

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

RACHEL KERBER GONÇALVES

**O PROCESSO DE INOVAÇÃO NO MÉTODO DE CONTRATAÇÃO DE EMPRESAS
TERCEIRIZADAS PELO SETOR PÚBLICO: UM ESTUDO DE MULTICASO EM TRÊS
INSTITUIÇÕES GOVERNAMENTAIS**

Porto Alegre

2017

RACHEL KERBER GONÇALVES

**O PROCESSO DE INOVAÇÃO NO MÉTODO DE CONTRATAÇÃO DE EMPRESAS
TERCEIRIZADAS PELO SETOR PÚBLICO: UM ESTUDO DE MULTICASO EM TRÊS
INSTITUIÇÕES GOVERNAMENTAIS**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia, modalidade profissional, área de concentração Economia.

Orientador: Prof. Dr. Leandro Valiati
Coorientador: Profa. Dra. Janaína Mendes de Oliveira

Porto Alegre

2017

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

CIP - Catalogação na Publicação

Gonçalves, Rachel Kerber

O processo de inovação no método de contratação de empresas terceirizadas pelo setor público: um estudo de multicaso em três instituições governamentais / Rachel Kerber Gonçalves. -- 2017.

98 f.

Orientador: Leandro Valiati.

Coorientadora: Janaina Mendes de Oliveira.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, BR-RS, 2017.

1. Inovação no serviço público. 2. Acordo de Nível de Serviço. 3. Terceirização. I. Valiati, Leandro, orient. II. Oliveira, Janaina Mendes de, coorient. III. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

RACHEL KERBER GONÇALVES

**O PROCESSO DE INOVAÇÃO NO MÉTODO DE CONTRATAÇÃO DE EMPRESAS
TERCEIRIZADAS PELO SETOR PÚBLICO: UM ESTUDO DE MULTICASO EM TRÊS
INSTITUIÇÕES GOVERNAMENTAIS**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia, modalidade profissional, área de concentração Economia.

Aprovada em: Porto Alegre, 15 de dezembro de 2017.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Leandro Valiati – Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Eugênio Lagemann
UFRGS

Prof. Dr. Stéfano Florissi
UFRGS

Me. Sandro Trescastro Bergue
TCE

AGRADECIMENTOS

À professora Janaína Mendes de Oliveira da UFPEL pela orientação, disponibilidade, paciência que foram de suma importância para a construção e elaboração deste trabalho.

Ao professor Leandro Valiati da UFRGS pelo auxílio fornecido para que pudesse concluir esta etapa da minha formação acadêmica.

Aos servidores das instituições públicas participantes deste estudo, que engrandeceram o desenvolvimento deste trabalho.

À minha família e amigos que sempre forneceram palavras de incentivo e carinho nos momentos em que precisei.

Por fim, agradeço ao meu amado Duda. Muito mais que um companheiro é um amigo, incentivador, mentor dedicado e amoroso. Amo muito você.

RESUMO

O objetivo deste estudo é realizar a avaliação da estrutura de três instituições públicas com relação às propostas de inovação organizacional por meio das mudanças em seus processos de trabalho. Este estudo abrange os contratos terceirizados realizados por meio de processo licitatório com a utilização de Acordo de Nível de Serviço (ANS), que possui critérios objetivos de mensuração dos resultados contratados. Isso permite adequar o pagamento das faturas dos contratos de acordo com a quantidade e qualidade dos serviços prestados, constituindo o processo inovativo a ser estudado neste trabalho. Para isso, foram realizadas entrevistas com servidores das áreas que atuam desde o planejamento até o acompanhamento e execução dos contratos terceirizados continuados de forma a verificar a percepção com relação à inovação em sua instituição, cultura organizacional e apoio da alta administração. Dentre os contratos terceirizados, optou-se por avaliar os serviços prestados referente ao contrato específico de limpeza. Identificou-se que a instituição A possui a contratação por posto de trabalho sem que haja uma avaliação específica para a qualidade dos serviços prestados vinculado ao pagamento da fatura, mesmo com total abertura para projetos inovadores. Esse modelo de contratação, atualmente, supre com as demandas da instituição. Já as instituições B e C possuem a contratação com utilização de ANS. Apesar de possuírem obstáculos com relação à adoção de inovação, observou-se que essas duas instituições possuem um modelo diferenciado de gerir seus contratos com inovação em seu processo. Verificou-se que as três instituições conseguem atingir os objetivos esperados para os contratos apresentados tais como a qualidade na entrega dos serviços prestados e o correto pagamento da fatura com relação ao serviço executado. Apesar disso, como existe a possibilidade de contratar futuramente uma empresa que não atinja a qualidade esperada ou que não tenha a competência para tal, é importante avaliar a implantação do ANS nos contratos futuros.

Palavras-chave: Inovação no serviço público. Acordo de Nível de Serviço. Terceirização.

