as reduções diretas de custos de contratação de servidores para execução das atividades (E3 - Diretor do Departamento de Projetos, Contratos e Convênios da UFSC) e para gerir a mão de obra, gerir a folha de pagamento e gerir compras de materiais para execução dos serviços (E1 - Coordenador da Coordenadoria de Contratos Terceirizados da UFSC). Neste processo essas funções cabem à empresa terceirizada, a qual é responsável pela execução do serviço que foi acordado em contrato, facilitando a cobrança da execução em conformidade com o contrato pelo fiscal, uma vez que com servidores públicos se observa maior dificuldade na cobrança de excelência de desempenho e dificuldade na troca de colaboradores, além de suprir serviços de cargos inexistentes ou já extintos, conforme mencionado pelo E2 (Pró-Reitor de Administração da UFSC).

Com relação aos custos da contratação de servidores, os salários são maiores que os de terceiros (E7 - Secretário de Planejamento e Orçamento da UFSC), além

de ter custos indiretos como os custos de realização de concursos públicos, gestão da folha de pagamento, períodos de atestados e férias, que na terceirização, são absorvidos pela empresa (E8 - Fiscal do contrato de limpeza da UFSC e E10 - Chefe do setor de Empenhos e Pagamentos). Além de que, se o serviço não for cumprido conforme o contrato, penalidades são aplicáveis à empresa, e isto pode prejudicá-la de maneira financeira ou estrutural. Assim, dificilmente a empresa deixará de cumprir com suas obrigações contratuais (E8 - Fiscal do contrato de limpeza da UFSC).

Os entrevistados da UFSC ainda citaram que os serviços terceirizados são especializados na área de contratação, o que oferece ganho de qualidade e favorece a fiscalização e a administração do contrato (E7 - Secretário de Planejamento e Orçamento da UFSC e E8 - Fiscal do contrato de limpeza da UFSC). Os fornecedores privados se especializam na área de serviço atuante, permitindo-lhes comprar bens ou serviços a um custo inferior ao praticado pelo poder público (QUÉLIN; DUHAMEL, 2003; BONELLI; CABRAL, 2018).

Os entrevistados da UFMS são favoráveis ao processo de terceirização (6 menções) e citaram que os serviços terceirizados são especializados na área de contratação, fator este que permite agilidade na execução dos processos e ganho de qualidade em serviços operacionais (E4 - Diretor da Diretoria de Gestão de Contratações da UFMS e E5 - Diretor de Gestão Orçamentária da UFMS). Tratando-se da área da limpeza, são necessários muitos funcionários para conseguir suprir a necessidade de salas de aula, laboratórios, pátios e áreas administrativas (E6 - Secretária da Secretaria de Contratos e Convênios da UFMS).

Os gestores da UFMS corroboraram com os entrevistados da UFSC no que se refere à economicidade e gestão dos custos, apresentando menores custos na contratação de terceirizados relacionados à área meio, uma vez que o setor privado fornece serviços com custos mais baixos do que o setor público (SCHIBIK; HARRINGTON, 2004, GLICKMAN et al., 2007). A vantagem neste processo está na realização da licitação, na qual a empresa que oferecer o menor preço ganha o contrato e realiza os serviços (E9 - Pró-reitor de Administração e Infraestrutura da UFMS), além da possibilidade de fornecimento de insumos, como material de limpeza, por exemplo, diminuindo a necessidade de compra de materiais (E12 - Gestor do contrato de limpeza da UFMS).

Dois entrevistados (E4 – Diretor da Diretoria de Gestão de Contratações da UFMS e E5 - Diretor de Gestão Orçamentária na UFMS) citaram ainda como vantagem da terceirização a flexibilidade contratual, isso é, a possibilidade, dentro das cláusulas contratuais de aditar ou suprimir os postos de trabalho dentro do limite permitido em lei, de até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicialmente acordado para obras, serviços ou compras, e de até 50% (cinquenta por cento) para reforma de edifício ou equipamento (BRASIL, 2021), ajustando o contrato de acordo com a sua necessidade atual.

O advento da Pandemia da Covid-19 provocou a necessidade de uma reestruturação de atividades na sociedade. Na administração pública não foi diferente, a exigência do distanciamento social fez com que muitas universidades optassem pela modalidade de teletrabalho/*home office*. Durante o período pandêmico a AGU permitiu a suspensão de contratos terceirizados, conforme foi comentado por um dos entrevistados: *“nós usamos a suspensão no sentido de que nós não temos servidores, não temos alunos, não temos aulas presenciais, então naturalmente as demandas diminuiram”* (E4 – Diretor da Diretoria de Gestão de Contratações da UFMS).

O entrevistado E5 da UFMS, por exemplo, demonstra essa situação:

A pandemia fez com que algumas unidades ficassem fechadas por algum tempo então não fazia sentido que a gente tivesse terceirizados ali se a unidade estava fechada pra atendimento ao público, tá!? Então, esse foi um ponto que nos levou a fazer essa revisão de contratos e uma outra questão foi realmente a redução de orçamentos, pra vc ter uma ideia o orçamento de 2021 comparado com 2020 sofreu uma redução de 18% então nós não conseguiríamos manter a mesma capacidade de postos de trabalho de anos anteriores, e aí até usando a pandemia a gente concluiu que daria para suspender alguns postos de trabalho, a gente suspendeu alguns postos de vigilância até por conta da diminuição de pessoas dentro do campus enfim, e não é que extinguiu esses postos do contrato, a gente suspendeu e a gente pode retomar isso a qualquer tempo, tá? (E5 - Diretor de Gestão Orçamentária na UFMS)

Na UFSC também foram realizadas supressões e até mesmo a suspensão de contratos, considerando que muitos centros permaneceram fechados durante um período e não havia a necessidade, por exemplo, de limpeza periódica de salas de aulas que não estavam sendo utilizadas e nem vigilância constante, houve também supressões decorrentes de cortes orçamentários (E1 - Coordenador da

Coordenadoria de Contratos Terceirizados; E2 - Pró-Reitor de Administração e E3 - Diretor do Departamento de Projetos, Contratos e Convênios).

Essa flexibilidade que o contrato terceirizado possui, merece destaque, uma vez que possibilita que a universidade se adeque a necessidade concreta e atual. A flexibilidade contratual diminui a vulnerabilidade das organizações a alterações inesperadas, como volume de produtos e/ou serviços, prazos ou cortes nos orçamentos (HATUM; PETTIGREW, 2006). Essa flexibilidade pode ser percebida não somente com relação ao aditamento, supressão ou suspensão do contrato, mas também é importante destacar a flexibilidade operacional, relacionada ao fato da universidade poder, a qualquer momento, solicitar a troca de um funcionário (caso não esteja satisfeito com o trabalho executado), ou a possibilidade de reposição imediata daquele funcionário em caso de ausência. Essa flexibilidade que a terceirização viabiliza, assegura a eficiência operacional na instituição, uma vez que garante que o serviço será executado (E13 - Fiscal do contrato de limpeza da UFMS).

Os especialistas entrevistados destacam entre as principais vantagens, a especialização dos serviços terceirizados (não apenas os serviços de apoio como limpeza e segurança, mas também serviços especializados, como de engenharia e tecnologia da informação), uma vez que estes serviços especializados não são utilizados com frequência (E15 e E16 – Especialistas em terceirização). Isso permite aumentar a qualidade do serviço prestado pela organização pública (GIOSA, 2021), desenvolvimento da capacidade de inovação (BONELLI; CABRAL, 2018) e incremento da eficiência operacional (KIVLENIECE; QUELIN, 2012; SAKO, 2014)

Outro ponto importante é a celeridade na contratação de terceirizados para suprir as demandas existentes ou a ampliação das mesmas (E15 e E16 – Especialistas em terceirização), já que no momento da necessidade se tem maior facilidade na contratação ou substituição do terceirizado, diferentemente de um servidor público, no qual este processo apresenta morosidade para realizar o concurso, contar com a possibilidade de ampliação de vagas, o que não se tem observado, uma vez que as contratações de novos servidores só tem sido realizadas em função de aposentadorias ou de vacâncias de outros servidores (E15 – Especialista em terceirização). Isso é aspecto importante no setor público para que se evite a descontinuidade ou a precarização da prestação do serviço público.

As interações colaborativas entre servidores e funcionários privados permitem melhoria do desempenho, redução dos riscos contratuais, aumento da percepção de probidade e o monitoramento eficaz dos contratados (CABRAL, LAZZARINI, AZEVEDO, 2010; PIERCE; TOFFEL, 2013).

Com base no exposto nesta seção percebe-se que tanto os gestores da UFMS como da UFSC atribuem o fato da extinção dos cargos como explicação para o uso da terceirização pelos governos. Ademais, a vantagem econômica e a especialização são citadas pelas duas universidades como uma das principais vantagens entregues pela terceirização. Como observado, esses achados são corroborados pela literatura sobre o assunto.

Resultados obtidos a partir da terceirização

Os resultados que podem ser alcançados por meio da terceirização abrangem sete aspectos identificados na literatura e apoiados pelos achados, são eles:

- a) a redução dos custos (POLÔNIO, 2000; SCHIBIK; QUÉLIN; DUHAMEL, 2003; HARRINGTON, 2004; MCIVOR, 2005; GLICKMAN et al., 2007; CONTRACTOR et al., 2010; KIVLENIECE; QUELIN, 2012; STEIN et al., 2017; BONELLI; CABRAL, 2018);
- b) o compartilhamento e mitigação de riscos (HODGE; GREVE, 2007; CONTRACTOR et al., 2010; CABRAL, LAZZARINI, AZEVEDO, 2010; PIERCE; TOFFEL, 2013);
- c) o foco na atividade principal (QUINN, 2000; GRIMSHAW; VINCENT; HILLMOTT, 2002; SALVADOR; RIBA, 2017; GIOSA, 2021);
- d) o aumento da qualidade (RANGAN et al., 2006; GIOSA, 2021);
- e) a inovação e aprendizagem (RANGAN et al., 2006; KLEIN et al., 2010; (BONELLI; CABRAL, 2018);
- f) a eficiência operacional (KIVLENIECE; QUELIN, 2012; SAKO, 2014; BONELLI; CABRAL, 2018; OLIVEIRA; COSTA, 2018);
- g) a despolíticação (MOREIRA NETO, 1998; HARMON, 2006; COSTIN, 2010)

No quadro abaixo é possível verificar qual a frequência de menção pelos entrevistados sobre os resultados que podem ser obtidos por meio da terceirização, o resultado mais citado é o aumento da qualidade que foi alegado por 10 dos 16 entrevistados.

Quadro 17 – Resultados obtidos a partir da terceirização

Resultados	Menção pelos entrevistados	Frequência
Redução de custos	E1, E3, E6, E9, E1, E12	6
Compartilhamento e mitigação de riscos	E1, E7, E11	3
Foco na atividade principal	E1, E3, E4, E7, E13, E14, E16	7
Aumento da qualidade	E1, E2, E3, E5, E6, E7, E8, E10, E11, E12, E13	11
Inovação e aprendizagem	E1, E2, E3, E5, E8, E10, E13	7
Eficiência operacional	E2, E4, E5, E6, E8, E13, E15	7
Despolitização	E3, E5, E7	3

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

O Apêndice E traz o quadro resumo das falas dos entrevistados referentes aos resultados obtidos pelo uso da terceirização. Nas respostas dos entrevistados da UFSC, dois resultados alcançados por meio da terceirização tiveram destaque: o de aumento na qualidade (6 menções) e a inovação e aprendizagem (5 menções). Quanto ao aumento na qualidade, os respondentes afirmaram que, de forma geral, os serviços entregues pela terceirização têm sido de muita qualidade, a maioria mostrou-se satisfeita nesse quesito. A inovação é outro fator que eles consideram como ganho trazido pela terceirização. Segundo os entrevistados a empresa terceirizada traz consigo inovação, modernidade, tecnologia de mercado, capacidade técnica e com isso os servidores acabam adquirindo conhecimento, há um compartilhamento de aprendizados. Um dos objetivos do processo licitatório é justamente incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável (BRASIL, 2021).

Já na UFMS os dois resultados obtidos por meio da terceirização que tiveram maior evidência foi o da qualidade e o da eficiência operacional (ambos com 4

menções). Quanto à qualidade, os respondentes alegam que a qualidade dos serviços prestados é facilmente percebida e que as empresas estão se adequando cada vez mais para fornecerem serviços de qualidade. Quanto à eficiência operacional, os respondentes da UFMS alegaram que a terceirização oferta uma mão de obra mais ágil, que o trabalhador já se apresenta pronto para começar a trabalhar, ou seja, já possui experiência, não sendo necessário nenhum treinamento. Assim, há também maior flexibilidade, pois caso esse trabalhador terceirizado entre de férias, apresente atestado ou tenha qualquer contratempo ele pode ser substituído por um trabalhador volante, o mesmo não ocorre com um servidor concursado.

Esses achados corroboram a argumentação dos autores Barati et al. (2019), que afirmaram que em períodos anteriores, os motivos mais comuns para se terceirizar era a redução de custos ou de pessoal, mas que, atualmente, os motivos para o uso da terceirização passaram a ser mais estratégicos, ligados a agregação de valor interno nas organizações. Como exposto por Barney (2005) faz-se necessário integrar a gestão estratégica ao dia a dia da organização de modo a elevar o desempenho do setor público e a entrega de serviços satisfatórios à sociedade.

Portanto, com base no exposto nesta seção pode-se inferir que o aumento da qualidade tanto na UFSC como na UFMS é o resultado predominante que os respondentes julgam como obtidos a partir da terceirização, chama a atenção que na UFSC o segundo resultado mais mencionado foi o de inovação e aprendizagem, enquanto na UFMS foi o de eficiência operacional. Acredita-se que essa diferença se dê por conta da UFSC estar mais inserida no contexto de inovação tecnológica. A Política de Inovação (UFSC, 2022) prevê que devem ser adotadas:

(...) medidas de incentivo à inovação e ao empreendedorismo que visam à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica, ao aumento da cooperação com os sistemas de inovação do País e do exterior, à inclusão social e ao desenvolvimento do sistema produtivo, no âmbito da UFSC, promovendo assim, a introdução de novidades ou aperfeiçoamentos em produtos, processos e serviços disponíveis para a sociedade, nas diversas áreas do conhecimento nas quais a Universidade atua.

As falas dos entrevistados E1 e E3 reforçam que a terceirização tem contribuído com o alcance da inovação tecnológica na UFSC:

As empresas especializadas elas estão de olho no que tem de mais moderno em termos de tecnologia no mercado (E1 - Coordenador da Coordenadoria de Contratos Terceirizados na UFSC).

Hoje em dia as necessidades de serviço aumentaram demais, por exemplo, tenho que contratar um serviço especializado em passar o cabo de rede, porque tu não vais ter profissionais na UFSC, então a inovação, às vezes, de tecnologia, necessidade de oferecer uma educação de qualidade ela te leva também a tu buscar serviços terceirizados para suprir essas necessidades, (E3 - Diretor do Departamento de Projetos, Contratos e Convênios na UFSC).

A UFSC tem uma sala de estanqueidade tem poucas no Brasil, né? E nela ficam armazenados servidores, informações, certificados, só empresas com certificações internacionais, por exemplo, pode entrar. Então, se não fosse terceirizar fora não conseguiria fazer (E3 - Diretor do Departamento de Projetos, Contratos e Convênios na UFSC).

A terceirização possibilita que os contratos sejam estruturados de maneira que os fornecedores fiquem responsáveis pelos custos de adquirir novos equipamentos e de investir em tecnologia (BONELLI; CABRAL, 2018), com a terceirização o governo possibilita que esses empreendedores externos aprendam e inovem com o tempo com possíveis transbordamentos para o setor público (KLEIN et al., 2010; RANGAN et al., 2006).

Já na UFMS o segundo resultado adquirido por meio da terceirização mais mencionado foi o de eficiência operacional, a UFMS possui campus em nove cidades no interior de Mato Grosso do Sul, acredita-se que isso pode justificar o fato dos gestores da UFMS estarem mais preocupados com a operacionalização de todas as atividades nessas unidades. O entrevistado E12 (Gestor do contrato de limpeza na UFMS) relatou a dificuldade logística que a terceirizada tem que considerar ao adentrar ao certame, uma vez que as licitações são para atender as demandas de determinado serviço em todos os 9 campus da UFMS. Assim, a terceirizada precisa cumprir o contrato em todos as unidades com a mesma eficácia e empenho. Pelo depoimento dos entrevistados observa-se que a terceirização tem ajudado na execução contínua dos serviços em todos esses campus, o E4 (Diretor da Diretoria de Gestão de Contratações na UFMS) argumenta que a terceirização "*oferta mão de obra com mais agilidade*" isso é corroborado pelo (E5 - Diretor de Gestão Orçamentária na UFMS) que aponta que a partir da terceirização é possível ter uma força de trabalho mais ágil e especializada para determinada função o que possivelmente via concurso público não teria. Haveria uma dificuldade muito grande

da universidade gerenciar todas essas atividades. Ao repassar o serviço para terceirizada, ela torna-se responsável pelo gerenciamento de todo esse pessoal (E6 - Secretária da Secretaria de Contratos e Convênios na UFMS).

Deste modo conclui-se que tanto na UFMS como na UFSC o resultado predominante obtido por meio da terceirização é o de aumento na qualidade, o segundo resultado mais citado diverge entre as duas instituições devido as explicações citadas anteriormente.

Terceirização na administração universitária

A terceirização nas universidades pode ser observada de forma mais ampla ou mais restrita. A forma mais ampla refere-se à terceirização de atividades finalísticas, enquanto a forma mais restrita compreende apenas serviços de apoio ou suporte (BARATI et al., 2019).

Para terceirização, a área meio foi citada pela maioria dos entrevistados como viável para o processo sem que haja perda de qualidade na execução das atividades. A terceirização de atividades de apoio promove o aumento da qualidade do serviço prestado pela organização pública (RANGAN et al., 2006; GIOSA, 2021). Dentre os principais serviços citados como adequados e beneficiados pela terceirização foram os de limpeza e segurança.