ABSTRACT

This paper aims to evaluate the structure of three public institutions' regarding the proposals for organisational innovation through changes in their work processes. This study includes third-party vendors contracts through a bidding process with the use of Service Level Agreements (ANS in Brazil), which has objectives evaluates contracts. This allows adjusting the payment of the contracts according to the quantity and quality of the services provided, constituting the innovative process to be studied in this work. For that, interviews with workers in areas from planning to execution of continued third-party contracts were conducted to check the perception of innovation in their institution, organisational culture and managers' support. Among the outsourced contracts, we opted to evaluate the services referring to the specific cleaning contract. The institution A has the type of contract by workstation without specifically check the quality of services provided which were paid, even with possibility for innovative projects. This contracting model currently meets the demands of the institution A. Institutions B and C follows Service Level Agreements. Despite they usually reach an impasse on innovation process, it was noted that these two institutions follows a particular model to manage their contracts with innovation. It was verified that the three institutions achieves the goals expected for contracts provided, which consists in the quality of services provided, followed by the due payment. The evaluate of the employment of Service Level Agreements is important, because there are no guarantees that a future contract will reach the expected quality.

Keywords: Innovation in the public service. Service Level Agreements. Third-party services.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1	Quantitativo de projetos apresentados no concurso do ENAP por área	36
Quadro 1	Descrição dos entrevistados e roteiro de entrevista	51
Quadro 2	Classificação por categoria e investigação realizada	54
Quadro 3	Panorama geral das instituições avaliadas pela visão dos entrevistados	57
Quadro 4	Modelo para resumo do valor mensal dos serviços	64
Quadro 5	Considerações de cada uma das instituições públicas avaliadas .	73

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANS	Acordo de Nível de Serviço
CADERTEC	Caderno de Estudos Técnicos de Serviços Terceirizados
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
EPI	Equipamento de Proteção Individual
GESPÚBLICA	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
IN	Instrução Normativa
ISO	<i>International Organization for Standardization</i>
MA	Modernização Administrativa
MO	Modernização Organizacional
NPM	<i>New Public Management</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PBQP	Programa Brasileiro de Qualidade e produtividade
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
SEGES	Secretaria de Gestão
SLA	<i>Service Level Agreement</i>
TST	Tribunal Superior do Trabalho

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
1.1	OBJETIVOS	12
1.1.1	Objetivo geral	12
1.1.2	Objetivos específicos	12
1.2	JUSTIFICATIVA	13
1.3	ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	14
2	A INOVAÇÃO	15
2.1	CONCEITOS GERAIS	15
2.2	ANTECEDENTES HISTÓRICOS PARA A INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA	18
2.2.1	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização	22
2.3	INOVAÇÃO NAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS	24
2.4	TIPOS DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO	27
2.4.1	Inovação organizacional por meio de melhorias nos processos de trabalho	31
2.5	CONCURSO DA ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	35
3	TERCEIRIZAÇÃO	39
3.1	CONCEITOS GERAIS	39
3.2	A TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	41
3.2.1	Acordos de níveis de serviços	43
4	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	47
4.1	CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA	47
4.2	ESTRATÉGIA DE PESQUISA: ESTUDO DE CASO	48
4.3	SELEÇÃO DOS MULTICASOS	48
4.4	COLETA DE DADOS	49

4.5	ANÁLISE DE DADOS.....	53
5	RESULTADOS.....	55
5.1	ASPECTOS GERAIS DAS INSTITUIÇÕES AVALIADAS.....	55
5.1.1	Inovação: elementos de cada instituição.....	56
5.2	DESCRIÇÃO GERAL DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DE EMPRESAS TERCEIRIZADAS PARA SERVIÇOS CONTINUADOS.....	61
5.2.1	Etapas para o processo de contratação.....	62
5.2.2	Estudo de caso na Instituição A.....	63
5.2.3	Estudo de caso na Instituição B.....	64
5.2.4	Estudo de caso na Instituição C.....	66
5.3	AVALIAÇÃO DOS MULTICASOS.....	67
5.3.1	Análise do processo de inovação com o comparativo dos multicasos.....	68
6	CONCLUSÕES.....	75
	REFERÊNCIAS.....	79
	APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA.....	85
	ANEXO A – MODELOS DE AVALIAÇÃO POR ANS.....	88

1 INTRODUÇÃO

A sociedade vem passando por profundas modificações na esfera social, política e econômica que exigem cada vez mais dinamismo e eficácia nos serviços prestados pela Administração Pública. A efetividade do serviço público está representada entre os princípios constitucionais da administração pública como princípio da eficiência, que foi acrescentado pela ementa constitucional nº 19 no “caput” do art. 37 da Constituição Federal de 1988. (BRASIL, 1988, não paginado). Tal exigência tem levado a Administração Pública a adotar estratégias que visam o aumento da qualidade nos serviços prestados e, por consequência, um melhor atendimento das necessidades da população Brasileira.

Com a necessidade de prezar pela eficiência e, ao mesmo tempo, com orçamento cada vez mais escasso para atender as demandas da sociedade, a inovação nos processos das instituições públicas é imprescindível. A inovação, segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2005, p. 61), é definida como “[...] a implementação de um novo método organizacional nas práticas de negócios da empresa, na organização do seu local de trabalho ou em suas relações externas”. A inovação consiste, portanto, na busca pelo aperfeiçoamento e exploração de novas ideias através da aplicação de novas metodologias e técnicas visando à melhoria de processos.

Na governança pública, o aprofundamento do tema inovação tem se mostrado imprescindível para a construção de um modelo de governo moderno e inovador. A criação da relação de confiança com a sociedade, ampliação da transparência, incorporação do cidadão à formulação de políticas e a definição de serviços a serem fornecidos têm como requisito o aperfeiçoamento nos processos de trabalho dentro das organizações.

Quando se trata de organizações públicas com uma estrutura complexa em virtude da quantidade de suas atribuições, há a necessidade de adequar a instituição de forma que ela seja capaz de comportar o crescimento de suas demandas. Nesse sentido, a terceirização surge como ferramenta administrativa direcionada não somente à redução de custos, mas também a trazer agilidade e flexibilidade à organização.

Dessa forma, a adoção da terceirização permite que a organização direcione seus recursos em sua área fim, melhorando a qualidade dos produtos e eficiência dos serviços.

Com o aumento da terceirização nos serviços, as legislações, instruções normativas e pareceres dos órgãos regulamentadores constituem o meio pelo qual a estrutura dos contratos terceirizados é regida, devendo objetivar e proporcionar a promoção de melhorias junto aos contratos firmados. De acordo com as normativas referentes à terceirização de funções que foram extintas em instituições públicas, houve um aumento das contratações de empresas terceirizadas para suprirem com atividades na área meio. Essa área se conceitua como não relacionada diretamente com a atividade fim, ou seja, não faz parte da vocação específica da instituição. Já a área fim é aquela que compreende as atividades essenciais e normais para as quais a instituição se constituiu.

Com a terceirização, é realizada a transferência da execução de atividades a outrem, sendo esta uma realidade mundial observada em empresas públicas e privadas. Com base nessa estrutura observa-se a necessidade da racionalização dos processos administrativos com implementação de controles que forneçam meios mais eficientes para a realização das tarefas diárias, incorporando conhecimentos e novas práticas de gestão à organização.

Como forma de alcançar os princípios da eficiência e da economicidade, é desejável que as instituições públicas viabilizem formas de contratação de terceirizados que proporcionem tais requisitos. Para isso, muitas instituições tiveram que rever seus processos e inovar seu modelo de contratação alterando tanto as condições de verificação do serviço executado quanto o pagamento associado. É desejável, portanto, um estudo que relacione tais temas e mostre de que forma as instituições públicas estão inovando em busca de uma maior eficiência nos seus processos, contribuindo, em última instância, para serviços de maior qualidade prestados à sociedade.

Este trabalho tem como tema a inovação e sua aplicação aos contratos de terceirização na administração pública. Para isso, foi realizada a identificação de como é constituída a inovação organizacional por meio de melhorias junto aos processos de trabalho e suas aplicações junto às instituições públicas.

Optou-se por realizar este estudo em três instituições públicas que possuem um escopo abrangente na gestão de seus contratos terceirizados. Serão abordados os contratos de terceirização para o serviço de limpeza, já que este é um dos serviços mais comumente terceirizados. A escolha de três instituições possibilitará a realização de um comparativo dos modelos de contratação dos serviços de limpeza praticados por cada uma delas.

Assim, a questão a nortear este estudo é a seguinte: como identificar o processo de inovação com foco em melhorias no método de contratação de empresas terceirizadas nas instituições públicas?

1.1 OBJETIVOS

Os objetivos geral e específicos estão apresentados a seguir.

1.1.1 Objetivo geral

O objetivo geral deste estudo é identificar o processo de inovação no método de contratação de empresas terceirizadas realizado por três instituições públicas e sua relação com a eficiência organizacional.

1.1.2 Objetivos específicos

Para alcançar o objetivo geral deverão ser cumpridos os objetivos específicos a seguir, com base na literatura especializada, em publicações, em casos práticos e nas pesquisas realizadas, conforme segue:

- a) apresentar os aspectos vinculados à inovação para as instituições avaliadas;
- b) descrever como a instituição A realiza suas práticas de trabalho junto aos contratos terceirizados;
- c) descrever como a instituição B realiza suas práticas de trabalho junto aos contratos terceirizados;

- d) descrever como a instituição C realiza suas práticas de trabalho junto aos contratos terceirizados e
- e) comparar os três estudos.

1.2 JUSTIFICATIVA

A motivação para a avaliação de métodos de inovação junto aos contratos terceirizados para a prestação dos serviços específicos de limpeza advém da busca por novos métodos que busquem aperfeiçoar as rotinas de trabalho. A Instrução Normativa nº 02/2008 (IN nº 02/2008) e suas alterações regulamentam as regras e diretrizes para a contratação de serviços terceirizados. Com base nas orientações dessa instrução referente ao indicador de produtividade dos metros quadrados a serem limpos por cada profissional contratado, verificou-se a prioridade nas instituições públicas de aplicarem métodos mais apurados para a correta verificação do valor a ser pago à contratada (BRASIL, 2008, não paginado).

Optou-se pelo tema inovação vinculada aos contratos terceirizados, tendo em vista a demanda crescente do quantitativo de contratados terceirizados nos órgãos públicos, principalmente, após a edição da Lei nº 9.632/98, que dispõe sobre a extinção de cargos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional em que são elencadas as atividades correspondentes aos cargos extintos ou em extinção que poderão ser objeto de execução indireta.