Na área da limpeza e segurança, são muitos postos em várias unidades espalhadas pelo estado, o que dificulta a logística e a supressão em caso de falta ou ausência de um funcionário. Assim, a terceirizada consegue gerenciar e suprir estas demandas de forma mais simplificada que a gestão da Universidade, pois possuem funcionários volantes para atender a estas situações (E13 - Fiscal do contrato de limpeza da UFMS).

Na gestão universitária, a terceirização ocorre quando uma instituição de educação superior contrata uma parte externa para fornecer um serviço ou função que complemente as necessidades da instituição (CALDEIRA; CALDEIRA, 2019). Neste sentido, a maior parte dos entrevistados citaram como principal desvantagem deste processo, terceirizar atividades da área finalística das atividades da universidade, ensino, pesquisa e extensão.

Para os entrevistados da UFSC, a terceirização de atividades fim pode trazer diversos riscos, por exemplo, na atividade de docência o maior risco seria das perdas intelectuais, por conta da perda de conhecimento com a rotatividade de professores (E1 - Coordenador da Coordenadoria de Contratos Terceirizados na UFSC). Em universidades públicas se observa professores que estão ali há 30 anos, possuem uma bagagem de conhecimento que se perpetua dentro da instituição. Contratando professores terceirizados, possivelmente não se teria essa possibilidade, uma vez que ocorrem trocas de profissionais ou mesmo troca de empresas terceirizadas para execução daquele serviço, logo essa bagagem acaba sendo perdida (E1 - Coordenador da Coordenadoria de Contratos Terceirizados na UFSC). Assim, cabe a discussão da aplicação da terceirização com foco na área meio e não na área fim.

Com relação as atividades intelectuais na esfera administrativa, mesmo considerando que existem alguns servidores que se aproveitam da estabilidade para não desenvolverem suas atividades com eficácia, sabendo que não serão penalizados e tampouco demitidos, de modo geral ocorre perda de qualidade e de produtividade (E1 - Coordenador da Coordenadoria de Contratos Terceirizados na UFSC). Com a terceirização, alguns cargos do plano de carreira são extintos e a terceirizada assume os serviços necessários para o funcionamento da universidade (E2 – Pró-reitor de Administração da UFSC). As reduções dos recursos financeiros levaram muitas universidades a terceirizar serviços e funções adicionais, como: gestão de instalações, limpeza, segurança e serviços administrativos (ALEXANDER; PHILLIPS; KAPLETIA, 2018).

A terceirização dos serviços da área meio permite que uma instituição de educação superior se concentre em sua missão principal, ou seja ensino, pesquisa e extensão (CALDEIRA; CALDEIRA, 2019; IKEDIASHI; AIGBAVBOA, 2019).

Pode-se verificar, pelos relatos dos entrevistados, que tanto na UFMS como na UFSC a terceirização é utilizada de forma mais restrita, ou seja, engloba apenas aqueles cargos de apoio que foram extintos por decretos (atividades não essenciais). Isso corrobora a visão dos autores (JAVIDAN, 1998; PERUNOVIC; PEDERSEN, 2007) que defendem que as atividades principais devem permanecer internas, devido aos altos níveis de especificidades dessas atividades (PRAHALAD; HAMEL, 1990, WILLIAMSON, 1991).

No que se refere a gestão e fiscalização dos contratos terceirizados, a maioria dos entrevistados acredita que o adequado é que a gestão seja centralizada e a fiscalização seja descentralizada. Problemas de coordenação e gestão e a verificação da eficácia do serviço entregue pela terceirizada é um dos aspectos importantes que devem ser observados por gestores públicos com relação aos serviços terceirizados, pois caso não sejam verificados podem gerar descontinuidade de fornecimento (CABRAL; MENARD, 2019).

As atividades de gestão e fiscalização de contratos são o agrupamento de ações com o intuito de verificar o cumprimento dos resultados esperados pela Administração pública referentes aos serviços contratados, a regularidade dos encargos previdenciários, fiscais e trabalhistas, assim como o repasse, da documentação adequada ao setor de contratos com vistas a realizar procedimentos de “*repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outras*”, a fim de garantir o fiel cumprimento das cláusulas acordadas e solucionar problemas que podem surgir referentes ao objeto (BRASIL, 2017).

Uma das vantagens de centralizar a gestão é conseguir melhorar a especialização, ou seja, o *know how* dos servidores que trabalham com aqueles contratos, o servidor seria capaz de se aprofundar mais na temática do contrato e melhorar a sua *expertise* na área (E10 - Chefe do setor de Empenhos e Pagamentos).

O E3 (Diretor do Departamento de Projetos, Contratos e Convênios) menciona que atualmente o Departamento de Projetos, Contratos e Convênios da UFSC é responsável por realizar a gestão de todos os contratos, e que se trata de um serviço especializado, onde são feitas, minutas, termos aditivos, cálculos de acréscimos, ajustes e supressões, e outras atividades burocráticas, “*a gente faz essa gestão de todos os contratos, mas a gente não toma as decisões*”. Nesse ponto, a maioria dos entrevistados defendem que a tomada de decisão deve permanecer com as unidades, pois são elas que conhecem a realidade da prestação de serviço daquele contrato.

por exemplo, eu sou o diretor, não tem como eu saber o que acontece na ponta de cada contrato, é impossível, não é humano, não tem como, mesmo que todo dia, todos os fiscais dos contratos que estão na ponta alimentassem uma planilha com os dados, hoje aconteceu isso, mandasse para mim eu tivesse que ficar tomando as decisões dos contratos, eu iria tomar decisões

extremamente precipitadas (E3 Diretor do Departamento de Projetos, Contratos e Convênios da UFSC).

Já com relação a fiscalização o E2 (Pró-reitor de administração da UFSC) cita que cada unidade possui seus fiscais, designados pela Pró-Reitoria de Administração, que são responsáveis por verificar se o serviço prestado está adequado.

Porém, o E10 adverte que muitos fiscais não sabem o que é a gestão e a fiscalização de contratos, desconhecem os benefícios que a gestão e a fiscalização possuem tanto para melhorar a qualidade dos serviços, como para não desperdiçar recurso *“às vezes um trabalhador terceirizado falta, a empresa não repõe, se o fiscal não ficar atento isso passa batido a gente paga o valor como se o trabalhador tivesse trabalhado, né? O E15 (Especialista em terceirização) alerta que a área de fiscalização dos contratos é uma área crítica, pois muitas vezes o fiscal é escolhido por mera formalidade, apenas porque precisa de um fiscal naquela unidade, trata-se de um servidor que já possui uma função na universidade e acrescenta-se a função de fiscal. Segundo esse entrevistado, “Não existe um cargo de fiscal. O cara faz tudo e mais fiscal, ele vai dar prioridade para o trabalho dele, né? Os processos que ele tem que despachar e eventualmente ele dá uma fiscalizada, ele não dá conta de tudo”.*

Um outro problema de ter fiscais próximos demais dessas pessoas é que a relação fica mais pessoal e acaba não havendo uma cobrança adequada. Nesse sentido, merece realce a fala de outro entrevistado:

a gente acaba se envolvendo quando tá muito perto, aqui na minha sala a moça vem aqui faz a limpeza, ela já conta do problema que ela tá tendo em casa, com a filha, com isso com aquilo, aí ela já não vem trabalhar, e eu já não vou descontar o dia dela, porque eu já me envolvi demais nesse processo, só que o contrato, enquanto gestor público eu não deveria fazer isso, eu deveria fazer o correto que é indicar se faltou ou não o servidor, então ter um setor de fiscalização exclusivo para fazer isso com servidores lotados fazendo essa fiscalização gera uma boa economia (E7 - Secretário de Planejamento e Orçamento na UFSC).

Para que a terceirização seja exitosa, faz-se necessário a determinação de dispositivos de controle adequados (QUEIROZ, 1992), pois quando não é realizada a correta fiscalização a universidade acaba pagando por serviços que não são feitos (E7 - Secretário de Planejamento e Orçamento na UFSC).

Desse modo, o ideal seria ter um pessoal mais especializado para fazer essa fiscalização (E15 - Especialista em terceirização). Nesse sentido, uma das habilidades requeridas para uma adequada gestão universitária é o “*empowerment*” que ocorre quando a instituição descentraliza a responsabilidade, delegando competências e tomadas de decisões para outros atores, porém essa delegação precisa vir acompanhada de recursos e condições fundamentais para que os agentes envolvidos tenham plena capacidade de reconhecer os problemas, avaliar alternativas e tomar decisões (MEYER JR; MURPHY, 2003).

Verifica-se por meio das entrevistas com os gestores da UFSC que não existe um documento institucional da universidade que normatize a fiscalização dos contratos terceirizados. O E1 (Coordenador da Coordenadoria de Contratos Terceirizados na UFSC) mencionou que eles se baseiam nos manuais de fiscalização da AGU. A E8 (Fiscal do contrato de limpeza na UFSC) também citou que “*não há um manual próprio da universidade, o que é disponibilizado pelo DPC, são manuais de outros órgãos*”. Na falta deste documento interno de fiscalização, muitas vezes, é necessário encaminhar algumas dúvidas jurídicas para a procuradoria federal e também consultar os documentos institucionais sobre fiscalização de outros órgãos (E3 - Diretor do Departamento de Projetos, Contratos e Convênios na UFSC).

A gente vai criando entendimentos internos e também às vezes vendo de outros órgãos como é que estão resolvendo, né? A gente usa não só o manual da AGU, às vezes a gente pega manual de outros órgãos, por exemplo, a gente usou o manual da ANAC de fiscalização, porque tinha uma dúvida específica que a gente queria e a gente achou lá, já peguei coisa de auditoria externa que teve em uma IFES, a gente vai pesquisando, né? A auditoria que eles fizeram estava disponível eu peguei várias coisas que estavam lá, a auditoria x, y, z adotou isso, então acho que podemos adotar isso também (E3 Diretor do Departamento de Projetos, Contratos e Convênios da UFSC).

Nesse sentido, o E10 (Chefe do setor de Empenhos e Pagamentos na UFSC) alega que seria muito importante ter um manual próprio de fiscalização, pois ele permitiria demonstrar qual o fluxo correto para fiscalização dos contratos, além de informações referentes aos sistemas internos.

Observa-se também que a UFSC não possui um setor especializado de fiscalização, essa foi uma reclamação unânime entre os gestores da UFSC.

Isso causa um grande problema pra UFSC. Na ausência de um setor próprio, o setor em que eu trabalho (DPC) acaba fazendo mais do que o seu papel de firmar os contratos e instruir os processos de licitação. Acabamos também sanando dúvidas dos fiscais, que são bem frequentes. Mesmo nosso setor já ter alertado aos órgãos superiores da UFSC sobre a necessidade de um setor especializado em fiscalização, ainda não foi feita essa mudança na estrutura organizacional e não há previsão disso ocorrer (E1 - Coordenador da Coordenadoria de Contratos Terceirizados na UFSC)

A fiscalização passou a ser um serviço especializado, há uma série de regras, normas e objetividades que devem ser consideradas, não pode ser realizada por uma pessoa que não possua treinamento e esteja preparada para isso. *“A gente chegou no ponto que o nosso próximo passo, é possuir um setor de fiscalização, senão tu vais começar a ter inúmeros problemas na prestação de serviços* (E3 - Diretor do Departamento de Projetos, Contratos e Convênios da UFSC).

A ausência de um setor especializado em fiscalização compromete a padronização de procedimentos dos fiscais (E1 - Coordenador da Coordenadoria de Contratos Terceirizados na UFSC; E2 - Pró-Reitor de Administração na UFSC e E3 - Diretor do Departamento de Projetos, Contratos e Convênios da UFSC). O adequado monitoramento dos contratos deve ser devidamente considerado, uma vez que tem a intenção de reprimir comportamentos inadequados (BONELLI; CABRAL, 2018).

A fiscalização administrativa é um gargalo que os fiscais têm bastante dificuldade, por exemplo, na parte de acompanhar a documentação trabalhista e previdenciária dos funcionários (E8 - Fiscal do contrato de limpeza na UFSC e E10 – Chefe do Setor de Empenhos e Pagamentos da UFSC). Nesse sentido, cabe salientar que de acordo com a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021:

Art. 121 § 2º Exclusivamente nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração responderá solidariamente pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas se comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado (BRASIL, 2021)

Verifica-se que, em existindo culpa da Administração Pública no que tange a ausência ou incompetência da fiscalização dos contratos das empresas terceirizadas, os funcionários terceirizados podem processar judicialmente o órgão público de forma

subsidiária. Deste modo, caso a empresa terceirizada não tenha condições de cumprir com as despesas previdenciárias e trabalhistas dos seus funcionários, esta obrigação passa a ser do poder público.

O cálculo de glosa é outra dificuldade que segundo o E7 os fiscais possuem, *“tem campi que é mais rigoroso e faz uma economia muito grande de glosa nos contratos, outros não fazem, porque não dão tanta atenção a isso”* (E7 - Secretário de Planejamento e Orçamento na UFSC), é importante destacar que por meio do contrato, os gestores podem vincular de forma mais direta o pagamento com a qualidade e o cumprimento das obrigações da empresa terceirizada (IKEDIASHI; AIGBAVBOA, 2019), por isso é de suma importância que os gestores e fiscais saibam calcular corretamente a possibilidade desse desconto. O E10 (Chefe do setor de Empenhos e Pagamentos na UFSC) comenta que o setor em que ele é lotado (DPC) não tem atribuição de fiscalização, mas o departamento percebeu que havia muito problema, muito serviço sendo pago sem ter sido prestado, então resolveram prestar um apoio no sentido de orientar a forma correta de proceder (E10 - Chefe do setor de Empenhos e Pagamentos na UFSC).

No entanto, se tivesse esse setor específico para fiscalização ele poderia ser responsável pelos termos institucionais, fazer um manual de fiscalização, regulamentar a gestão e fiscalização, orientar, treinar, padronizar procedimentos, dar suporte para os fiscais (E10 - Chefe do setor de Empenhos e Pagamentos na UFSC).

Em consulta a documentos institucionais verifica-se que a UFSC até possui a Portaria Normativa nº 37/GR/2012, de 24 de abril de 2012 (que estabelece as normas para fiscalização de contratos), porém além de estar defasada e ter sido estabelecida com base na IN nº 2 de 2008 (Revogada pela IN nº 5, de 26 de maio de 2017), a portaria possui apenas 3 páginas e abrange poucos aspectos sobre a fiscalização de contratos.

Desta forma, fica evidente a necessidade da UFSC elaborar um manual próprio de fiscalização de contratos, além de verificar a possibilidade de criar um setor específico de fiscalização de contratos, considerando a quantidade de contratos vigentes na universidade, o número de fiscais envolvidos nesses processos e o montante de recursos despendidos com a terceirização.

Outra situação que chama atenção na fala dos entrevistados da UFSC é o fato de não possuírem um gestor do contrato, por exemplo, no contrato de limpeza que é o maior da universidade, isso fica explicitado no trecho a seguir:

hoje nós não temos o gestor do contrato de limpeza, nós somos 3 fiscais que nós acumulamos tanto a função administrativa como a função operacional e nós não temos um gestor do contrato, né? O gestor do contrato seria o próprio Pró-reitor (E8 - Fiscal do contrato de limpeza na UFSC).

O gestor não está formalizado por portaria, mas geralmente é o Pró-reitor, então quando temos algum problema mais grave no contrato que precisa de uma tomada de decisão mais apurada passamos para ele (E10 - Chefe do setor de Empenhos e Pagamentos na UFSC).

Essa situação está em desacordo com a Nova Lei de Licitações, Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que estabelece como um dos seus princípios a segregação de funções, que veda “*a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação*” (BRASIL, 2021).

Essa situação deve ser evitada, pois é sabido que um gestor de nível estratégico, como um Pró-reitor, não tem condições de realizar a adequada gestão de contratos operacionais. Portanto, o treinamento e desenvolvimento de capacidades de novos gestores de contrato, é condição essencial para aprimorar a fiscalização.

Quanto a gestão e fiscalização de contratos terceirizados na UFMS, os gestores também concordam, por unanimidade, que a gestão do contrato deve ser centralizada e a fiscalização descentralizada, hoje já está estruturado desta maneira. No contrato de limpeza, por exemplo, há um gestor, e esse gestor é assessorado pelos fiscais setoriais (E9 - Pró-reitor de Administração e Infraestrutura na UFMS).

O fiscal precisa estar mais próximo desses colaboradores terceirizados, pois são eles que conseguem averiguar se o serviço está sendo bem feito ou se carece de alguma melhoria (E4 - Diretor da Diretoria de Gestão de Contratações da UFMS), não há como um gestor, por exemplo, de Campo Grande avaliar um serviço que está sendo prestado no Campus de Coxim (E5 - Diretor de gestão orçamentária na UFMS).

É o fiscal dentro da unidade que vai conseguir verificar, “*ah, o terceirizado veio trabalhar hoje? Ele cumpriu a carga horária? Ele fez o serviço que lhe foi designado?*”,

então assim é o olhar do fiscal, não tem como ser diferente (E5 - Diretor de gestão orçamentária na UFMS).

Caso necessite de alguma adequação no serviço esse fiscal setorial aciona o gestor do contrato, o gestor de contrato por sua vez notifica a empresa por meio do preposto para que as irregularidades sejam sanadas (E4 - Diretor da Diretoria de Gestão de Contratações na UFMS).

Verifica-se que a UFMS já possui seu próprio manual de fiscalização e contratos (aprovado pela Resolução CD nº 193, de 27 de setembro de 2019), o objetivo do manual é apresentar aos servidores da UFMS designados como gestores e fiscais de contratos as condutas necessárias para a obtenção de uma gestão e fiscalização eficientes, além de fornecer parâmetros, instruções, apresentar o detalhamento de documentação pertinente ao acompanhamento da fiscalização e o *checklist* de atividades. As competências de cada função estão dispostas no item 5 do referido manual.

Segundo o E4 (Diretor da Diretoria de Gestão de Contratações na UFMS) a terceirização de mão de obra não obterá um bom resultado apenas se a fiscalização e a gestão não realizar um bom trabalho, o entrevistado menciona que já existe todo um arcabouço legal com várias possibilidades de a universidade exigir da empresa que o serviço seja executado de forma correta.

Apesar da UFMS já dispor de um manual próprio de fiscalização e contrato e embora a maioria dos contratos possuam gestores e fiscais formalmente designados, verifica-se que os servidores designados como fiscais carecem de mais treinamento e capacitação quanto as suas atribuições e competências, o que pode comprometer toda a finalidade da fiscalização.

O E13 (Fiscal do contrato de limpeza na UFMS) cita que quando foi designado para fiscalizar o maior contrato terceirizado da universidade (o contrato da limpeza) não recebeu nenhum treinamento e sentiu-se um pouco perdido na função.

Nesse sentido, o E4 (Diretor da Diretoria de Gestão de Contratações na UFMS) e o E9 (Pró-reitor de Administração e Infraestrutura na UFMS) apontam que um treinamento mais intensivo para os fiscais e gestores dos contratos terceirizados é uma das metas da gestão, *"a nossa página tem orientações a gestores e fiscais, mas a ideia é fazer capacitações, conversas técnicas contínuas com eles, porque a gente*

ainda carece de bastante evolução (E4 - Diretor da Diretoria de Gestão de Contratações na UFMS).

O interesse é de promover treinamentos para as empresas terceirizadas também *"a gente quer fazer uma capacitação voltada para o pessoal da limpeza, para o pessoal da vigilância, por contrato terceirizado"*, isso proporcionará um alinhamento entre os gestores, fiscais, os trabalhadores terceirizados e a própria empresa (E4 - Diretor da Diretoria de Gestão de Contratações na UFMS).

A gestão e fiscalização de maneira eficaz só podem ser realizadas quando há o estabelecimento de critérios precisos e apropriados subsidiando a tomada de decisão dos atores envolvidos (KIANI et al., 2019).

Portanto, percebe-se que a fiscalização dos contratos terceirizados na UFSC e na UFMS assemelham-se quanto à prática de uma gestão de contratos centralizada e uma fiscalização descentralizada, porém há lacunas significativas nos mecanismos de monitoramento e fiscalização de contratos. Em ambas instituições se verifica a necessidade de incremento na capacitação dos servidores designados como gestores e fiscais de contratos, de maneira a aprimorar o modelo de gestão e fiscalização de contratos de terceirização nas duas IES e assegurar o fiel cumprimento contratual.

Outro ponto que foi questionado aos entrevistados foi com relação as possíveis desvantagens da terceirização, a maioria dos entrevistados acreditam que possuem algumas (9 menções) e a minoria foram categóricos em dizer que não veem desvantagens (3 menções). Para mitigar os riscos no processo de terceirização de atividades públicas deve-se atentar a alguns aspectos importantes, como os problemas de gestão, controle dos riscos contratuais e verificar a eficácia do serviço ou produto entregue para universidade (CABRAL; MENARD, 2019).

Uma das desvantagens apresentadas pelos entrevistados está relacionada ao prazo de 5 anos de vigência dos contratos terceirizados. Logo não ocorre valorização do funcionário terceirizado, mesmo com profissionais extremamente qualificados e comprometidos se tem o risco da rotatividade de pessoal (E3 - Diretor do Departamento de Projetos, Contratos e Convênios na UFSC; E9 - Pró-reitor de Administração e Infraestrutura na UFMS e E13 - Fiscal do contrato de limpeza na UFMS).

Outro ponto citado por entrevistados da UFSC e UFMS está relacionado à ausência de identidade institucional dos funcionários das empresas terceirizadas no tocante às universidades, o reconhecimento do trabalhador como integrante daquela instituição (E5 - Diretor de Gestão Orçamentária na UFMS e E10 - Chefe do setor de Empenhos e Pagamentos na UFSC).

Os especialistas também observam como desvantagem que os funcionários terceirizados não conhecem a instituição, não possuem vínculo com a universidade, eles não se sentem considerados no contexto da universidade, estão ali apenas para executar sua função e isso contribui para a rotatividade de pessoal (E15 e E16 – Especialistas em terceirização). Como exemplo cita-se um relato de um dos entrevistados:

Estive no centro de ciências jurídicas da universidade e perguntei aos terceirizados que estavam na portaria (repcionista, profissionais de segurança e limpeza) “preciso falar com o diretor do centro, qual a sala do professor “Fulano”?”. E então eles responderam “nós não conhecemos ele, nós viemos aqui fazemos nosso trabalho, de vez em quando é feito rodízio, nós vamos para outro setor ou para outro centro” (E15 - Especialista em terceirização).

A situação relatada é preocupante, pois demonstra a falta de integração entre os terceirizados e a universidade, além de que, muitas vezes, os profissionais terceirizados não recebem nem treinamento adequado para desenvolverem suas funções em tais instituições, não atendendo as necessidades de forma satisfatória em alguns casos (E3 - Diretor do Departamento de Projetos, Contratos e Convênios na UFSC e E5 - Diretor de Gestão Orçamentária na UFMS).

Nessa linha, o E9 (Pró-reitor de Administração da UFMS) comenta que ao promover as ações, esse terceirizado precisa ser tratado de maneira inclusiva, pois ele faz parte da comunidade universitária. Então, por exemplo, se a universidade promove a capacitação para servidores do quadro, e se isso é inerente também as funções daquele terceirizado ele precisa ser incluído. Isso embora lógico, precisa ser executado com cuidado de modo a respeitar os limites jurídicos da relação contratantes-contratado na terceirização, para que não se crie passivos trabalhistas para a universidade.

No entanto, quando há má vontade ou má execução do serviço por parte de um terceirizado, esta situação de não cumprimento das atividades gera um entrave

quanto a solicitação de melhoria, uma vez que a cobrança não pode ser direta ao funcionário terceirizado, sendo necessário acionar/notificar o preposto da empresa para em seguida exigir melhoria do serviço. Isso demanda tempo e o envolvimento de mais pessoas (E6 - Secretária da Secretaria de Contratos e Convênios na UFMS e E10 - Chefe do setor de Empenhos e Pagamentos na UFSC). Bonelli e Cabral (2018) advertem que as competências de monitoramento devem ser consideradas, as quais têm a intencionalidade de reprimir os comportamentos inadequados de agentes envolvidos.

Para reduzir os riscos observados pelos entrevistados cabe definir as regras e os indicadores para avaliação da terceirização, assim como acompanhar continuamente as ações e monitorar os indicadores são recomendados para uma melhor análise e correção dos serviços oferecidos (BARATI *et al.*, 2019). Vale considerar, que a implantação de uma estratégia de terceirização em uma universidade precisa ser acompanhada de modelos adequados com a realidade e localidade desse tipo de organização (MEYER JR, 2021).

Com base no exposto nesta seção verifica-se que as estruturas relacionadas a gestão e fiscalização dos contratos da UFSC e da UFMS são bem semelhantes, no que diz respeito a uma gestão centralizada e uma fiscalização descentralizada, porém, chama a atenção o fato da UFMS, apesar de ter sido criada após a UFSC, já possuir manual próprio de gestão e fiscalização, e possuir a figura de um gestor para cada contrato. Ambas as instituições concordam que é preciso haver mais capacitação para os fiscais de contratos designados e os gestores da UFSC pontuaram a necessidade urgente de haver um setor especializado de fiscalização de contratos, que possua servidores capazes de fazer um julgamento imparcial, objetivo e especializado da execução dos contratos, com vistas a assegurar o cumprimento das cláusulas pactuadas e a qualidade dos serviços prestados dentro das universidades.

Custos

As informações referentes aos contratos de terceirização da UFSC foram fornecidas pelo Departamento de Gestão da Informação (DPGI/SEPLAN) por meio

dos relatórios de gestão e dos boletins de dados presentes no site da instituição. Quanto as informações da UFMS, estas foram obtidas com a Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (PROPLAN) por meio dos Relatórios de Gestão, Relatórios de Auditoria – CGU, Relatórios de Execução Orçamentária e Despesas em Contratos Contínuos presentes no site da instituição. Para complementar as informações de ambas as instituições de ensino também foram utilizadas as bases de dados da Transparência do Governo Federal.

A Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (PROPLAN) informou que a UFMS possuía 69 contratos ativos em 2021. Desse montante, 9 foram para atender aos serviços de apoio administrativo, 23 contratos para atender a área de segurança e vigilância ostensiva, 12 para os serviços de limpeza e conservação e 34 de outros serviços de apoio.

Segundo informações do Departamento de Projetos, Contratos e Convênios a UFSC, em 2021 possuía 265 contratos ativos (DPC, 2021), nos quais destes, 5 eram referentes a contratos de concessões, 27 de serviços não continuados, 32 de ARP, 35 de aquisição, 69 de serviços continuados e 97 de mão de obra exclusiva (MO).

O número de contratações apresentado evidencia que as universidades buscam cada vez mais terceirizar suas atividades não essenciais (IKEDIASHI; AIGBAVBOA, 2019). Em diferentes partes do mundo, as universidades estão focando cada vez mais na terceirização de seus serviços de apoio, com foco em reduzir custos, aumentar a eficiência dos serviços e aumentar a receita (CALDEIRA; CALDEIRA, 2019; IKEDIASHI; AIGBAVBOA, 2019).

Com base no levantamento das informações é evidente que o maior volume de contratações de serviços realizadas pela UFSC, seja em quantidade de contratos e valores, são da área de mão de obra exclusiva, com montante de valores de R\$ 82.969.121,64 em 2021, para atender principalmente os serviços de limpeza e segurança desta instituição (Quadro 18).

Quadro 18 - Descritivo de valores referente ao ano de 2021 dos custos totais de terceiros, custos de terceiros com limpeza, relação custo de limpeza/total, número de trabalhadores terceirizados (total), número de trabalhadores terceirizados (limpeza), relação de trabalhadores limpeza/total, custo médio anual de servidor da limpeza, custo médio anual por trabalhador terceirizado (total), custo médio anual por

trabalhador terceirizado (limpeza), relação de custo médio trabalhador limpeza/total e a relação de custo médio trabalhador limpeza/servidor para a Universidade Federal do Mato Grosso do Sul - UFMS e Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC.

Ano referência: 2021	UFMS	UFSC
Custo Total Terceiros	R\$ 43.746.539,25	R\$ 82.969.120,64
Custo Limpeza	R\$ 9.712.423,00	R\$ 14.338.789,02
Relação Custo Limpeza/Total	22,20%	17,28%
Trabalhadores Terceirizados (Total)	546	904
Trabalhadores Terceirizados (Limpeza)	226	441
Relação Trabalhadores Limpeza/total	41,39%	48,78%
Custo Médio Anual Servidor Limpeza	R\$ 57.997,06	R\$ 64.568,92
Custo Médio Anual Trabalhador Terceirizado (Total)	R\$ 80.121,87	R\$ 91.780,00
Custo Médio Anual Trabalhador Terceirizado (Limpeza)	R\$ 42.975,32	R\$ 32.514,26
Relação Custo Médio Trabalhador Limpeza/Total	53,64%	35,43%
Relação Custo Médio Trabalhador Limpeza/Servidor	74,10%	50,36%

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Especificamente para o serviço de limpeza e conservação entre os contratos terceirizados da UFSC foram empenhados em 2021 o montante de R\$ 14.338.789,02, representando 17,28% do total aplicado aos serviços terceirizados. Muitas instituições públicas têm utilizado a terceirização para agregar valor na entrega do seu produto final para a sociedade, como citado pelo entrevistado E11 (Gerente regional/empresa terceirizada que atende a UFSC).

Não só para a UFSC, mas acho que para todas as universidades, a maioria dos órgãos públicos adotam a terceirização para diminuir custos, aumentar a produtividade, a qualidade dos serviços, valores esses gerados na terceirização (E11 – Gerente regional da empresa terceirizada que atende a UFSC).

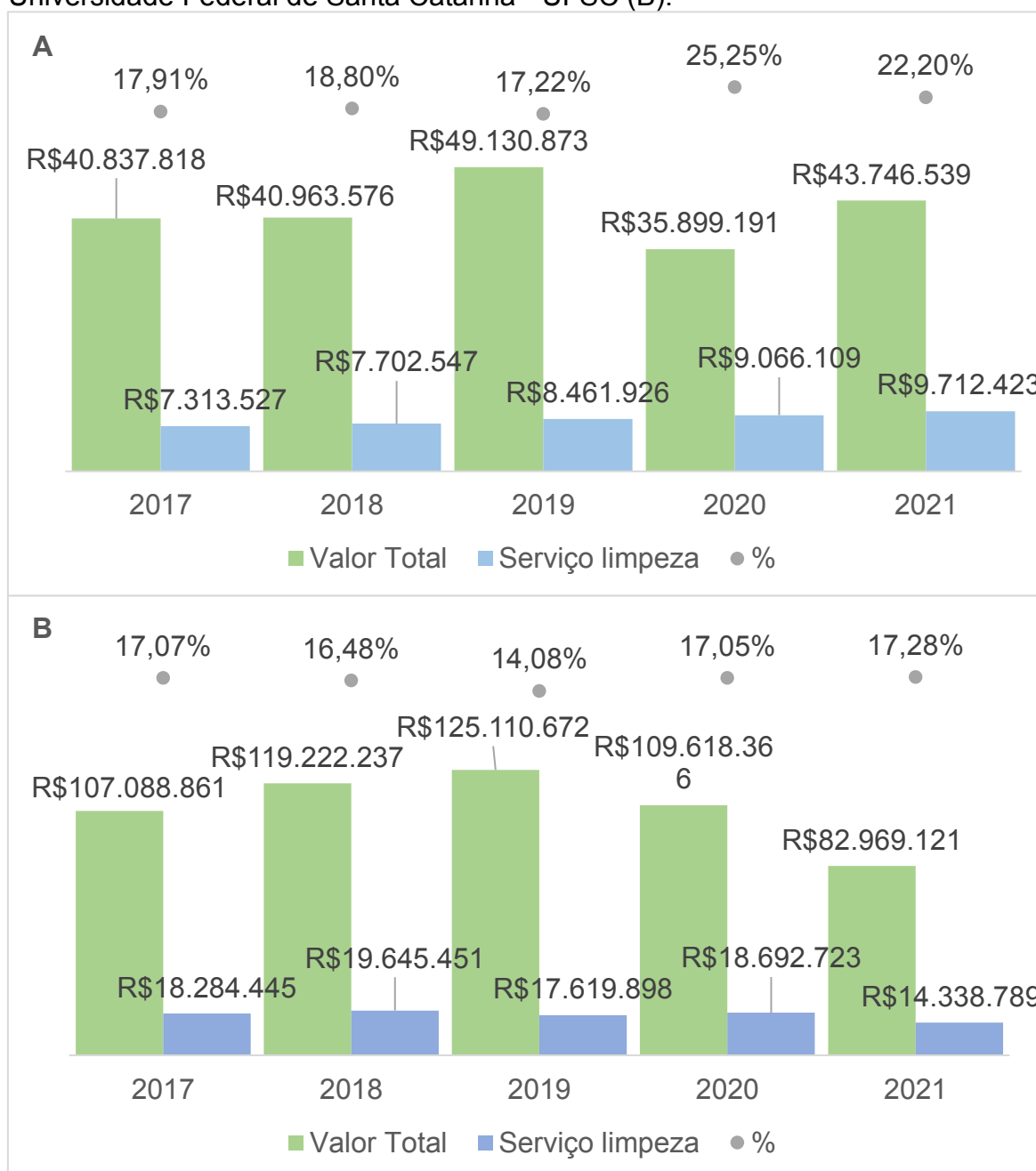
Em relação a mão de obra terceirizada a UFSC possui 48,78% dos contratados para atender a demanda de limpeza e conservação da instituição, com 441 funcionários dos 904 contratados terceirizados.

O custo médio anual dos funcionários terceirizados da limpeza da UFSC foi de R\$ 32.514,26, representando 35,43% do custo médio anual dos funcionários terceirizados, que é de R\$ 91.780,00, e 50,43% em relação ao custo médio anual do servidor da limpeza, que representa a ordem de R\$ 64.568,92.

As tomadas de decisão para o processo de terceirização são frequentemente mais estratégicas e se concentram no desenvolvimento de atividades centrais de agregação de valor. Assim, a universidade pode utilizar melhor suas próprias competências centrais e serem mais eficientes e eficazes quanto aos recursos financeiros investidos (BARATI et al., 2019).

A UFMS investiu em 2021 o montante de R\$ 9.712.423,00 em serviços de limpeza e conservação, representando 22,2% do total, R\$ 43.746.539,25, aplicado em terceirização. Embora o valor total aplicado pela UFMS seja inferior ao aplicado pela UFSC, a relação percentual dos custos de limpeza em relação aos custos totais com terceirização foi aproximadamente 5% superior. Observa-se que nos últimos 5 anos os valores destinados a terceirização de serviços de limpeza em relação aos valores totais dos custos com terceirização variaram para a UFMS entre 17,22% e 25,25% e para a UFSC 14,08% e 17,28% (figura 9).

Figura 9 - Comparativo do valor total (R\$) pago em terceirização com o custo do serviço de limpeza na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS (A) e Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC (B).