Orientações por meio de normativas dos órgãos de controle enfatizam a necessidade de haver um controle eficaz sobre o que é realizado pelos prestadores terceirizados. Seus dispositivos priorizam a completa definição de rotinas e a descrição objetiva de atividades para fins de avaliação e pagamento do serviço executado. (BRASIL, 2014, não paginado)

A priorização num projeto de inovação em aperfeiçoar processos organizacionais ocorre, principalmente, devido às diretrizes gerais da organização, bem como pelas orientações dos órgãos de controle externo. Ocorre que as instituições públicas são submetidas a auditorias externas respeitando a esfera hierárquica em que está inserida: municipal, estadual ou federal. Esses órgãos responsáveis pela fiscalização, além de

serem fontes de normatização para os trabalhos desenvolvidos em cada entidade governamental, são utilizados como instrumentos para novos formatos de modelagem a fim de aperfeiçoar e padronizar os serviços públicos.

Procurou-se avaliar a inovação no método de avaliação dos serviços prestados pelas empresas terceirizadas contratadas para fins de pagamento ao invés do método com a vinculação do pagamento pelo controle da frequência de cada prestador terceirizado.

1.3 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Para elucidar o objetivo geral e os específicos, além da introdução e da conclusão, haverá três capítulos. No capítulo dois será realizada uma revisão da literatura onde será abordada a inovação com apresentação e análise dos modelos teóricos utilizados para tratar dos conceitos gerais da inovação, além de serem abordados os antecedentes históricos e o enfoque para a inovação nas instituições públicas. Ademais, serão tratados os tipos de inovação nas instituições públicas, bem como a avaliação dos projetos apresentados no concurso da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), para ilustrar-se o que já vem sendo feito em termos do tema inovação na administração pública.

O capítulo três abordará os conceitos gerais sobre a terceirização no Brasil e na administração pública, além de tratar da teoria do acordo de níveis de serviços nos contratos terceirizados com foco para os serviços de limpeza. No capítulo quatro será abordada a classificação da pesquisa, estratégia de pesquisa, seleção e o modelo utilizado para a coleta e análise dos dados. Os três estudos de caso serão avaliados no capítulo cinco. A primeira instituição a ser avaliada será a Instituição A, seguida da B e da C.

2 A INOVAÇÃO

Este capítulo abordará uma revisão da literatura referente à inovação. A Seção 2.1 tratará dos conceitos gerais referentes ao tema inovação. Já a Seção 2.2 apresentará os antecedentes históricos vinculados os projetos inovativos com a descrição do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização na Seção 2.2.1. Depois disso, na Seção 2.3 será dado o enfoque à inovação nas instituições públicas. A Seção 2.4 tratará dos tipos de inovações com enfoque à inovação organizacional por meio de melhorias nos processos de trabalho na Seção 2.4.1. Na sequência, Seção 2.5, serão aferidos os quatros últimos anos dos projetos apresentados no concurso do ENAP.

2.1 CONCEITOS GERAIS

A inovação tem sido reconhecida por suas características essenciais ao crescimento industrial e progresso econômico, como identificado por economistas e pensadores desde 1776, como Adam Smith, Karl Marx, Alexis de Tocqueville. (FIGUEIREDO, 2009, p. 01). Foi Schumpeter em 1911 que trouxe a inovação tecnológica como centro do debate sobre desenvolvimento econômico fornecendo, além disso, “[...] uma perspectiva ampliada da inovação envolvendo a imitação, experimentação, adaptação de processos e de produtos, novos arranjos organizacionais, novas fontes de energias e matérias-primas, assim como P&D¹.” Do mesmo modo, para Dosi (1984² *apud* ALMEIDA, 2014, p. 24) inovação é a “[...] busca, descoberta, experimentação, desenvolvimento, imitação e adoção de novos produtos, processos e novas técnicas organizacionais”.

Já para a OCDE (2005, p. 50) a inovação é um processo contínuo e, portanto, difícil de ser mensurado, particularmente para empresas cujas atividades de inovação

¹ Pesquisa e desenvolvimento.

² DOSI, Giovanni. *Technical change and industrial transformation: the theory and an application to the semiconductor industry*. London: Macmillan, 1984.

são caracterizadas “[...] por mudanças pequenas e incrementais em oposição a projetos isolados e bem definidos para a implementação de mudanças significativas”. Entretanto, é importante mencionar que uma inovação pode também consistir em uma série de mudanças incrementais.

Segundo Tidd, Bessant e Pavitt (2008, p. 24-79) a inovação não consiste apenas na abertura de novos mercados, mas também pode significar novas formas de servir a mercados já estabelecidos e maduros. Para Sarkar (2008, p. 14), a inovação é um instrumento dos empreendedores, que explora a mudança como uma oportunidade para um negócio ou serviço diferente. A procura por novas fontes de inovação deve ser constante para oportunizar o sucesso na inovação.