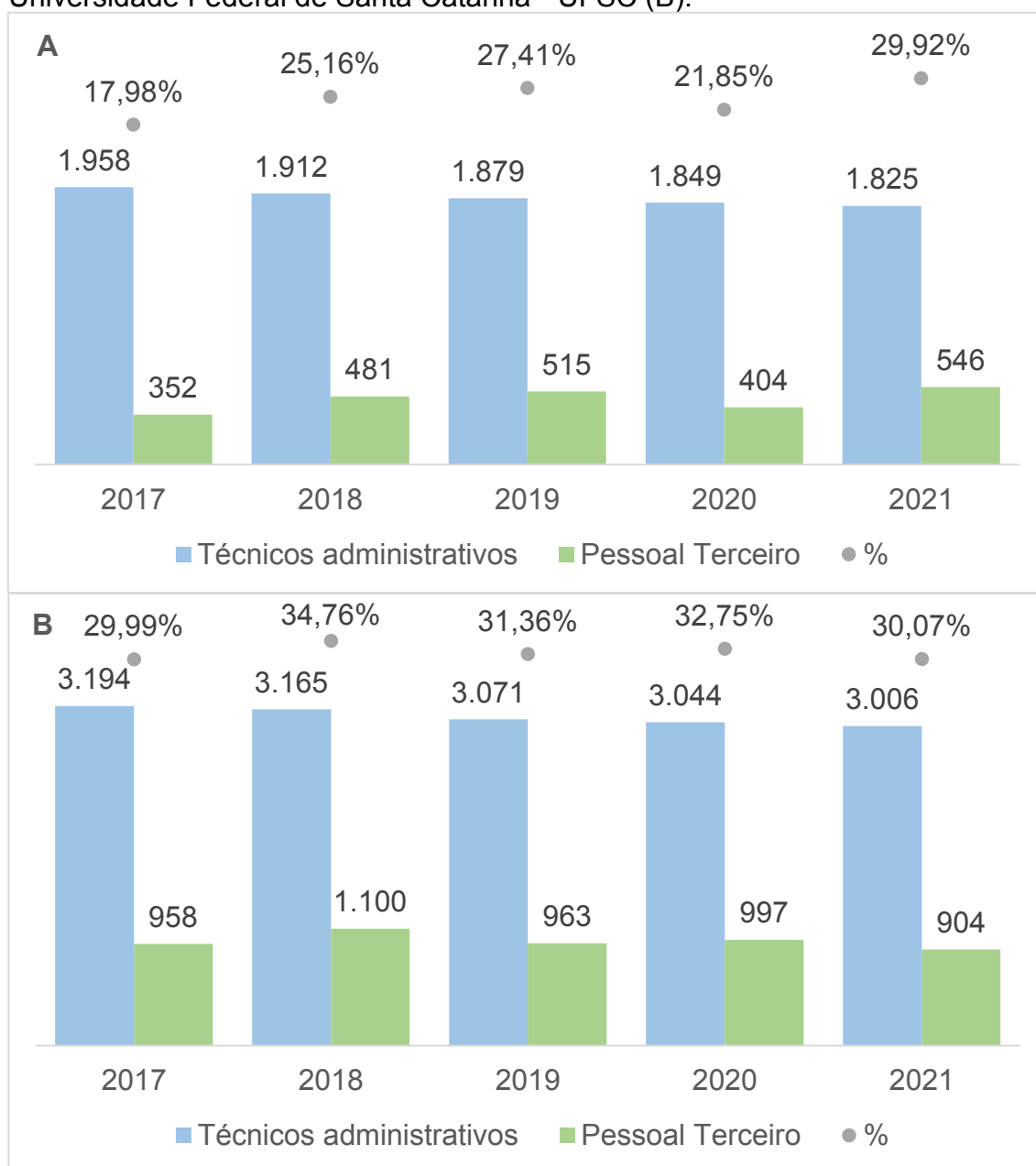


Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Com relação ao número de funcionários terceirizados, a UFMS contratou 546 postos de trabalho, enquanto destes 226 foram direcionados para o serviço de limpeza e conservação, representando 41,39%. Este percentual foi inferior ao empregado pela UFSC para a contratação do mesmo serviço em proporção as demandas internas.

Comparando o número de servidores com os trabalhadores contratados nos últimos 5 anos (figura 10), observou-se que a relação de contratação de terceirizados tem variado de 17,98% a 29,92% do número de servidores na UFMS e 29,99% a 34,76% para a UFSC.

Figura 10 - Comparativo dos quantitativos de servidores técnicos administrativos com terceirizados na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS (A) e Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC (B).



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Para a UFMS o custo médio anual de um profissional terceirizado foi de R\$ 80.121,87, enquanto o custo médio anual de um profissional terceirizado da limpeza representou 53,64% deste montante, R\$ 42.975,32. Quando comparado ao custo médio anual de um servidor da limpeza este foi de 74,1%, do montante de R\$ 57.997,06. Os achados corroboram com a literatura, no tocante ao fornecimento dos serviços do setor privado com custos inferiores ao entregue pelo setor público (SCHIBIK; HARRINGTON, 2004, GLICKMAN *et al.*, 2007). A otimização dos recursos financeiros com a mão de obra efetiva permite a empresa tomadora realocar seus recursos para atividades mais relevantes com o intuito de gerar vantagens competitivas para ambas instituições (POLÔNIO, 2000; KIVLENIECE; QUELIN, 2012, COSTA, 2017; STEIN *et al.*, 2017). Verifica-se no trecho abaixo as observações do Gerente regional da empresa terceirizada que atende a UFSC (E11).

A terceirização é mais vantajosa para a universidade do que para nossa empresa, estamos vivenciando a alta da inflação, o aumento demasiado nos custos, gera um enorme desequilíbrio natural, além disso nós temos questões trabalhistas, afastamentos etc. A licitação no campo terceirizado não tem sido muito vantajosa por tudo isso que estamos passando. Não diria que o saldo é positivo, mas é um saldo que com a parceria que a gente tem há quase 5 anos é um saldo que nos deixa contente, mas não dá para ter uma margem boa, principalmente pelo tempo do contrato (5 anos) e o reajuste é muito pequeno em relação a inflação (E11 – Gerente regional da empresa terceirizada que atende a UFSC).

As instituições, tanto pública quanto privada, podem utilizar das vantagens econômicas de escala de serviço obtidas pelos fornecedores, especialmente os privados que são especializados na área de serviço ofertada, sendo mais competitivo na aquisição de bens ou serviços (QUÉLIN; DUHAMEL, 2003; BONELLI; CABRAL, 2018).

Quando comparadas, a UFSC tem custo médio anual de terceirizados superior a UFMS em 14,55%. No entanto, quando se compara o custo médio anual de um profissional terceirizado da limpeza a UFMS tem custo de 32,17% superior. Comparado o custo médio anual do terceirizado da limpeza em relação ao servidor efetivo a UFSC foi 11,33% superior à UFMS. A eficiência no uso de recursos humanos

e financeiros são amplamente discutidos na literatura (QUÉLIN; DUHAMEL, 2003; MCIVOR, 2005; CONTRACTOR et al., 2010).

Moura Júnior (2017) destaca que a terceirização de serviços para alterar a economia de custos é mais um estágio à medida que os gestores das instituições buscam otimizar as finanças, se concentrando mais em medidas de redução de custos e procurando terceirizar as funções necessárias para operacionalizar com melhor desempenho.

SUGESTÕES PARA APERFEIÇOAMENTO DA TERCEIRIZAÇÃO NA UFMS E NA UFSC

Conforme verificado ao longo da construção deste trabalho foi possível identificar lacunas relacionadas à gestão e fiscalização dos contratos terceirizados que, se forem preenchidas, poderiam aprimorar o processo de terceirização nessas universidades, aumentando a efetividade e eficiência.

Desta forma, propõe-se um conjunto de ações que podem melhorar as atividades de controle e monitoramento dos contratos administrativos de empresas terceirizadas nas universidades. As cinco ações de melhoria apresentadas procedem dos achados da pesquisa de campo e são baseadas no quadro comparativo (Quadro 19).

Quadro 19 – Comparativo sobre a terceirização na UFMS e UFSC

	UFMS	UFSC
Número de funcionários terceirizados (2021)	546	904
Número total de contratos administrativos terceirizados	69	265
Valor dispendido com terceirização (2021)	R\$ 43.746.539,25	R\$ 82.969.120,64

Custo médio do servidor terceirizado (anual)	R\$ 80.121,87	R\$ 91.780,00
Realiza planejamento da contratação	Sim. O planejamento é realizado de acordo com o estabelecido nas legislações sobre a temática	Sim. O planejamento é realizado de acordo com o estabelecido nas legislações sobre a temática
Possui gestores designados para os contratos administrativos de terceirização?	Sim. A designação é realizada por meio de Portaria publicada no Boletim Oficial da UFMS	Alguns contratos possuem gestor, outros a atribuição é realizada pelo próprio Pró-reitor de Administração (como é o caso do contrato de limpeza)
Possui fiscais designados para os contratos administrativos de terceirização?	Sim. A designação é realizada por meio de Portaria publicada no Boletim Oficial da UFMS	Sim. A designação é realizada por meio de Portaria publicada no Boletim Oficial da UFSC
No ato de designação (gestor/fiscal) é oferecido capacitação?	A universidade não dispõe de um programa oficial, ao longo do ano são oferecidos treinamentos esporádicos.	A universidade não dispõe de um programa oficial, ao longo do ano são oferecidos treinamentos esporádicos.
Por que os governos terceirizam, de acordo com os entrevistados?	Extinção de cargos	Extinção de cargos
Principais vantagens apontadas pelos entrevistados para o uso da terceirização	Especialização Economicidade	Economicidade Especialização

Motivos que impulsionam o uso da terceirização, de acordo com os entrevistados	Aumento da qualidade Eficiência operacional	Aumento da qualidade Inovação e aprendizagem
Concordam com a terceirização de atividades meio?	Sim	Sim
Concordam com a terceirização de atividades fim?	Não	Não
Possui manual próprio de fiscalização e contratos	Sim	Não
Gestão dos contratos terceirizados	É centralizada na DICONT/Proadi – Diretoria de Gestão de Contratações, vinculada a Pró-Reitoria de Administração e Infraestrutura	É centralizada no DPC/Proad (Departamento de Projetos, Contratos e Convênios), vinculada a Pró-Reitoria de Administração
Existe um setor específico para tratar da fiscalização dos serviços terceirizados	Não	Não

Fonte: dados primários

Observando o quadro nº 19 verifica-se que as principais lacunas são relacionadas a falta de treinamento e capacitação dos gestores e fiscais de contratos, necessidade de criação de setor especializado em fiscalização, elaboração de um manual próprio de fiscalização na UFSC, segregação de funções e ausência de indicadores que consigam melhor avaliar a qualidade do serviço efetivamente prestado. Desta forma, abaixo são descritas ações com o intuito de solucionar cada uma dessas inconformidades.

1 - Treinamento e capacitação continuados de Gestores e Fiscais de contratos

Partindo das informações obtidas com a pesquisa de campo, observa-se que ambas instituições, UFSC e UFMS, informaram ter gestores e fiscais designados para cada um de seus contratos terceirizados. A mera designação de pessoas do setor público para exercerem funções de fiscalização e gestão dos contratos são incipientes, perante a necessidade de experiência e acurácia na execução de tais funções.

A maioria dos designados não possuem pleno conhecimento de suas atribuições, funções e responsabilidades intrínsecas à sua atividade, conforme observamos em parte do relato do fiscal do contrato de limpeza na UFMS (E13) que cita:

Eu não recebi treinamento para fiscalizar esse contrato específico, a gente recebe aqueles treinamentos genéricos, que às vezes vem uma pessoa de fora, ministra um curso sobre gestão de contratos e tal. Agora, voltado especificamente para o contrato de limpeza ao qual sou fiscal, com as especificações técnicas daquele serviço, eu não recebi treinamento para fiscalizar o contrato.

Considerando que a UFMS já possui um instrumento de orientações para os fiscais e gestores de contratos, muitos dos gestores e fiscais foram apenas formalmente designados. Nesse sentido, foi solicitada à Pró-Reitoria de Gestão de pessoas (PROGEP), informações acerca das ações de capacitação e/ou treinamento que foram ofertadas pela UFMS aos gestores e fiscais de contratos. Verificou-se que a última capacitação foi oferecida em 2018, mesmo com a quantidade de pessoas e recursos envolvidos na terceirização, não houve capacitações realizadas no exercício de 2019, 2020, 2021 e 2022.

Assim, verifica-se a necessidade urgente de que os servidores designados para tais funções, bem como seus eventuais substitutos, recebam treinamentos e capacitações para sanar suas dúvidas quanto as suas atribuições e competências específicas.

O Pró-reitor de Administração e Infraestrutura na UFMS (E9) e o Diretor da Diretoria de Gestão de Contratações na UFMS (E4) enfatizam que entendem a

necessidade de treinamento mais intensivo para os fiscais e gestores dos contratos terceirizados, *"a ideia é fazer capacitações, conversas técnicas contínuas com eles, porque a gente ainda carece de bastante evolução* (E4 - Diretor da Diretoria de Gestão de Contratações na UFMS).

Por meio da fala de alguns entrevistados percebe-se que na UFSC essa é uma situação que precisa de um olhar mais cuidadoso *"o desempenho das terceirizadas poderia ser melhor controlado se todos os servidores fiscais da universidade recebessem mais treinamento para desempenhar seus papéis"* E1 (Coordenador da Coordenadoria de Contratos Terceirizados). Em consulta à Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas (PRODEGESP), foi informado que a última capacitação para gestores e fiscais de contratos foi realizada em 2020 de forma *online*. É preciso se atentar a todos os contratos terceirizados da UFSC, se os gestores e fiscais forem devidamente orientados e bem capacitados a instituição ganhará muito com isso E7 (Secretário de Planejamento da UFSC).

Quanto à fiscalização dos contratos terceirizados na UFSC e na UFMS se verifica a necessidade de desenvolvimento de capacitações aos servidores designados como gestores e fiscais de contratos, de modo a aperfeiçoar o modelo de gestão e fiscalização de contratos de terceirização e certificar a execução contratual. Assim, é imprescindível, que a administração superior das instituições forneça aos servidores indicados para tais postos, ferramentas para o adequado desempenho de sua função, o que evidencia à a necessidade de capacitação desses profissionais.

2 - Criação de setor especializado em fiscalização de contratos

A contratação de serviços terceirizados pela administração pública compõe um trabalho complexo e dedicado para acompanhar e monitorar os processos dos contratos existentes. Principalmente, no que tange ao cumprimento das legislações e normas nacionais, estaduais e municipais, com responsabilização ao órgão público, caso não sejam atendidas.

Observa-se a necessidade de desenvolvimento e manutenção de um setor de apoio específico para a fiscalização de contratos, atendendo as necessidades do dinamismo contratual da terceirização atualmente exigidos do setor público. Nas

entrevistas realizadas, fica evidenciada a ausência destes setores em ambas instituições abordadas nesta pesquisa.

A gente chegou no ponto que o nosso próximo passo, é possuir um setor de fiscalização, senão tu vais começar a ter inúmeros problemas na prestação de serviços (E3 - Diretor do Departamento de Projetos, Contratos e Convênios da UFSC).

Não tem um setor específico para dar suporte para os fiscais. Ele toma conhecimento formalmente pelo SEI, recebe o manual, quais as funções que vai exercer, recebe a instrução de serviço para o que foi nomeado, as orientações, as referências, o que que ele tem que seguir, a instrução normativa vigente, o manual de gestão e fiscalização de contratos da UFMS. No entanto, depende muito de o servidor estudar, se atualizar quanto a isso, mas um treinamento em si, um setor de fiscalização não tem, e eu vejo que seria importantíssimo ter algo nesse sentido (E12 - Gestor do contrato de limpeza da UFMS).

Com relação a gestão e fiscalização de contratos na UFSC, poucos são os gestores, e os que são designados para essa atribuição acabam acumulando outras funções, como é o caso do Pró-Reitor que é o gestor de alguns contratos. Logo, o servidor é sobrecarregado pelo acúmulo de funções e atividades, o que compromete o desenvolvimento desta função, além de estar longe da área de execução dos serviços. No entanto, se a UFSC tivesse o setor específico para fiscalização, com servidores direcionados para estas funções, poderiam ser responsáveis em desenvolver um manual de fiscalização, organizar os termos institucionais, regulamentar a gestão e fiscalização, orientar, treinar e padronizar procedimentos (E10 - Chefe do setor de Empenhos e Pagamentos na UFSC).

Considerando o quantitativo de contratos vigentes em ambas universidades (265 UFSC e 69 UFMS), os agentes envolvidos nesses processos e o montante de recursos empenhados aos serviços terceirizados (R\$ 82.969.120,64 UFSC e R\$ 43.746.539,25 UFMS), propõe-se a criação de um setor específico para a fiscalização dos contratos terceirizados em ambas instituições.

3 - Elaboração do Manual de Fiscalização

A fiscalização e gestão eficiente de contratos terceirizados são fundamentais para o alcance dos objetivos da contratação. Cabe ressaltar, que esse processo

envolve a acurácia dos resultados esperados, o cumprimento das metas e objetivos propostos e averiguação da satisfação dos usuários com os serviços prestados.

Para que isso ocorra é fundamental que os profissionais responsáveis por esse processo, especialmente o gestor e o fiscal do contrato, tenham clareza sobre as suas responsabilidades, atribuições e competências e que conheçam os procedimentos e as etapas pertinentes à execução contratual.

Para atender a essas demandas a UFMS possui seu próprio manual de fiscalização e contratos (aprovado pela Resolução CD nº 193, de 27 de setembro de 2019). Apresentar as condutas necessárias para a obtenção de uma gestão e fiscalização eficiente aos designados como gestores e fiscais de contratos é o principal objetivo deste manual.

Este documento ainda indica os parâmetros, as instruções e apresenta o detalhamento dos documentos necessários para o cumprimento e acompanhamento da fiscalização, bem como das competências do desenvolvimento de cada função.

Mesmo a UFMS dispondo do seu próprio manual de fiscalização de contrato e a apesar da maioria dos contratos possuírem gestores e fiscais formalmente designados, observa-se que estes servidores indicados para tais atribuições necessitam de melhores treinamentos e capacitações quanto ao desenvolvimento de suas funções, atribuições e competências, e isso pode comprometer a finalidade da execução da gestão e fiscalização.