Para melhor esclarecer o que é entendido como inovação, Rogers e Shoemaker (1971³ *apud* TIGRE, 2006, p. 87) definem a inovação como uma ideia, ou seja, uma prática ou um objeto entendido como novo pelo indivíduo. Essa colocação remete ao conceito schumpeteriano, o qual não relaciona obrigatoriamente a inovação ao conhecimento científico. Por outro lado, os autores ainda citam que não há necessidade de a inovação ser nova para os indivíduos, pois ocorre que na prática muitas inovações são frutos da experimentação prática ou da simples combinação de fatores existentes e ainda assim considerados como inovadores.

A inovação é uma questão de gestão, na medida em que há escolhas a serem feitas sobre fontes a serem pesquisadas, forma de coordenação, prioridades a serem definidas pela gerência. Muitas inovações expõem as dificuldades técnicas que podem ser identificadas como inconsistência na forma que o processo é gerido. Para Tidd, Bessant e Pavitt (2008, p. 100) “O sucesso da inovação parece depender de dois ingredientes básicos: fontes técnicas (pessoal, equipamento, conhecimento, dinheiro, etc.) e competências na organização para gerenciá-las”.

Para Enderle (2012, p. 90) o processo de inovação deve passar pelos canais de comunicação entre os membros envolvidos, o qual se dá o nome de difusão. Os processos de inovação e de difusão estão interligados, sendo que a difusão de um processo ao público externo revela problemas que podem ser corrigidos em novas

³ ROGERS, E.; SCHOEMAKER, F. *Communication of Innovations: A Cross Cultural Approach*. Free Press, 1971.

versões. Deste modo, a difusão aprimora e dirige o andamento de inovação, revelando as necessidades de mudanças a serem realizadas em prol de soluções técnicas.

Por caracterizar-se a inovação como processo continuado de constante aprendizado, os avanços de suas políticas de incentivo devem ser ininterruptos e contínuos. Tais políticas de cunho sistêmico são necessárias para integrar, coordenar e avaliar os agentes participantes, as ações e instrumentos. Para a OCDE (2005, p. 40) as abordagens sistêmicas da inovação dão ênfase no intercâmbio entre instituições e observam processos interativos na criação, difusão e aplicação de conhecimentos.

Existem duas vertentes que fomentam e subsidiam a ocorrência do desenvolvimento da inovação nas instituições públicas para os autores Tigre (2006) e Queiroz e Ckagnazaroff (2010), sendo eles o incrementalismo e o radicalismo. A vertente incremental na Administração Pública significa introduzir pequenas alterações organizacionais de maneira moderada e permanente como o nível gradual de mudanças tecnológicas, pois abrangem melhorias feitas no processo de desenvolvimento de uma área, design ou na qualidade dos produtos, a novos arranjos logísticos e organizacionais, aperfeiçoamentos em layout e processos. Já a corrente radical prioriza o imediatismo e pressupõe uma mudança revolucionária, ou seja, uma ruptura com o progresso natural das organizações, na tentativa de reagir à morte ou decadência dos sistemas. Estas definições de modo de inovação servirão para auxiliar a avaliação do tema, bem como a definição do foco e origem de sua aplicação nas organizações.

O trabalho de Joseph Schumpeter, conforme a OCDE (2005, p. 36) influenciou as teorias da inovação. Este se refere ao fato de que o desenvolvimento econômico é conduzido pela inovação por meio de um processo dinâmico em que as “[...] novas tecnologias substituem as antigas, um processo por ele denominado “destruição criadora””. Ainda, de acordo com a mesma referência, as “[...] “inovações ‘radicais’ engendram rupturas mais intensas, enquanto inovações ‘incrementais’ dão continuidade ao processo de mudança.”

A inovação na administração pública, na maioria das vezes, ocorre de forma incremental, baseando-se em uma estratégia gerencial com grande potencial, pois é iniciada a partir de algo conhecido, ou seja, algo que será aprimorado. Já as opções

mais radicais podem obter resultados mais substanciais para processos de trabalho que necessitam de reformas apesar do aumento da incerteza. (TIDD; BESSANT; PAVITT, 2008, p. 30-38).

Assim, para que ocorra uma inovação ela deve ser implementada. Quando se trata de um produto novo ou a necessidade de melhoramento, a inovação ocorre na introdução deste no mercado. Já para novos processos, métodos de marketing e métodos organizacionais, a inovação ocorre quando eles são efetivamente utilizados nas organizações.

2.2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS PARA A INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA

Este estudo é realizado sobre a inovação no Serviço Público, por isso é necessário ressaltar as mudanças políticas dos Governos Federais e suas prioridades que estimularam a inovação nas instituições públicas do Brasil. Ocorre que a administração pública é capaz de protagonizar iniciativas de inovação há 40 anos, pois tal assertiva está documentada na literatura acadêmica como, por exemplo, o estudo de Mohr em 1969 sobre inovação em agências públicas de saúde citado por Ferreira et al (2015, p. 105).

Ao longo do tempo, a ênfase nesses estudos sofreu mudanças. Em 1938 no Brasil foi criado o DASP, Departamento Administrativo do Serviço Público, o qual tinha por objetivo a reorganização da Administração Pública com a redução da ineficiência em âmbito federal (RABELO, 2011, p. 132). Na década de 60, para Bresser-Pereira (1996, p. 03-06), com o estabelecimento de direitos mínimos a cada cidadão dentro de um contexto de um estado de bem-estar, tentou expandir o acesso a serviços e produtos competitivos à população. Em 1967 foi sancionado o Decreto-Lei 200, durante o governo militar, que estabeleceu diretrizes para a reforma administrativa e reorganização da Administração Federal.