Na pesquisa documental da UFSC foi encontrada a portaria que estabelece as normas para fiscalização de contratos, Portaria Normativa nº 37/GR/2012, de 24 de abril de 2012. No entanto, verifica-se que esta portaria foi estabelecida com base na Instrução Normativa nº 2 de 2008, a qual foi revogada pela Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017 e possui apenas 3 páginas, ou seja, além de estar desatualizada, compreende poucos aspectos referentes a fiscalização de contratos.

Assim, sugere-se à UFSC a elaboração do seu próprio manual de fiscalização e gestão de contratos, com abrangência de todos os termos necessários para instruir as equipes de gestão e fiscalização das contratações públicas da universidade, a fim de entregar a toda comunidade universitária os serviços de excelência e o cumprimento dos propostos nos contratos terceirizados, essa ação poderia ser

realizada por meio de *benchmarking* com outras instituições que já possuem seu próprio manual de fiscalização.

4 – Aplicação da segregação de funções nos contratos terceirizados

O princípio da segregação de funções na aplicabilidade contratual de processos terceirizados de trabalho permite que o servidor verifique o trabalho de outros servidores distintos que o antecedeu na execução desta função. Desta forma, possíveis erros que poderiam comprometer todo o processo, podem ser evitados com a tomada de medidas oportunas de correção, permitindo a criação de controles preventivos.

Importante destacar que a segregação de funções, retira a sobrecarga de servidores que são responsáveis por todos os processos de gestão e fiscalização de um ou mais contratos e de suas outras atribuições. Com o excesso de atividades, muitas vezes, não conseguem entregar com eficiência e eficácia o proposto no ato da indicação da realização de suas funções. A clareza sobre as imputações das funções de cada servidor permite melhor divisão das tarefas do processo e estimula o servidor a se empenhar na entrega de melhores resultados a universidade.

Nas pesquisas documentais foram encontradas diversas situações que não atendem aos preceitos da segregação de funções. Por exemplo, a UFSC não possui gestor que tenha as condições de desenvolver a função para o maior contrato da universidade, o contrato de limpeza.

Hoje nós não temos o gestor do contrato de limpeza, nós somos 3 fiscais que nós acumulamos tanto a função administrativa como a função operacional e nós não temos um gestor do contrato, né? O gestor do contrato seria o próprio Pró-reitor (E8 - Fiscal do contrato de limpeza na UFSC).

A nova lei de licitações, Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, constitui a segregação de funções como um dos seus princípios e veda que o agente público atue simultaneamente em funções suscetíveis a riscos. Com este veto, se reduz a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na contratação de terceiros, corrigindo situações em desacordo, como a citada acima.

Portanto, percebe-se que tanto na UFSC quanto na UFMS ocorrem falhas no cumprimento do princípio da segregação de funções na gestão e fiscalização dos contratos terceirizados, verificam-se lacunas significativas nos mecanismos de monitoramento e fiscalização de contratos. Assim, sugere-se como uma ação prática em ambas instituições a aplicabilidade da segregação de funções em todos os contratos terceirizados, a fim de atingir a gestão e fiscalização de maneira eficaz, com critérios precisos e apropriados para as tomadas de decisão dos atores envolvidos.

5 – Criação de indicadores que consigam melhor avaliar a qualidade do serviço efetivamente prestado

Os indicadores de qualidade na terceirização de serviços são relevantes para avaliar e mensurar o serviço prestado e atestar se o serviço objeto do contrato foi entregue. Assim, o monitoramento da execução e entrega é importante e deve ser utilizado de forma precisa e adequada para cada serviço e contrato. Embora, na maioria das vezes, a terceirização promova redução de custos para a universidade, se não for executado consoante com o planejado, poderá resultar em atraso na entrega dos serviços e, até mesmo, prejuízos na qualidade dessa entrega (MOURA JR, 2017; BARATI *et al.*, 2019; CALDEIRA; CALDEIRA, 2019).

Tratando-se da terceirização de serviços há diversas formas de avaliar a qualidade, desde a comparação entre a qualidade percebida e a qualidade esperada até a mensuração de parâmetros específicos de determinados serviços prestados. A maior dificuldade está em criar parâmetros que englobem a intangibilidade, heterogeneidade e inseparabilidade do serviço, além de garantir o mesmo padrão do serviço prestados a todos clientes (BONELLI; CABRAL, 2018; CALDEIRA; CALDEIRA, 2019).

A IN nº 5/2017, já prevê um Instrumento de Medição de Resultados (IMR), as duas IES utilizam este documento, mas segundo a fala da maioria dos entrevistados os níveis de produtividade estabelecidos são genéricos e nem sempre adaptados à realidade do serviço prestado. Ademais, seus resultados são mais utilizados para cálculo de glosa e não para o estabelecimento de metas com vistas a melhoria do serviço prestado.

Por meio do IMR, os fiscais do contrato verificam se foi cumprida a execução do contrato e se a empresa deixou a desejar em algum ponto já é aplicado um desconto sobre a NF (E1 - Coordenador da Coordenadoria de Contratos Terceirizados na UFSC).

A gente tem o IMR – Índice de medição de resultados, se a empresa não atinge determinados resultados nós vamos então descontar percentuais de acordo com o nível de qualidade apresentado ou não (E8 - Fiscal do contrato de limpeza na UFSC).

Além disso, verifica-se que nem todos os fiscais respondem a avaliação, como fica evidenciado na fala abaixo do E13:

Na minha opinião acredito que deveria ser obrigatório o envio do IMR, porque não sendo obrigatório muitas pessoas “ah não vou fazer não, não vai dar em nada, né?” Então, acabam não mandando, acredito que se fosse obrigatório mesmo se tivesse algum tipo de suspensão, alguma punição para quem não enviasse, ficaria um negócio muito mais bem feito, é um ponto a ser melhorado (E13 - Fiscal do contrato de limpeza na UFMS).

Observa-se ainda que os instrumentos de medição vigentes focam em “como o serviço deve ser feito” e não nos resultados esperados da execução dos serviços. Assim, são necessários, durante o planejamento da terceirização, criar indicadores de desempenho e produtividade, que medirão a *performance* e a qualidade dos processos terceirizados, em concordância com suas metas e objetivos (CABRAL, 2017; BONELLI; CABRAL, 2018).

Após a criação destes indicadores, deve-se realizar o monitoramento dos resultados mensurados por estes indicadores, para que se possa observar os pontos de melhoria e de desenvolvimento do prestador terceirizado, ou do processo como um todo. Esse monitoramento, quando implantado no processo de gestão e fiscalização do contrato, contribui para desenvolver rotinas de gestão e possibilita acompanhar essas métricas de maneira precisa, direcionando para decisões mais assertivas e estratégicas.

Faz-se necessário a criação de indicadores de produtividade personalizados aos serviços avaliados, capazes de quantificar variações positivas ou negativas na execução dos serviços. Esses indicadores precisam averiguar não somente a percepção dos fiscais dos contratos, mas também considerar as sugestões e reclamações do público, mensurando a satisfação real do cliente/cidadão. Em posse

desses indicadores ações efetivas para aprimoramento do serviço prestado pelas empresas terceirizadas poderão ser tomadas pelos gestores universitários.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A terceirização tem se popularizado entre as instituições de educação superior (IES), estas têm utilizado dessa estratégia para transferirem atividades não essenciais para empresas habilitadas a realizá-las com maior grau de eficiência. O estudo demonstrou que o impacto da terceirização é positivo para as instituições de educação superior pesquisadas. Em linhas gerais ambas as instituições estão satisfeitas com os resultados alcançados, embora reconheçam espaço para aprimoramento.

Tendo por base a análise dos dados coletados, é possível destacar quatro achados importantes. Em primeiro lugar, observou-se que os gestores entrevistados na UFMS e na UFSC apoiam a terceirização de atividades relacionadas a área meio, conhecem as legislações pertinentes sobre o tema e realizam adequadamente o planejamento da contratação. Os gestores citaram como principais vantagens da terceirização a economicidade e gestão dos custos, a especialização da contratada e a flexibilidade contratual e operacional. Entretanto, foi observado que a maioria dos gestores entrevistados rejeitam a possibilidade de terceirização da área fim (ensino, pesquisa e extensão). Portanto, não há oposição a continuidade dos contratos de terceirização nas universidades pesquisadas na área de limpeza e conservação.

Em segundo lugar, os entrevistados de ambas as universidades, de forma geral, avaliaram positivamente a qualidade dos serviços terceirizados. Quando questionados especificamente sobre o contrato de limpeza, a maioria dos entrevistados consideram que a entrega é satisfatória, aliás a qualidade dos serviços foi o principal motivo citado pelos entrevistados como impulsionadores do uso da terceirização.

Em terceiro lugar, percebeu-se que a terceirização cumpre sua promessa de proporcionar economicidade à universidade. Logo, isso pode ser facilmente compreendido a partir da comparação do custo médio do posto de trabalho terceirizado com o servidor público. A diferença é de aproximadamente 25% na UFMS e 50% na UFSC.

Em quarto lugar, constatou-se que há uma falta de preparação para a atividade terceirizada nas duas instituições estudadas. Isso decorre da ausência de treinamento para os servidores envolvidos na gestão e fiscalização dos contratos terceirizados, a falta de um setor especializado em fiscalização, a inexistência de um manual de fiscalização na UFSC, o acúmulo de funções de gestão e fiscalização e a ausência de indicadores capazes de avaliar apropriadamente a qualidade do serviço prestado, essas condições constituem gargalos em relação à terceirização.

Com base nos dados analisados, propõem-se uma série de ações de aprimoramento para a gestão de atividades terceirizadas nas universidades públicas federais estudadas. As medidas propostas para solução ou minimização dessas dificuldades encontradas foram reunidas em cinco ações: (1) o oferecimento de treinamentos e capacitações continuados aos gestores e fiscais de contratos, bem como aos seus substitutos; (2) a criação de um setor especializado em fiscalização de contratos; (3) a elaboração do manual de fiscalização na UFSC; (4) a aplicação da segregação de funções nos contratos terceirizados; (5) a criação de indicadores que consigam melhor avaliar a qualidade do serviço efetivamente prestado. Acredita-se que a adoção das ações sugeridas contribuirá para a melhoria dos resultados alcançados por meio da terceirização.

Conclui-se que há algumas lacunas na gestão e fiscalização dos contratos terceirizados, que se sanadas poderão aprimorar este processo em ambas universidades. Os resultados encontrados nesta pesquisa apontam que a terceirização de serviços de limpeza e conservação, se bem gerenciado, traz benefícios às IES, sobretudo, no tocante a melhoria da qualidade dos serviços, redução de custos e inovação. Além disso, descentraliza atividades para a esfera privada, permitindo a gestão das IES se concentrarem em suas atividades principais: ensino, pesquisa e extensão.

Melhores resultados poderão ser alcançados na gestão de contratos terceirizados a partir de um modelo de controle que seja menos burocrático e focalizado nas atividades meio, e que esteja mais voltado ao serviço efetivamente prestado ao usuário final.

A contribuição teórica deste trabalho reside aportar maior conhecimento, tanto no campo da administração universitária como no campo da administração pública,

acerca do impacto da gestão de serviços terceirizados na gestão de universidades públicas federais brasileiras. As frequentes restrições orçamentárias impostas às universidades federais brasileiras, mais do que nunca exigem a adoção de práticas administrativas que levem à maior eficiência, diante disso a produção de conhecimento sobre a gestão de atividades terceirizadas mais do que se justifica. Neste contexto, a pesquisa realizada demonstrou que o resultado foi positivo e agradou os gestores principalmente no que tange aos critérios de qualidade percebida e economicidade.

Sugestões para Estudos futuros

Sugere-se inicialmente que sejam realizadas em pesquisas futuras a ampliação deste estudo para outras IES. Com isso seria possível aumentar a capacidade de generalização dos resultados obtidos.

Sugere-se a realização de pesquisas nas duas universidades objeto desse estudo sob a ótica dos usuários que recebem os serviços terceirizados, como alunos e servidores públicos. Segundo a IN nº 5, de 26 de maio de 2017, a satisfação do público usuário é um dos instrumentos de controle que visa aferir os resultados da prestação de serviços terceirizados. Desta forma, será possível conhecer a perspectiva desses usuários quanto aos aspectos qualitativos da execução dos contratos pelas empresas terceirizadas.

Acredita-se ainda que estudar a gestão da terceirização nas universidades públicas brasileiras sob outras lentes teóricas, também poderá enriquecer o conhecimento sobre a temática. Estudos baseados nas perspectivas legais, econômicas e sociológicas podem trazer novos e interessantes *insights* para o tema.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, L. A. G; ALBUQUERQUE, G. L. A; RIBEIRO, R. M. Um modelo de gestão universitária para Instituições Estaduais Cearenses de Ensino Superior. **Revista ADMpg Gestão Estratégica**, v. 5, n. 1, p. 6, 2012.

ALEXANDER, E. A.; PHILLIPS, W.; KAPLETIA, D. Shifting logics: limitations on the journey from 'state' to 'market' logic in UK higher education. **Policy & Politics**, v. 46, n. 4, p. 551–569, 2018.

AMAN, A. C. Private prisons and the democratic deficit. In: CHESTERMAN, S.; FISHER, A. (eds). **Private Security, Public Order: The Outsourcing of Public Services and Its Limits**. Oxford University Press: Oxford, U.K. 2009.

ANGERS, M. **Initiation pratique à la methodologie des sciences humaines**. Montreal: Centre Educatif et Culturel (CEC), 1992.

BADEN-FULLER, C., TARGETT, D., HUNT, B. Outsourcing to outmaneuver: outsourcing redefines competitive strategy and structure, **European Management Journal**, 18 (3), p. 285-295, 2000.

BARATI, O., NAJIBI, M., YUSEFI, A. R., DEHGHAN, H., DELAVARI, S. Outsourcing in Shiraz University of Medical Sciences; a before and after study. **Journal of the Egyptian Public Health Association**, v. 94, n. 13, p. 1–8, 2019.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: 70ed., 1977.

BARNEY, J. B. Should strategic management research engage public policy debates? **Academy of Management Journal**, v. 48, p. 945-948, 2005.

BARTHÉLEMY, J. The seven deadly sins of outsourcing, **Academy of Management Executive**, 17(2): 87-98, 2003.

BEL, G.; BROWN, T.; WARNER, M. Editorial overview: Symposium on mixed and hybrid models of public service delivery. **International Public Management Journal**, v. 17, p. 297-307, 2014.

BELL, G. G.; ZAHEER, A. Geography, networks and knowledge flow. **Organization Science**, v. 18, n. 6, p. 955–972, 2007.

BODDY, C. R. Sample Size for Qualitative Research. **Qualitative Market Research An International Journal**, v. 19, p. 426-432, 2016.

BONELLI, F.; CABRAL, S. Efeitos das Competências no Desempenho de Contratos de Serviços no Setor Público. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 22, n. 4, p. 487-509, 2018.

BOVAIRD, T. Public–private partnerships: From contested concepts to prevalent practice. **International Review of Administrative Sciences**, v. 70, p. 199-215, 2004.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**, Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Presidência da República, Brasília- DF,

1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 3 abr 2021.

BRASIL. **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. Presidência da República, Brasília- DF, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm> Acesso em: 10 mai 2022.

BRASIL. **Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968**, Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Presidência da República. Brasília- DF, 1968. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5540.htm> Acesso em: 3 abr 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.019, de 03 de janeiro de 1974**. Dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências. Presidência da República, Brasília- DF, 1974. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6019.htm>. Acesso em: 3 abr 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei 4302/1998**, Dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de trabalho temporário e na empresa de prestação de serviços a terceiros, e dá outras providências. Brasília – DF, 1998. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=20794>> Acesso em: 3 abr 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017**, Altera dispositivos da Lei no 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Presidência da República, Brasília-DF, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13429.htm>. Acesso em: 11 mar 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.262, de 9 de janeiro de 2018**, Extingue cargos efetivos vagos e que vierem a vagar dos quadros de pessoal da administração pública federal, e veda abertura de concurso público e provimento de vagas adicionais para os cargos que especifica. Presidência da República, Brasília- DF, 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9262.htm>. Acesso em: 11 mar 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 10.185, de 20 de dezembro de 2019**, Extingue cargos efetivos vagos e que vierem a vagar dos quadros de pessoal da administração pública federal e veda a abertura de concurso público e o provimento de vagas adicionais para os cargos que especifica. Presidência da República, Brasília- DF, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10185.htm> Acesso em: 11 mar 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**, Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm> Acesso em: 10 mai 2022.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, 1996.

BROWN, Lawrence D.; JACOBS, Lawrence R. **The private abuse of the public interest**. University of Chicago Press, 2009.

BROWN, T.; POTOSKI, M.; VAN SLYKE, D. Contratação de produtos complexos. **Journal of Public Pesquisa e Teoria em Administração**, v. 20, p. 41-58, 2010.

BROWN, Trevor L.; POTOSKI, Matthew; VAN SLYKE, David M. Contracting for complex products. **Journal of public administration research and theory**, v. 20, p. 41-58, 2010.

BRYCE, H. **Financial & Strategic Management for Nonprofit Organizations**. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall. 1992.

CABRAL, S.; LAZZARINI, S. G.; AZEVEDO, P. F. Private operation with public supervision: Evidence of hybrid modes of governance in prisons. **Public Choice**, v. 145, p. 281-293, 2010.

CABRAL, S.; LAZZARINI, S. G.; AZEVEDO, P. F. Private entrepreneurs in public services: a longitudinal examination of outsourcing and statization of prisons. **Strategic Entrepreneurship Journal**, v. 7, p. 6-25, 2013.

CABRAL, S.; QUELIN, B.; MAIA, W. Outsourcing failure and reintegration: the influence of contractual and external factors. **Long Range Planning**, v. 47, n. 6, p. 365-378, 2014.