A reforma iniciada pelo Decreto-Lei 200, que foi uma tentativa de superar a rigidez burocrática, pode ser considerada como primeiro momento da administração gerencial no Brasil. O foco do decreto é a descentralização mediante a autonomia da administração indireta, consagrando e racionalizando uma situação que já se delineava

na prática. Instituíram-se como princípios de racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle dos resultados. A flexibilização de sua administração buscava obter uma maior eficiência nas atividades econômicas do Estado.

Já nos anos 70 e início da década de 80, apesar do aumento da população e de suas necessidades, ocorre um período de diminuição dos serviços públicos tradicionais devido à contração da base de recursos do Estado. Quase uma década depois, no período de 1979 a 1986, foi instituído o Ministério da Desburocratização com o Programa Nacional de Desburocratização que possuía a finalidade de reduzir o impacto da burocracia nos processos desenvolvidos no Serviço Público. Em meados da década de 80, a inovação se torna a palavra de ordem, especialmente nos serviços sociais pessoais.

O Estado brasileiro, nesta época, possuía duas ordens de problemas com implicações para a redefinição de seu papel para Abrucio e Couto (1996, p. 40) no início da década de 80. Por um lado, entra em crise o chamado Estado nacional-desenvolvimentista, que vigorou por cerca de meio século e cuja característica principal era alavancar o processo de desenvolvimento econômico. Por outro lado, a partir da Constituição de 1988, a União perdeu boa parte de seus recursos financeiros, que ficaram sob a jurisdição dos estados e municípios. Desta forma, sua capacidade de atuação na área das políticas públicas é reduzida drasticamente, de modo que importantes tarefas antes assumidas pelo poder central devem ser incorporadas ao âmbito governamental subnacional não só no que concerne às políticas sociais.

Para os mesmos autores perante essas duas ordens de fatores e diante de um momento em que ganha força a ideia de um Estado mais enxuto e eficiente, este acaba aproximando-se do modelo liberal de estado mínimo. Políticas que são tidas como de responsabilidade governamental são as mais compatíveis às esferas subnacionais de governo, principalmente no âmbito municipal como as áreas de saúde, educação, saneamento, habitação, transporte público.

A partir de 1988, com a promulgação da Constituição Federal houve um retrocesso burocrático, pois para Bresser-Pereira (1996, p. 13) “[...] o país necessitava urgentemente reformar a sua administração pública, de forma a torná-la mais eficiente e

de melhor qualidade, aproximando-a do mercado privado de trabalho, o inverso foi realizado”. Ocorre que o serviço público se tornou menos eficiente e mais caro, havendo uma separação entre o mercado de trabalho público e o mercado de trabalho privado.

Com o advento da Nova Administração Pública (*New Public Management - NPM*) segundo Hood (1991, p. 03) e o Osborne e Gaebler (1992⁴ *apud* BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 06) houve incremento das inovações na área pública, pois ocorreu melhoria do desempenho no serviço público, sobretudo, a partir dos anos de 1990, principalmente devido a essas transferências de responsabilidade de esfera governamental. Para Hood (1991, p. 04 - 05) a NPM possui características como a gestão profissional com perfil executor, medidas e padrões de desempenho, ênfase em controle de resultados, desagregação e reestruturação de estruturas organizacionais, setor público competidor, ênfase em práticas de gestão do setor privado e disciplina e cuidado no uso do recurso público.

Nos últimos 20 anos, a introdução da NPM tem sido uma força importante para as reformas organizacionais no setor público. Os princípios organizacionais do NPM não são necessariamente novos, mas introduziram novos métodos para a organização dos serviços do setor público (WINDRUM, 2008, p. 08).

Para Hood (1991, p. 03) a NPM está baseada na tentativa de retardar ou reverter o crescimento dos gastos do governo, mudança em direção de privatização ou semiprivatização, além do desenvolvimento de automatização, especialmente em tecnologia da informação, produção e distribuição dos serviços públicos. Ainda, está baseada no desenvolvimento de uma agenda mais internacional focada cada vez mais em questões gerais de gestão pública, a formulação de políticas, estilos de decisão e cooperação intergovernamental.

Aos poucos os contornos da nova administração pública foram se delineando para Bresser-Pereira (1996, p. 04) como a descentralização do ponto de vista político. Para isso, ocorre a transferência de recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; a descentralização administrativa através da delegação de autoridade para os administradores públicos; organizações com poucos níveis

⁴ Osborne, D. & T. Gaebler (1992) *Reinventing Government*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley.

hierárquicos; controle por resultados dos processos administrativos; e administração voltada ao atendimento do cidadão.

O Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), aliado ao programa de desburocratização do governo federal, surgiu em meados dos anos 90. Possuía o propósito de melhorar a gestão das organizações públicas, possibilitando uma gestão mais eficiente na administração dos recursos públicos, mais voltada ao atendimento às demandas da sociedade do que a seus processos burocráticos internos. (BRASIL, 1997, p. 11).