CABRAL, S.; LAZZARINI, S. G. The 'guarding the guardians' problem: An analysis of the organizational performance of an internal affairs division. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 25, p. 797-829, 2015.

CABRAL, S. Reconciling conflicting policy objectives in public contracting: The enabling role of capabilities. **Journal of Management Studies**, v. 54, n. 6, p. 823-853, 2017.

CABRAL, S.; MENARD, C. Managing critical services through hybrid arrangements. **RAUSP Manag. J.** v. 54, n. 3, p. 337-356, 2019.

CALDEIRA, L. B.; CALDEIRA, P. Z. Comparação de custos com motoristas em universidade federal: servidores públicos vs terceirizados. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 4, p. 780-790, 2019.

CARNEIRO, J. M. P.; GIOSA, L. A.; LEMOS, M. E. **Gestão municipal no Brasil: modernização, cooperação e humanização**. Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil, 2021.

CHEN, C.; HUBBARD, M.; LIAO, C. S. When public–private partnerships fail. **Public Management Review**, v. 15, p. 839-857, 2013.

CHONG, E.; SAUSSIÉ, S.; SILVERMAN, B. S. Water under the bridge: determinants of franchise renewal in water provision. **J. Law, Econom. & Organ.** v. 3, p. 3-39, 2015.

CNI. Terceirização: Principais pontos em debate no Brasil comparativamente à realidade de outros países. Confederação Nacional da Indústria, Brasília-DF, 2016. Disponível em: <http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_18/2016/12/26/12467/Terceirizacao-PrincipaisPontosemDebateNoBrasilComparativamentea768RealidadedeOutrosPaíses.pdf> Acesso em: 20 abr 2021.

CONTRACTOR, F. J.; KUMAR, V.; KUNDU, S. K.; PEDERSEN, T. Reconceptualizing the firm in a world of outsourcing and offshoring: The organizational and geographical relocation of high-value company functions. **Journal of management studies**, v. 47, n. 8, p. 1417-1433, 2010.

COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. **Métodos de Pesquisa em Administração**. 12. ed. Porto Alegre: AMGH, 2016.

COSTA, M. S. Terceirização no Brasil: velhos dilemas e a necessidade de uma ordem mais incluyente. **Cadernos EBAPE.BR**, 15(1), 115-131, 2017.

COSTIN, C. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CRESWELL, J. W. **Investigação Qualitativa e Projeto de Pesquisa**: escolhendo entre cinco abordagens. Campinas, SP: Penso, 2014.

DENHARDT, R. B.; CATLAW, T. J. **Teorias da administração pública**: São Paulo: Cengage Learning, 2017.

DRUCK, M. G. **A terceirização no serviço público: particularidades e implicações. Terceirização do trabalho no Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate**. Brasília: Ipea, p.113-141, 2018.

ELMUTI, D. The perceived impact of outsourcing on organizational performance. **American Journal of Business**, 18 (2), pp. 33-42, 2003.

ETZIONI, A. **Modern Organizations**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1964.

FARIA, J. H. **Economia política do poder**. Curitiba: Juruá, 2004.

FLYVBJERG, B. Five misunderstandings about case study research. **Qualitative Inquiry**. v. 12, n. 2, p. 219-245, 2006.

FORRER, J.; KEE, J. E.; NEWCOMER, K. E.; BOYER, E. Public-Private partnerships and the public accountability question. **Public Administration Review**, v. 70, p. 475-484, 2010.

FREIRE, P. S. **Aumente a Qualidade e quantidade de suas publicações científicas**. [S. l.]: Editora CRV, 2013.

GRANZIERA, M. L. M. **Contratos administrativos: gestão, teoria e prática**. Editora Atlas, 2002

GIOSA, L. A. **Terceirização: uma abordagem estratégica**. 5 ed. São Paulo: Pioneira, 1997.

GIRARDI, D. **A terceirização como estratégia competitiva nas organizações**. São Paulo: Organização Gelre, 2006.

GLICKMAN, T.S., HOLM, J., KEATING, D., PANNAIT, C.; WHITE, S.C. Outsourcing on American campuses: National developments and the food service experience at GWU. **International Journal of Educational Management**, 21(5), 440–452, 2007.

GOMES, R. Análise e interpretação de dados em pesquisa qualitativa. In: DESLANDES, S. F.; GOMES, R.; MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Revista e atualizada. 25. ed. Petrópolis: Vozes, 2007. p. 79-108.

GOODMAN, L. A. Snowball sampling. **The annals of mathematical statistics**, p. 148-170, 1961.

GRIMSHAW, D.; VINCENT, S.; HILL-MOTT, H. Privado: parceria e terceirização de serviços públicos no Reino Unido. **Administração pública**, v. 80, n. 3, pág. 475-502, 2002.

GULATI, R.; LAVIE, D.; SINGH, H. The nature of partnering experience and the gains from alliances. **Strategic Management J.** v. 30, p. 1213–1233, 2009.

HARMON, M. M. **Public administration's final exam**. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 2006.

HART, O. D.; SHLEIFER, A.; VISHNY, R. W. The proper scope of government: theory and an application to prisons. **Quarterly Journal of Economics**, v. 112, n. 4, p. 1127–1161, 1997.

HATUM, Andrés; PETTIGREW, Andrew M. Determinants of organizational flexibility: A study in an emerging economy. **British Journal of Management**. **British Journal of Management**, v. 17, n. 2, pág. 115-137, 2006.

HERMES, G. C. **Os três pilares da qualidade nas contratações públicas**. IN: SAYD, Jamile (coord.), **Subsídios para Contratação Administrativa**. 2 ed. Porto Alegre: Ingep, 2011

HODGE, G.; GREVE, C. Public-private partnerships: An international performance review. **Public Administration Review**, v. 67, p. 545-558, 2007.

HOOD, C.; JACKSON, M. W. Administrative argument. **Aldershot, Hants, England, Brookfield-USA: Dartmouth Pub.**, 1991.

HOOD, C. The “new public management” in the 1980s: variations on a theme. Accounting. **Organizations and Society**, v. 20, n. 2/3, p. 93-109, 1995.

IKEDIASHI, D.; AIGBAVBOA, C. Outsourcing as a strategy for facilities management provision in Nigerian universities. **International Journal of Construction Management**, v. 19, n. 4, pp. 281-290, 2019.

JACCOUD, M.; MAYER, R. A observação direta e a pesquisa qualitativa. In: POUPART, J. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 2ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

JACOBIDES, M. G.; WINTER, S. G. The co-evolution of capabilities and transaction costs: Explaining the institutional structure of production. **Strategic Management J.** v. 26, p. 395–413, 2005.

JAVIDAN, M. **Core Competence: What does it mean in practice?** Long Range Planning, 31(1), 60-71, 1998.

JENSTER, P. V.; PEDERSEN, H. S. Outsourcing – Facts and Fiction. Strategic Change. **ABI/INFORM Global**, 9, p. 147-154, 2000.

KETTL, D. F. **The global public management revolution**. 2. ed. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2005.

KIANI M.; BAGHERI M.; EBRAHIMI A.; ALIMOHAMMADLOU M. A model for prioritizing outsourceable activities in universities through an integrated fuzzy-MCDM method. **International Journal of Sustainable Engineering**, p. 1–17, 2019.

KIVLENIECE, I.; QUELIN, B. V. Creating and Capturing Value in Public-Private Ties: a private actor's perspective. **Academy of Management Review**, v. 37, n. 2, p. 272-299, 2012.

KIVLENIECE, I.; CABRAL, S.; LAZZARINI, S. G.; QUÉLIN, B. V. Public-private collaboration: A review and avenues for further research. In: RAGOZZINO, R.; MESQUITA, L.; REUER, J. J. **Public-Private Collaboration: a Review and Avenues for Further Research**, Edward Elgar Publishing, Northampton, MA, USA, 2017.

KLEIN, P. G.; MAHONEY, J. T.; MCGAHAN, A. M.; PITELIS, C. N. Toward a theory of public entrepreneurship. **European Management Rev.** v. 7, p. 1–15, 2010.

KLEIN, P. G.; MAHONEY, J. T.; MCGAHAN, A. M.; PITELIS, C. N. Capabilities and strategic entrepreneurship in public organizations. **Strategic Entrep. J.**, v. 7:p. 70-91, 2013.

KOOIMAN, J. **Modern governance: new government-society interactions**. Newbury Park, Calif.: Sage, 1993

KOSCHMANN, M. A.; KUHN, T. R.; PFARRER, M. D. A communicative framework of value in crosssector partnerships. **Academy of Management Review**, v. 37, p.332–354, 2012.

LEE, J.N., HUYNH, M.Q., KWOK, R.; PI, S.P. IT Outsourcing Evolution: past, present and future.46(5), **Communications of the ACM**, 2003.

LEPAK, D. P.; SMITH, K. G.; TAYLOR, M. S. Value creation and value capture: A multilevel perspective. **Academy of Management Review**, v. 32, p. 180-194, 2007.

LEVY, B.; SPILLER, P. T. The institutional foundations of regulatory commitment: A comparative analysis of telecommunications regulation. **J. Law Econ. & Organ.**, v. 10, p. 201–246, 1994.

LONDON, T.; HART, S. L. Reinventing strategies for emerging markets: beyond the transnational model. **Journal of International Business Studies**, v. 35, n. 5, p. 350–370. 2004.

MAHONEY, J. T.; MCGAHAN, A. M.; PITELIS, C. N. The interdependence of private and public interests. **Organization Science**, v. 20, p. 1034-1052, 2009.

MARTINS, S. P. **A terceirização e o direito do trabalho**. São Paulo: Atlas, 2010.

MAYER, K. J.; ARGYRES, N. S. Learning to contract: evidence from the personal computer industry. **Organization Science**, v. 15, n. 4, p. 394–410, 2004.

MCIVOR, R.. **The outsourcing process: Strategies for evaluations and management**. New York: Cambridge University Press, 2005.

MERTON, R. K. **Social theory and social structure: toward the codification of theory and research**. Glencoe: Free Press, 1949.

METCALFE, L.; RICHARDS, S. **Improving public management**. London: Sage, 1987.

MEYER JR., V; MURPHY, P. **Dinossauros, gazelas e tigres: novas abordagens da administração universitária, um diálogo Brasil-EUA**. Florianópolis, SC: Insular, 2000.

MEYER JR., V.; LOPES, M. C. B. Administrando o imensurável: uma crítica às organizações acadêmicas. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 13, n. 1, p. 40–51, 2015.

MEYER JR., V.; SERMANN, L. I. C.; MANGOLIM, L. **Planejamento e gestão estratégica: viabilidade nas IES**. 2004. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/35823>. Acesso em: 18 ago. 2021.

MEYER, B.; MEYER JÚNIOR., V. “Managerialism” na gestão universitária: uma análise de suas manifestações em uma instituição empresarial. **Revista Gual**, v. 6, n. 3, 2013.

MEYER, B. Geopolítica e estratégias de internacionalização: o caso de uma empresa multinacional brasileira de engenharia. **Revista Brasileira de Estratégia**, v. 7, n. 1, p. 4-17, 2014.

MEYER, B. **Parcerias Público-Privadas: uma estratégia governamental**. São Paulo: Actual, 2021.

MEYER JR., V. A Prática da Administração Universitária: contribuições para a teoria. In: MELO, P. A.; MEYER, B. **Administração Universitária em Tempos de Mudança: novos rumos e desafios**. Curitiba: Editora Appris, p. 47-69, 2021.

MEYER JR., V., MURPHY, J.P. MEYER, B. Avoiding the Mediocrity Pact: another crisis in higher education. In: ALAALI, M. A. **Assessing university governance and policies in relation to the covid-19 pandemic**. Hershey: IGI Global, p. 128-139, 2022.

MOHAMMAD, H. I. Outsourcing and public universities performance in Nigeria, the mediating effect of trust. **Journal of Global Operations and Strategic Sourcing**, v. 13, n. 3, p. 275-300, 2020.

MOORE, M. H. Managing for Value: Organizational strategy in for-profit, nonprofit and governmental organizations. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 29, p. 183-204, 2000.

MOREIRA NETO, D. F. **Transferências de atividades estatais a entes da sociedade**. Tese apresentada ao XXIV Congresso Nacional de Procuradores de Estado, São Paulo, setembro de 1998, para o Item 7 do Temário: Gestão Compartilhada do Serviço Público.

MOSZORO, M. W.; SPILLER, P. T. **Third-party opportunism and the nature of public contracts**. Working paper no. 18636, NBER, Cambridge, MA, 2012.

MOURA JR, P. J. Terceirização como estratégia de gestão do conhecimento. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 15, n. 2, p. 27, 2017.

NOE, R.A., HOLLENBECK, J.R., GERHART, B., WRIGHT, P.M. **Fundamentals of Human Resource Management**, New York: McGraw Hill, 2009.

OLIVEIRA, L.; COSTA, E. M. T. C. M. Comparing attitudes of public servants and outsourced employees. **RAUSP Management Journal**, v. 54, n. 1, p. 38-53, 2018.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector**. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.

PARMIGIANI, A.; RIVERA-SANTOS, M. Clearing a path through the forest: A meta-review of interorganizational relationships. **Journal of Management**, v. 37, p. 1108-1136, 2011.

PASCUCI, L.; MEYER JÚNIOR, V.; MAGIONI, B.; SENA, R. Managerialism na gestão universitária: implicações do planejamento estratégico segundo a percepção de gestores de uma universidade pública. **Revista Gestão Universitária na América Latina**, v. 9, p. 37-59, 2016.

PASCUCI, L.; FISHLOW, A. Universidade em Tempos de Mudança: contexto, lições e desafios. In: MELO, P. A.; MEYER, B. **Administração Universitária em Tempos de Mudança: novos rumos e desafios**. Curitiba: Editora Appris, p. 143-158, 2021.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PERUNOVIC, Z.; PEDERSEN, J. L. Outsourcing Process and Theories. In S. Gupta; J. Coelho (Eds.), **Proceedings of the 18th Annual Conference of the Production and Operations Management Society**, TX, p. 18, 2007.

PIERCE, L.; TOFFEL, M. W. The role of organizational scope and governance in strengthening private monitoring. **Organization Science**, v. 24, p. 1558-1584, 2013.

PIERRE, J.; PETERS, B. G. **Governance, politics and the state**. New York: St. Martin's Press, 2000.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 3, p. 5-30, 2002a.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **La riforma del management pubblico**. Milano: Università Bocconi Editore, 2002b.

POLONIO, W. A. **Terceirização: aspectos legais, trabalhistas e tributários**. São Paulo: Atlas, 2000.

POLONIO, W. A. Terceirização desregulada e seus efeitos no mercado de trabalho no Brasil. **Revista TST**, v. 80, n. 3, p. 215-227, 2014.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Contratos. Disponível em: <<https://contratos.comprasnet.gov.br/transparencia/contratos?unidade=153163&>>, Acesso em: 22 abr. 2022.

PORTER, M. E.; KRAMER, M. R. Creating shared value. **Harvard Business Review**, p. 62-77, 2011.

PRAHALAD, C.K., HAMEL, G. The core competence of the corporation, **Harvard Business Review**, Vol. 68, pp. 79 -91, 1990.

QUEIROZ, C. A. R. S. **Manual de terceirização**. São Paulo: STS, 1992.

QUÉLIN, B.; DUHAMEL, F. Strategic outsourcing and corporate strategy, *European, Management Journal*, 21(5): 647-661, 2003.

QUÉLIN, B. V.; KIVLENIECE, I.; LAZZARINI, S. Public-private collaboration, hybridity and social value: Towards new theoretical perspectives. *J. Management Stud.*, v. 54, n. 6, p. 763–792, 2017.

QUELIN, B. V.; CABRAL, S.; LAZZARINI, S.; KIVLENIECE, I. The Private Scope in Public–Private Collaborations: An Institutional and Capability-Based Perspective. *Organization Science*, v. 1, p.1-52, 2018.

QUINN, J. B. Outsourcing Innovation: The New Engine of Growth. *Sloan Management Review*, **Summer**, v. 41, n. 4, p. 13-28, 2000.

RANGAN, S.; SAMII, R.; VAN WASSENHOVE, L. N. Constructive partnerships: When alliances between private firms and public actors can enable creative strategies. *Acad. Management Rev.*, v. 31, p. 738–751, 2006.

REGO, A.; CUNHA, M. P.; MEYER JUNIOR, V. Quantos participantes são necessários para um estudo qualitativo? Linhas práticas de orientação. *Revista de Gestão dos Países de Língua Portuguesa*, v. 17, n. 2, p. 43–57, 2019.

RICHARDS, D.; SMITH, M. J. **Governance and public policy in the United Kingdom**. New York: Oxford University Press, 2002.

RIZZATTI, G.; RIZZATTI JUNIOR, G. Organização Universitária: mudanças na administração e nas funções administrativas. In: IV Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul. Florianópolis-SC, 2004.

ROBINSON, B.B. **Bureaucratic inefficiency: Failure to capture the efficiencies of outsourcing**. *Public Choice*, 107(3-4): 253-27, 2001.

SALVADOR, M. RIBA, C. Outsourcing as management strategy in local public services. *Revista de Administração Pública*. 2017;51(4): 633-52

SAKO, M. **Technology strategy and management: the business of the State**. *Communications of the ACM*, 57 (7), 28-30, 2014.

SCHIBIK, T.J.; HARRINGTON, C.F. The outsourcing of classroom instruction in higher education. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 26(3), 393–400, 2004.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SIMON, H. A. **Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization**. New York: Macmillan, 1947.

SMITH, A. **An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations**. United Kingdom: Oxford University Press, 1976.

SOUZA, I. M. **Gestão das Universidades Federais Brasileiras: uma abordagem fundamentada na gestão do conhecimento**. 2009. Tese (Doutorado em Engenharia e Gestão do Conhecimento) Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 2009. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/93410>. Acesso em: 19 ago 2021.