Frente às novas diretrizes governamentais, o PBQP promoveu reformulações em suas orientações estratégicas no sentido de seu fortalecimento institucional, privilegiando a maior integração das diversas áreas de governo e entre elas e a sociedade. Entre essas novas orientações e considerados os objetivos da Reforma do Aparelho do Estado, a implantação da qualidade na Administração Pública foi destacada como importante instrumento para a eficiência do aparelho estatal, sendo esta aliada indispensável à melhoria da qualidade dos bens e serviços produzidos no país e, principalmente, à melhoria da qualidade de vida do cidadão.

Em 1995 o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado implementa o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado durante o mandato de Fernando Henrique Cardoso, em que foram introduzidas soluções voltada à inovação como os modelos de Organização Social e de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público. As organizações sociais civis de interesse público desempenham atividades de interesse público com fomento do Estado nas áreas de Educação, Saúde, Cultura e Meio Ambiente. (PALUDO, 2010, p. 41).

Para Faria (2009, p. 08) houve a tendência nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso entre os anos de 1996 e 2002 do predomínio inicial do modelo impulso para a eficiência e o Gerencialismo puro anos 1996 e 1997. Já nos anos 1998 e 1999 houve a ascensão do modelo consumerismo sendo seguido pela prevalência de

projetos enquadrados como “Downsizing⁵ e Descentralização” nos anos de 2000 a 2002.

Já nos anos de 2003 a 2006 durante o governo de Luis Inácio Lula da Silva, não ocorreu a esperada predominância de projetos no modelo orientação para o serviço Público. Apesar de não ter sido observada uma tendência no governo Lula, observou-se, ao longo do primeiro mandato, predomínio de projetos com características do modelo impulso para a eficiência e gerencialismo puro. (FARIA, 2009, p. 10)

Mais recentemente, em 2011, houve a criação da Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade, que possui como objetivo a formulação de políticas e medidas específicas destinadas à racionalização do uso dos recursos públicos, ao controle e aperfeiçoamento da gestão pública, além de coordenar e organizar sua implementação. O objetivo desta câmara é a melhoria dos padrões de eficiência, eficácia, efetividade, transparência e qualidade da gestão pública e dos serviços prestados ao cidadão, no âmbito do Poder Executivo.

2.2.1 Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização

O Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA) surge em 2005 sendo fruto da junção dos Programas de Qualidade no Serviço Público e de desburocratização através de Decreto Federal Nº 5.378 de 23 de fevereiro de 2005. O Governo Federal por meio da Secretaria de Gestão (SEGES) realiza suas atividades com foco no GESPÚBLICA, que consiste em um programa que elabora o guia de gestão por processos para auxiliar a modelagem e a gestão de processos voltados ao alcance de resultados dos órgãos. (BRASIL, 2005, não paginado⁶).

O guia envolve a reflexão acerca de características de validade dos produtos e serviços prestados, de referências como normas e preceitos, de recursos consumidos e dos insumos necessários à tomada de decisão. Nele há o reforço dos antigos objetivos

⁵ *Downsizing* significa enxugamento ou racionalização.

⁶ Decreto nº 5.378 de 2005

que este programa defende e o caracteriza como a cultura do método, a cultura da excelência e o senso de comunidade que o programa historicamente desenvolveu. Além disso, este possui princípios e conceitos essenciais ao trabalho que é desenvolvido como, por exemplo, o foco no valor público entregue ao cidadão; simplicidade; agilidade; economicidade; escalabilidade e disponibilidade das soluções propostas; adaptabilidade e aprendizado social; abertura e transparência; cooperação radical e intersetorial. (BRASIL, 2006)

O guia “d” elaborado pelo GESPÚBLICA objetiva a simplificação administrativa visando auxiliar qualquer organização pública interessada em simplificar seus processos e normas, eliminando exigências de rotinas que geram fluxos desnecessários na tramitação de documentos. Este está organizado em uma sequência com 10 passos sendo subdivididos em 4 grandes etapas, sendo elas: planejamento da simplificação; mapeamento do processo; análise e melhoria dos processos e implementação das melhorias. (BRASIL, 2006, p. 06)

A primeira etapa é o planejamento da simplificação, que trata do arranjo das condições para iniciar o trabalho de simplificação, por exemplo, a formação e capacitação da equipe e mobilização da organização, e ainda, da elaboração do plano de trabalho que deverá resultar no processo de trabalho priorizado a ser analisado. A segunda etapa trata do mapeamento do processo, que inicia o trabalho de simplificação em que serão levantadas as etapas e normas e desenhado o atual fluxo do processo. A terceira consiste na análise e melhoria dos processos, sendo que trata da análise do fluxo atual e de outras condições que o influenciam para identificar possíveis soluções. Além disso, será trabalhada a formatação do novo fluxo e dos indicadores que servirão para monitorar o desempenho do processo e o impacto da ação de simplificação ao longo do tempo. A quarta e última etapa é da implementação das melhorias, que trata da etapa final da simplificação, que consiste em dispor as condições necessárias à efetiva implementação do novo processo.