SPILLER, P. T. Politicians, interest groups, and regulators: A multiple-principals agency theory of regulation, or "let them be bribed." **J. of Law & Econom.**, v. 33, p. 65–101, 1990.

STAKE, R. E. How sharp should the evaluator's teeth be? **Evaluation News**, v. 1, p. 79–80, 1982.

STAKE, R. E. Pesquisa qualitativa/naturalista: problemas epistemológicos. **Educação e Seleção**, São Paulo, n. 7, p. 19-27, 2013.

STEIN, G.; ZYLBERSTAJN, E.; ZYLBERSTAJN, H. Diferencial de salários de mão de obra terceirizada no Brasil. **Estudos Econômicos**, v. 47, n. 3, p. 587-612, 2017.

STIGLITZ, J. E. Knowledge as a global public good. In: I. Kaul, I. Grunberg, M. A. Stern, (eds.). **Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century**. Oxford University Press, Oxford, UK, p. 308–325, 1999.

SUBIRATS, J.; QUINTANA, I. Hacia la segunda descentralización en España ¿son los municipios parte de la solución? los claroscuros de la descentralización local. **Instituto de Políticas Públicas y Gobierno**, Universidad Autónoma de Barcelona, p. 1-60, 2005.

SUCHMAN, M. C. Managing legitimacy - strategic and institutional approaches. **Academy of Management Review**, v. 20, p. 571-610, 1995.

TROCHIM, W. M. K. **Outcome Pattern Matching and Program Theory**. Evaluation and Program Planning, 1989.

UFMS. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. **PDI 2020-2024**. Campo Grande, MS: UFMS, 2020. Disponível em: <<https://pdi.ufms.br/planos-publicados/pdi-2020-2024/>> Acesso em: 26 ago 2021.

UFMS. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. **Relatório de Gestão 2020**. Campo Grande, MS: UFMS, 2020. Disponível em: <<https://www.ufms.br/universidade/relatorios/relatorios-de-gestao/>> Acesso em: 26 ago 2021.

UFSC. Universidade Federal de Santa Catarina. **PDI 2020-2024**. Florianópolis, SC: UFSC, 2020. Disponível em: <<https://pdi.ufsc.br/pdi-2020-2024/>> Acesso em: 26 ago 2021.

UFSC. Universidade Federal de Santa Catarina. **Relatório de Gestão 2020**. Florianópolis, SC: UFSC, 2020. Disponível em: <<http://dpqi.seplan.ufsc.br/relatorio-de-gestao/>>. Acesso em: 26 ago 2021.

UNGER, R. M. **The Knowledge Economy**. New York: Verso, 2019.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2013.

WALDO, D. **The administrative state: a study of the political theory of American public administration**. New York: Ronald Press, 1948.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

WEICK, K. Educational organizations as loosely coupled systems. **Administrative Science Quarterly**, 21 (1), p. 1-19, 1976

WEKULLO, C. S. Outsourcing in higher education: the known and unknown about the practice. **Journal of Higher Education Policy and Management**, v. 39, p. 453-468, 2017.

WILLCOCKS, L., FITZGERALD, G., FEENY, D. Outsourcing IT: the strategic implications, **Long Range Planning**, 28 (5), p. 59-70, 1995.

WILLIAMSON, O. E. Comparative economic organization: The analysis of discrete structural alternatives. **Admin. Sci. Quart**, v. 36, p. 269–296, 1991.

WILLIAMSON, O. E. Public and private bureaucracies: a transaction cost economics perspective. **Journal of Law, Economics, and Organization**, v. 15, p. 306-342, 1999.

YIN, R. K. **Estudo de caso: Planejamento e Métodos**. 5 ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

APÊNDICE A – Termo de consentimento livre e esclarecido (TCLE)

Prezado(a) Participante,

Você está sendo convidado(a) a participar da pesquisa intitulada “**O impacto da terceirização em universidades públicas federais brasileiras: um estudo comparativo entre UFMS e UFSC**” que está sendo conduzida por mim, Danielle Santiago Nepomuceno de Souza, servidora da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), e aluna do Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária (PPGAU/UFSC), sob a orientação do professor Dr. Bernardo Meyer (PPGAU/UFSC). O objetivo do estudo é analisar o impacto da terceirização nas operações em duas Universidades públicas federais brasileiras (UFMS e UFSC).

Ao aceitar participar da pesquisa, de forma voluntária, você participará de uma entrevista que será realizada por videoconferência com roteiro semiestruturado.

Serão considerados todos os preceitos instituídos na Resolução nº 510/2016, do Conselho Nacional de Saúde, objetivando manter a sua privacidade e a confidencialidade das informações fornecidas em todas as fases da pesquisa. O (a) participante tem o direito de solicitar quaisquer esclarecimentos para a pesquisadora, além de ter garantido o direito de não aceitar participar ou de retirar seu consentimento a qualquer momento da pesquisa, sem nenhum prejuízo pela sua decisão. Os benefícios de sua participação nesta pesquisa são de ordem científica e educacional. Os dados e resultados serão utilizados para produção da dissertação de mestrado e de artigos técnicos e científicos, preservando sempre a identidade do participante.

Não haverá nenhum tipo de pagamento pela sua participação nesta pesquisa, assim como não será gerado qualquer gasto para você.

Concordando em participar desta pesquisa, peço, por gentileza, que responda este e-mail com o seu aceite.

Quaisquer dúvidas relativas à pesquisa poderão ser esclarecidas no e-mail danielle.nepomuceno@ufms.br.

APÊNDICE B - Roteiro da Pesquisa com Gestores Universitários

Informações pessoais do entrevistado:

- a. Nome: _____
- b. Local/Unidade: _____
- c. Função: _____
- d. Idade: _____
- e. Tempo total de trabalho na entidade (em anos): _____
- f. Tempo na função atual (em anos): _____
- g. Formação profissional: _____
- h. Data da entrevista: _____
- i. Código do sujeito (a ser adotado nos relatórios da pesquisa): XXX

Perguntas:

1. O que leva a universidade a terceirizar parte de suas operações?
2. Você já participou de algum processo/reunião que apure a necessidade ou que formalize um contrato terceirizado? Em caso positivo, como foi a experiência?
3. Você acredita que é vantajosa a terceirização de atividades na universidade?
4. Em sua percepção, há alguma desvantagem na contratação terceirizada pela universidade?
5. Você acredita que a terceirização promove o aprendizado de servidores da universidade? Cite exemplos!
(O que pode ser aprendido com a gestão das empresas terceirizadas?)
6. Em sua opinião, a gestão e fiscalização dos serviços terceirizados deve ser centralizada ou é viável delegar maior poder de decisão às unidades?
7. Como você avalia a qualidade dos serviços prestados pelas empresas terceirizadas na universidade em que você atua?
8. Você possui alguma noção sobre os custos envolvidos nos serviços terceirizados e compreende como ocorre o rateio do orçamento entre as unidades?

9. Como ocorre a gestão e a fiscalização do contrato terceirizado de serviços de limpeza? Na sua opinião, o que poderia ser aprimorado nesse processo?

10. A pandemia de COVID-19 provocou a necessidade de adoção de algum novo procedimento gerencial para a gestão e fiscalização dos serviços terceirizados? Foi necessária alguma reestruturação para que isso ocorresse?

APÊNDICE C – Roteiro da Pesquisa com Responsável pela Terceirizada

Informações pessoais do entrevistado:

- a. Nome: _____
- b. Local/Unidade: _____
- c. Função: _____
- d. Idade: _____
- e. Tempo total de trabalho na entidade (em anos): _____
- f. Tempo na função atual (em anos): _____
- g. Formação profissional: _____
- h. Data da entrevista: _____
- i. Código do sujeito (a ser adotado nos relatórios da pesquisa): XXX

Perguntas:

1. Quais aspectos contribuíram para que sua empresa tivesse interesse em firmar um contrato de terceirização com uma universidade?
2. Em sua opinião, qual a maior dificuldade em trabalhar com terceirização em uma universidade?
3. Em sua percepção, quais são os motivos que levaram a universidade a terceirizar parte de suas operações?
4. A empresa oferece algum tipo de treinamento para os terceirizados que irão atuar dentro das universidades?
5. Como a universidade avalia o desempenho das empresas terceirizadas?
6. A pandemia de COVID-19 provocou a necessidade de adoção de algum novo procedimento gerencial? Houve alguma reestruturação?
7. Manter o contrato terceirizado ativo com a universidade tem sido vantajoso para sua empresa? Por que?
8. Quais ações contribuiriam para aprimorar a comunicação com os fiscais de contratos?

APÊNDICE D – Roteiro da Pesquisa com Especialista em Terceirização

Informações pessoais do entrevistado:

- a. Nome: _____
- b. Local/Unidade: _____
- c. Função: _____
- d. Idade: _____
- e. Tempo total de trabalho na entidade (em anos): _____
- f. Tempo na função atual (em anos): _____
- g. Formação profissional: _____
- h. Data da entrevista: _____
- i. Código do sujeito (a ser adotado nos relatórios da pesquisa): XXX

Perguntas:

1. Qual sua visão sobre a terceirização na administração pública?
2. Em sua opinião, quais são os motivos que levaram a administração pública a terceirizar parte de suas operações?
3. Em sua percepção quais as vantagens e desvantagens do uso da terceirização?
4. O que a administração pública deve fazer para garantir um serviço terceirizado de qualidade?
5. Como gestores públicos podem controlar melhor os contratos e impedir o descumprimento das obrigações contratuais e ilegalidades na execução do contrato pelas terceirizadas?
6. Quais ações a administração pública deve tomar para a correta fiscalização dos seus contratos terceirizados e o fiel cumprimento das cláusulas contratuais?
7. Explique como a terceirização pode ajudar a administração universitária a atingir melhores resultados?
8. Como a terceirização pode ser positiva para ambos atores (públicos/privados)?

APÊNDICE E – Quadro resumo dos resultados obtidos a partir da terceirização

Motivos	Autores	Relatos dos entrevistados
<p align="center">Redução de custos</p>	<p>(POLÔNIO, 2000; SCHIBIK; QUÉLIN; DUHAMEL, 2003; HARRINGTON, 2004; MCIVOR, 2005; GLICKMAN et al., 2007; CONTRACTOR et al., 2010; KIVLENIECE; QUELIN, 2012; STEIN et al., 2017; BONELLI; CABRAL, 2018)</p>	<p>A terceirização das atividades meio e as atividades meio operacionais são muito mais econômicas para a universidade (E1 - Coordenador da Coordenadoria de Contratos Terceirizados na UFSC).</p> <p>A gente sabe que a limpeza aqui na UFSC antes de começar a terceirização, se eu não me engano era cerca de 700 pessoas para limpar a universidade, 700 digamos concursados para limpar a universidade e naquele tempo a universidade não era nem metade do que ela é hoje, hoje a universidade praticamente dobrou de tamanho e a gente tem cerca de 200 e poucos terceirizados para limpar [a UFSC inteira] né?! Se fosse por concurso, se não fosse terceirizado a eficiência desse serviço ela ia ser um problema, porque você não ia conseguir demitir servidores, tu ia ter muito ostracismo e tu ia pagar um valor altíssimo por essa limpeza, basicamente enfim impostos, e o governo federal teria que mandar mais dinheiro para pagar essa conta que hoje ela terceirizada está 12 milhões anual, talvez se não fosse ela poderia ser muito maior (E3 - Diretor do Departamento de Projetos, Contratos e Convênios na UFSC).</p> <p>Se houvesse concursados nessas áreas [operacionais] acho que o custo seria bem maior, para administrar tudo e para fazer funcionar, para conseguir gerenciar realmente pessoas desenvolvendo vários tipos de serviços, seria um custo muito maior (E6 - Secretária da Secretaria de Contratos e Convênios na UFMS)</p> <p>A terceirização é um processo licitatório regido por lei, em que aquele que der o melhor preço para essa prestação de serviço a gente faz essa compra (E9 - Pró-reitor de Administração e Infraestrutura na UFMS).</p> <p>A maioria dos órgãos públicos adotam a terceirização para diminuir custos (E11 – Gerente regional/empresa terceirizada que atende a UFSC).</p> <p>Eu acredito que [a terceirização] é vantajosa economicamente, é mais barata, eu vejo que por a gente ter a mão de obra escassa em alguns setores a gente acaba agilizando e por um custo menor para administração, você já contrata o serviço pronto já com tudo montado e com a entrega de materiais, já vem tudo pronto (E12 - Gestor do contrato de limpeza na UFMS).</p>

<p>Compartilhamento e mitigação de riscos</p>	<p>(HODGE; GREVE, 2007; CONTRACTOR et al., 2010; CABRAL, LAZZARINI, AZEVEDO, 2010; PIERCE; TOFFEL, 2013)</p>	<p>(...) a questão dos materiais, fornecimento de EPI, toda essa parte fica a cargo das empresas providenciarem (E1 - Coordenador da Coordenadoria de Contratos Terceirizados na UFSC).</p> <p>As cláusulas contratuais garantem que, caso um vigilante, ou alguém da limpeza não apareça por qualquer motivo vai ser repostado esse posto naquele dia por outra pessoa, caso não for repostado esse valor é descontado, a gente vai poder não pagar e tudo mais, então é a garantia que o serviço vai ser prestado, de acordo com parâmetros contratuais que são definidos, então a UFSC vai poder ter uma garantia dessa continuidade do serviço (E7 - Secretário de Planejamento e Orçamento na UFSC).</p> <p>(...) qualquer acontecimento eles [a universidade] entram em contato para que possamos tomar as ações necessárias, então hoje em dia sempre que eles nos procuram a gente também tenta ser rápido para o que eles querem, então hoje a comunicação está 100% (E11 – Gerente regional/empresa terceirizada que atende a UFSC).</p> <p>Além do contrato firmado existe uma palavra que é a parceria, a parceria é com o setor público, o setor privado ele tem que andar junto, lado a lado, aí as coisas acontecem com clareza e com transparência, com certeza (E11 – Gerente regional/empresa terceirizada que atende a UFSC).</p>
<p>Foco na atividade principal</p>	<p>(QUINN, 2000; GRIMSHAW; VINCENT; HILLMOTT, 2002; SALVADOR; RIBA, 2017; GIOSA, 2021)</p>	<p>(...) e a contratação no caso de empresas gestoras de mão de obra você não precisa designar servidores para exercer esse papel (E1 - Coordenador da Coordenadoria de Contratos Terceirizados na UFSC).</p> <p>(...) se tu trocar um funcionário da limpeza ela não vai afetar a atividade fim, digamos ela não vai afetar a aula, vai entrar um outro profissional da limpeza, mas se tu levar isso para outras coisas como professores terceirizados, talvez para outras atividades fim eu acho que impacta (E3 - Diretor do Departamento de Projetos, Contratos e Convênios na UFSC).</p> <p>(...) só são terceirizados aqueles cargos da área meio, não é terceirizado professor, não são terceirizados atividades que são ligadas a atividades fim da universidade, então atividades que fogem a implicação diretamente da atividade fim eu penso que é vantajoso eu contratar uma empresa que vai me ofertar mão de obra de limpeza e cabe a ela me ofertar as pessoas que vão vir todo dia limpar, cabe a ela fazer essa seleção da melhor pessoa que vai vir trabalhar, é melhor nesse sentido pois ela pode renovar a frota dela de colaboradores, é diferente por exemplo, se eu tenho um servidor que às vezes só vai se aposentar lá com 70 anos e está em um cargo de limpeza (E4 - Diretor da Diretoria de Gestão de Contratações na UFMS).</p> <p>(...) não só a universidade mas todas as empresas elas tendem a cada vez mais focar naquilo que é o seu core né, naquilo que é a sua essência e a essência da universidade é fazer ensino, pesquisa e extensão, originalmente o tripé, então os serviços que não são ou que não fazem parte dessa essência eles estão sujeitos a uma maior economicidade, pelo menos no meu entender, se eles são terceirizados como, por exemplo, não é função da universidade fazer limpeza, não é função da universidade fazer vigilância, fazer manutenção e assim por diante, então quando se trata desses serviços que são suportes para que as atividades</p>

		<p>possam acontecer, a terceirização das operações ela tende a ser benéfica (E7 - Secretário de Planejamento e Orçamento na UFSC).</p> <p>Eu acredito que a terceirização veio para os órgãos conseguirem dar um foco melhor na sua atividade fim (E13 - Fiscal do contrato de limpeza na UFMS).</p> <p>Eu acredito que os órgãos públicos terceirizaram para o atendimento ser mais específico, né? Eu acredito que o servidor hoje em dia ele deixa mais à vontade né? E a terceirização não, a terceirização veio para focar naquele serviço, entendeu? Acredito que por isso tem terceirizado o serviço, um serviço mais especializado, mais técnico (E14 – Preposto empresa terceirizada que atende a UFMS).</p> <p>(...) vem aquela parte de especialização, né? A gente não precisa tirar o foco, por exemplo, da atividade fim que é o ensino, para focar em especializar o pessoal da limpeza, ou especializar o pessoal da vigilância, que tem que ter um curso de reciclagem com frequência e tudo mais (E16 – Especialista em terceirização).</p> <p>(...) desviando o foco dessa atividade de apoio a gente está focando mais na atividade fim, né? Na questão da educação e tudo mais, você deixar de estar com atividades abrangentes, de ter que ter essa noção, esse conhecimento todo no geral em atividades gerais, e focar na sua atividade fim (E16 - Especialista em terceirização).</p>
<p>Aumento da qualidade</p>	<p>(RANGAN et al., 2006; GIOSA, 2021)</p>	<p>(...) essas empresas gestoras de mão de obra, especializadas nas atividades operacionais, focando aí na limpeza, por exemplo, com certeza vai resultar em um trabalho de muito maior qualidade do que se o serviço fosse prestado por servidores da própria universidade (E1 - Coordenador da Coordenadoria de Contratos Terceirizados na UFSC).</p> <p>A maioria dos fiscais, afirmam que os serviços [terceirizados] são de boa qualidade, a minha opinião pessoal, não como gestor, mas como membro da comunidade universitária, eu acredito que os serviços sim, são mesmo de boa qualidade e cada vez que eu caminho pelo campus eu fico observando o pessoal trabalhando na prática, e desenvolvendo seu serviço de limpeza, jardinagem, manutenção, os carregadores (E1 - Coordenador da Coordenadoria de Contratos Terceirizados na UFSC).</p> <p>Na minha avaliação é um bom trabalho, não dá para dizer que é um excelente trabalho, mas dá para considerar um bom trabalho, o trabalho da empresa que nos atende é bom (E2 - Pró-Reitor de Administração na UFSC).</p> <p>De modo geral eu acredito que está se solidificando mais uma terceirização com qualidade, hoje empresas que são ruins elas começam a tomar tanta punição que elas não conseguem mais proliferar no mercado (E3 - Diretor do Departamento de Projetos, Contratos e Convênios na UFSC).</p>

O contrato da limpeza eu acho lindo e maravilhoso, eu acho que eles conseguem atender bem, lógico, eu também sei do ponto de vista do contrato, eles atendem muito bem (E3 - Diretor do Departamento de Projetos, Contratos e Convênios na UFSC).

A nossa universidade tá num patamar muito melhor, quando a gente fala de limpeza a gente pode perceber quando a gente anda pelas ruas do campus, da cidade universitária, falando especificamente de Campo Grande, a gente sempre vê terceirizados fazendo a manutenção com relação a limpeza, a gente não vê lixo espalhado, a gente não vê lixeiras abarrotadas. A gente percebe, principalmente aqui no prédio onde eu trabalho, que tem uma limpeza diária, tem um cuidado com relação a biossegurança, banheiros limpos, então assim, eu considero que a prestação de serviço com relação a limpeza está hoje muito boa, muito boa mesmo (E5 - Diretor de Gestão Orçamentária na UFMS).

(...) [sobre a qualidade] a gente não tem o que reclamar, se acontecesse alguma coisa ou outra o gestor já notifica, então assim no termo de referência tem estipulado ali alguns níveis de serviço que a empresa tem que atender, se a empresa não atender acaba descontando alguns pontos ali e vai gerar o desconto na fatura, depois que a gente começou a aplicar isso aqui, e os gestores começaram a efetivar teve uma melhora boa em relação as empresas (E6 - Secretária da Secretaria de Contratos e Convênios na UFMS)

Não é a nossa especialidade fazer limpeza, então a gente pode contratar uma empresa que é especializada nisso, que faz esse tipo de serviço que poderia assumir essa gestão, porque caso contrário nós se quer teríamos condições de manter a universidade em dia, limpa, porque nós não teríamos pessoas suficientes para fazer essa ação, então a gente terceirizando ganha na qualidade desse serviço prestado (E7 - Secretário de Planejamento e Orçamento na UFSC).

De fato, na qualidade do serviço prestado eu não tenho aí nem um pouco do que reclamar do serviço, eu acho que é um serviço realmente de bastante qualidade, seja limpeza, seja os vigilantes, os porteiros também, tão sempre muito presentes, eu fiquei 1 ano e meio vindo aqui na pandemia, e não teve um dia até hoje que eu cheguei aqui que não tinha um porteiro lá para poder abrir o prédio, um terceirizado para poder fazer o que precisava (E7 - Secretário de Planejamento e Orçamento na UFSC).

Eu avalio [os serviços terceirizados] como uma qualidade boa, pelo que a gente vê de serviços de segurança, de portaria, de jardinagem, do próprio RU, dos serviços de manutenção, é uma qualidade boa, e falando especificamente sobre o da limpeza, a empresa é muito boa, a gente tem uma relação muito boa, a gente cobra muito eles, a gente não dá moleza, a gente sabe que todo o possível que a empresa pode fazer eles fazem, então, eu considero o serviço de limpeza, os serviços prestados pelas empresas terceirizadas muito bom (E8 - Fiscal do contrato de limpeza na UFSC).

A qualidade do serviço de limpeza pelo menos ali no nosso prédio eu acredito que o serviço é feito da maneira adequada assim (E10 - Chefe do setor de Empenhos e Pagamentos na UFSC).

		<p>A maioria dos órgãos públicos adotam a terceirização para aumentar a qualidade dos serviços (E11 – Gerente regional/empresa terceirizada que atende a UFSC).</p> <p>No geral a qualidade está dentro do aceitável (E12 - Gestor do contrato de limpeza na UFMS).</p> <p>Uma das vantagens é a qualidade, quando tem alguma coisa que está saindo fora do eixo a gente entra em contato com o encarregado da empresa e prontamente ele desloca um pessoal lá para resolver, né? Até porque eles não querem sofrer nenhum desconto na nota deles, então, a qualidade assim ao meu ver é muito boa, eles são bem preocupados em resolver o serviço (E13 - Fiscal do contrato de limpeza na UFMS)</p>
<p>Inovação e aprendizagem</p>	<p>(RANGAN et al., 2006; KLEIN et al., 2010; (BONELLI; CABRAL, 2018)</p>	<p>os servidores aprendem, os servidores que interagem com essas empresas, os fiscais de contratos, interagem com os prepostos dessas empresas, os próprios setores de contratos, de licitações, acabam aprendendo sobre a legislação trabalhista, previdenciária, sobre a comunicação que deve ser feita com esses funcionários, sobre os serviços operacionais, as empresas trazem para dentro um conhecimento, claro, um conhecimento sobre o serviço, e a universidade acaba aprendendo sobre a execução correta desse serviço (E1 - Coordenador da Coordenadoria de Contratos Terceirizados na UFSC).</p> <p>(...) tem contratos, que tem uma exigência de capacidade técnica maior que as empresas acabam sim transferindo esse conhecimento aos servidores que estão fiscalizando a execução desses contratos. (E1 - Coordenador da Coordenadoria de Contratos Terceirizados na UFSC).</p> <p>os funcionários das empresas terceirizadas acabam passando sim o seu conhecimento técnico, sobre utilização de equipamentos e que muitas vezes é uma novidade pros servidores, por que as empresas especializadas elas estão de olho no que tem de mais moderno em termos de tecnologia no mercado, então, vão por exemplo, apresentar uma máquina que faz a limpeza muito melhor, uma máquina super moderna que os servidores da universidade nunca ouviram falar e que com isso de repente eles vão pensar, poxa, por que que eu não posso comprar também uma máquina dessa e aí já prever na próxima licitação a exigência desse equipamento dessa máquina, pra fazer a limpeza, por exemplo. Então assim essa troca de experiência, de informações é muito importante (E1 - Coordenador da Coordenadoria de Contratos Terceirizados na UFSC).</p> <p>O servidor aprendi sim com a terceirização, aprende a parte da necessidade de estar fiscalizando, mas principalmente a parte da legislação, eles têm que aprender para poder está fiscalizando a contratação, eles têm que estar buscando o conhecimento, eles têm que estar se atualizando, eles aprendem muito com essa questão da terceirização (E2 - Pró-Reitor de Administração na UFSC).</p> <p>Hoje em dia as necessidades de serviço aumentaram demais, por exemplo, tenho que contratar um serviço especializado em passar o cabo de rede, porque tu não vai ter profissionais na UFSC, então a inovação às vezes de tecnologia, necessidade de</p>

		<p>oferecer uma educação de qualidade ela te leva também a tu buscar serviços terceirizados para suprir essas necessidades, vai ser desde internet, cabo de rede, por exemplo, na UFSC tem uma sala de estanqueidade que só empresas com certificações internacionais, por exemplo, pode entrar, então se não fosse terceirizar fora não conseguiria fazer, então a terceirização ela começa a ser primordial pra UFSC conseguir oferecer uma educação de qualidade, tanto para ter a sala limpa como para ter um equipamento de qualidade que vai ter que fazer a manutenção, e é só com técnico especializado que fez um curso x, y, z, então, eu acho que a própria digamos sociedade no sentido de que a sociedade quer uma educação de qualidade, quer pesquisa de qualidade, obriga a universidade a ter que buscar grande parte dos serviços fora do seu escopo de servidores (E3 - Diretor do Departamento de Projetos, Contratos e Convênios na UFSC).</p>
--	--	---

A UFSC tem uma sala de estanqueidade tem poucas no Brasil, né? E nela fica armazenados servidores, informações, certificados, assinaturas enfim, e ela segue um protocolo cara não pode ter um fio de cabelo, tu vai lá tu entra tu tem que botar uma roupa, é tudo cheio das coisas é um serviço especializado que assim para quem lida ali né que eu conheço o ex-coordenador que cuida, o cara aprendeu bastante, que eu não sei se sem a terceirização, sem essa prestação de serviço, sem essa sala de estanque, sei lá, teria feito isso (E3 - Diretor do Departamento de Projetos, Contratos e Convênios na UFSC).

A terceirização traz mais inovações, porque quando tu vai buscar o serviço, claro quero um serviço de limpeza que que a gente pensa automaticamente “é alguém para limpar” só que se for ver no mercado tem já o robzinho para limpar, tem um produto x, y, z que limpa 3x mais rápido, às vezes a terceirização obriga a universidade, os órgãos, a buscar esses serviços que na iniciativa privada eles tendem a ter uma inovação mais rápida, então se tu fechasse, dizendo não vou terceirizar nada, eu acho que seria muito difícil, muito difícil, quase impossível assim porque tu necessita buscar as inovações de mercado para atender as suas necessidades que tu nem sabe que ainda existem, né?! Mas elas podem vir a ajudar, na universidade volta e meia às vezes aparece assim umas contratações coisas que eu nem sabia que existia, sabe? (E3 - Diretor do Departamento de Projetos, Contratos e Convênios na UFSC).

Sim, sempre, sempre! [A terceirização promove o aprendizado de servidores]. E por que que eu digo “sempre” tão categoricamente?! A partir do momento que você tem pessoas externas à universidade, você tem pessoas interagindo com os servidores isso é muito produtivo, porque você faz com que os servidores eles saiam até mesmo de uma zona de conforto, porque você vê outras pessoas que não são servidores ali, às vezes até mais engajadas que os próprios servidores porque eles não têm a tão famosa estabilidade, né?! Então assim, eu sempre vejo até como exemplo alguns funcionários terceirizados que se engajam assim de uma maneira tão bonita de ver que a gente tem aquilo como exemplo, então eu não tenho dúvidas que isso é um aprendizado (E5 - Diretor de Gestão Orçamentária na UFMS).

Eu aprendi muito nesses 5 anos como fiscal de contrato e principalmente tendo a oportunidade de participar de uma licitação do edital, a gente fazer o edital. Eu participei de curso sobre a fiscalização, então você tem um aprendizado pra própria universidade que faz você ter excelência no que você faz, mas também você adquire um conhecimento muito grande assim, até mesmo com

		<p>as práticas da empresa, porque você precisa de muito conhecimento sobre folha de pagamento, sobre tudo que envolve a folha de pagamento, sobre os pagamentos dos impostos, das contribuições, então quem está vinculado diretamente nisso, licitação, contrato, fiscalização de contrato, eu acredito que promove muito aprendizado mesmo (E8 - Fiscal do contrato de limpeza na UFSC).</p> <p>Acredito que a terceirização promove aprendizado, são pessoas, né? Pessoas trazem experiências novas, às vezes experiência de trabalhar em outra instituição pode trazer, agregar experiências, conhecimentos de vida e de outros serviços para o serviço atual na universidade (E10 - Chefe do setor de Empenhos e Pagamentos na UFSC).</p> <p>(...) tem aprendizado na questão profissional mesmo, né? Você aprende muita coisa ali, no dia a dia, nos processos, mexendo, conversando com a empresa, trocando ideias, reuniões (E13 - Fiscal do contrato de limpeza na UFMS).</p>
<p>Eficiência operacional</p>	<p>(KIVLENIECE; QUELIN, 2012; SAKO, 2014; BONELLI; CABRAL, 2018; OLIVEIRA; COSTA, 2018)</p>	<p>A universidade não funciona sem a terceirização da empresa (E2 - Pró-Reitor de Administração na UFSC).</p> <p>(...) se eu preciso ter serviços na instituição e que são serviços muito operacionais, talvez seja mais vantajoso realmente eu poder contratar uma empresa que vai ofertar mão de obra com mais agilidade, porque também por outro lado eu preciso contratar uma melhor solução de mercado que atenda os anseios institucionais (E4 - Diretor da Diretoria de Gestão de Contratações na UFMS).</p> <p>A questão da terceirização para mim é inequívoca que você consegue a partir dela ter uma força de trabalho mais ágil e especializada para determinada função o que provavelmente via concurso público você não teria essa especialização (E5 - Diretor de Gestão Orçamentária na UFMS).</p> <p>Hoje em dia a gente tem uma necessidade muito grande de falta de assistente, o pessoal técnico aqui, e é uma oscilação, entra gente, mas sai também muita gente, tá aposentando muita gente, imagina pra esse tipo de serviço, a limpeza, tem que tá ali fazer a higienização, questão dos laboratórios, sala de aula, então assim seria muito complicado eu acho gerenciar isso daí, questão de vigilância também, são alguns serviços assim essenciais que seria complicado mesmo, quando a gente passa pra empresa ela que faz esse gerenciamento desse pessoal, por exemplo, falta um já repõe porque são serviços que tem que ter uma continuidade, seria um trabalho muito grande pra gestão de pessoas da universidade gerenciar todo esse pessoal (E6 - Secretária da Secretaria de Contratos e Convênios na UFMS)</p> <p>(...) é muito mais fácil de você fiscalizar e cobrar a execução do serviço, acredito hoje que se nós tivéssemos esses 275 funcionários [de limpeza] sendo da UFSC acho que seria muito mais difícil cobrar excelência, cobrar a efetiva realização do serviço, acredito que não seria tão eficiente quanto você ter uma empresa que precisa prestar um serviço de qualidade porque senão ela é descontada, ela sofre sanções, né? Caso ela não esteja a contento (E8 - Fiscal do contrato de limpeza na UFSC).</p>

		<p>(...) você já pega uma pessoa experiente no serviço, né? Você não tem que ensinar nada, a pessoa já chega pronta vamos dizer assim, você também tem uma maior flexibilidade porque se você não estiver gostando do serviço de determinado funcionário você pode pedir para a empresa trocar, também tem a questão de quando uma pessoa sai de férias, ou se machuca, pega uma licença, tem um funcionário volante que vem ocupar o lugar daquele, o que não acontece com o servidor, né? O servidor sai de férias ali ou se machuca você fica sem aquela peça no seu grupo (E13 - Fiscal do contrato de limpeza na UFMS).</p>
<p>Despolitização</p>	<p>(MOREIRA NETO, 1998; HARMON, 2006; COSTIN, 2010)</p>	<p>O lado de repor a mão de obra mais rapidamente, essa seria a vantagem (E15 – Especialista em terceirização).</p> <p>A terceirização é uma realidade, ela não é mais uma briga ideológica, “ah a terceirização eu sou contra, então não vamos fazer”, não! Se tu não fazer a terceirização tu não consegues sobreviver hoje em dia, em uma universidade, sei lá, “não vou mais terceirizar porque eu não quero”, não existe! Tu não vais ter como prestar serviço de qualidade (E3 - Diretor do Departamento de Projetos, Contratos e Convênios na UFSC).</p> <p>Uma discussão que sempre envolve a questão da terceirização é você atribuir a questão da terceirização às atividades fim, e aí entra até numa discussão política ideológica que eu acho que não é o caso aqui, mas até em virtude da minha experiência, da minha bagagem enquanto administrador, enquanto profissional da área meio, a gente tem que dá uma separada nessas questões e realmente fazer um estudo aprofundado acerca do custo/benefício, só que aí algumas pessoas acabam levando essa questão, essa discussão política/ideológica pro todo, o que a gente não pode cogitar é terceirizar a área fim da instituição, que é o ensino, pesquisa e extensão, é o tripé, isso não tem nem discussão acerca disso, na minha opinião, agora algumas atividades da área meio a depender da necessidade, eu não vejo motivo nenhum pra gente não pensar em terceirização, eu acho que é uma discussão que pode provocar debates aí bem intensos, mas a gente até verifica que a questão orçamentária que vem sendo discutida há muitos anos, a questão da manutenção das universidades públicas, tudo isso são variáveis que acompanham essa discussão da terceirização, né? Mas o que eu defendo veementemente é, área fim não se terceiriza, agora área meio é discussão, é esse ponto que eu queria destacar, é minha opinião, nem é a opinião do diretor de orçamento, é a minha opinião enquanto cidadão (E5 - Diretor de Gestão Orçamentária na UFMS).</p> <p>Eu acho que a terceirização ela por vezes é vista como uma forma preconceituosa, uma coisa é a terceirização, o conceito da terceirização outra coisa é a precarização e não é necessariamente a mesma coisa né?! Tem atividades que eu terceirizo e que são muito bem-feitas, que as pessoas que são terceirizadas recebem bons valores para fazer e não é uma ação pejorativa, por outro lado são ações que a gente terceiriza que são as mais habituais como é o caso da limpeza que a gente sabe que são salários baixos que as empresas pagam tudo mais e aí acaba gerando esse mito que a terceirização é algo ruim, que paga pouco, que o serviço é ruim e tudo mais, né? Então é uma situação assim que pra universidade é um tema bem complexo, sempre que fala em terceirizar alguma coisa ele é visto como uma situação ruim, “ah vamos terceirizar e tudo mais”, mas eu acho que é algo que precisa ser melhor estudado, melhor compreendido, e eu acho que é importante esse trabalho que você faz e vem trazendo esse tema à tona aqui pra poder discutir esses conceitos em pesquisa mesmo com mais propriedade para que as pessoas</p>

		comecem a entender melhor um pouquinho essa questão da terceirização (E7 - Secretário de Planejamento e Orçamento na UFSC).
--	--	---