A execução de cada uma destas etapas possui técnicas de condução de trabalhos em grupo e priorização, denominadas ferramentas, bem como, formulários para auxiliar no registro das informações geradas. Para o Guia “d” simplificação (BRASIL, 2006, p. 23) cabe ressaltar que o trabalho de priorização não deve focar

problemas, e sim os processos organizacionais, pois entende-se que aqueles são uma consequência de um processo de trabalho mal definido e/ou mal desenhado. Quando se identifica o processo de trabalho que deverá ser submetido à análise de simplificação, pressupõe-se que os problemas dele decorrentes serão tratados à medida que se implementa a simplificação administrativa.

2.3 INOVAÇÃO NAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

A inovação no âmbito do serviço público é um assunto pouco estudado e por vezes negligenciado. Para que ocorra a avaliação do processo de inovação este deve passar pelos mecanismos de incentivos de acordo com sua atuação. O setor privado possui os incentivos diretos, o qual está relacionado diretamente aos ganhos de competitividade e, conseqüentemente, o lucro para a empresa. Em contrapartida, o setor público possui como incentivos a satisfação das necessidades da sociedade.

O setor público para Sorensen e Torfing (2012, p. 02) é muito mais dinâmico e inovador do que sua reputação. Comparando o setor público há 30 anos com o que se tem hoje, verifica-se que tem havido muita mudança. Novas políticas públicas têm surgido, o que acarreta reformas organizacionais que têm transformado a operação de muitas instituições públicas.

De acordo com Farah (2006, p. 50) a utilização contemporânea do termo inovação na gestão pública pode adquirir distintos significados. Por um lado, inovar significa adotar ou implantar processos eficientes de gestão; por outro lado, inovar significa democratizar a ação estatal, tanto do ponto de vista da ampliação da parcela da população com acesso aos serviços públicos, quanto da perspectiva dos processos de formulação, implementação e controle das políticas públicas.

O foco atual na inovação pública é condicionado por três fatores para Sorensen e Torfing (2012, p. 03). Em primeiro lugar, há uma crescente pressão cruzada entre o aumento das expectativas do público e os limitados recursos públicos. Os cidadãos estão exigindo soluções e serviços públicos melhores e mais individualizados, mas grande parte dessas exigências não pode ser satisfeita somente com alocação de mais verba. Algumas demandas terão que ser melhor controladas, enquanto outras devem

ser atendidas de forma criativa de forma a melhorar a qualidade e oferecer soluções personalizadas com menor custo.

Em segundo lugar, há um número crescente de problemas em termos de redução da pobreza, segurança pública, saúde, educação, planejamento urbano e rural. Estes se caracterizam pela dificuldade de definição para sua resolução, pois é necessário um conhecimento especializado para atentar-se à complexidade que é a prestação dos serviços públicos. Tais dificuldades podem ser resolvidas com a formulação e implementação de soluções criativas.

Em terceiro lugar, tem-se a globalização, para a qual é proposto um debate entre governos, regiões e localidades em que predomina a capacidade de atuação de cada um. Desta forma, organizações de diferentes níveis sentem-se estimuladas a inovar.

O setor público está em constante mutação e há pequenas e grandes inovações na área. O principal argumento a favor do reforço da inovação no setor público é a colaboração dos envolvidos para desempenhar os ativos de inovação em termos de conhecimento, criatividade, recursos, capacidades transformadoras e autoridade política.

No entanto, existe a necessidade de desenvolver uma nova abordagem estratégica para a inovação no setor público, uma vez que as inovações atualmente possuem um caráter acidental e episódico, que pode ser problemático por não aumentar de fato a capacidade de inovação do setor público. A inovação deve ser uma atividade permanente e sistemática que permeie todo o setor público. Isso não significa que o setor público deve mudar constantemente apenas para ser inovador.

Ocorre que o setor público possui um caráter bastante peculiar e amplo com duas perspectivas, quando se trata de inovação. O Estado, pela primeira perspectiva, é considerado como um agente facilitador e indutor da atividade privada, pois o setor público possui um importante papel na formulação das leis, das políticas e das próprias organizações públicas como uma parte importante do ambiente que molda as atividades do setor privado. Ou seja, o Estado não é o agente inovador, mas, sim, o facilitador da inovação. Já na segunda perspectiva, o Estado é o próprio agente econômico que atua em áreas de ação pública, bem como em áreas de caráter social, áreas estratégicas e demais áreas importantes para a atividade econômica do país.

Neste caso, o Estado é o agente inovador e responsável pela inovação. (OLIVEIRA; SANTANA; GOMES, 2014, p. 15).

Em contrapartida aos neoschumpeterianos, com relação às inovações no setor público, conforme Ferreira et al (2015, p. 100), têm surgido definições de inovação que se inserem em uma visão mais abrangente. Para Queiroz e Ckagnazaroff (2010, p. 682) é importante dar ênfase à modernização da Administração Pública, considerando para tanto a diferenciação entre a inovação com a modernização organizacional (MO) e a inovação com a modernização administrativa (MA).

A modernização organizacional é um processo complexo que envolve mudanças político-educacionais como objetivo de realização de transformações nas relações de trabalho e de poder ligados aos custos e aos resultados organizacionais. Já a modernização administrativa é mais restritiva, pois objetiva as mudanças de procedimentos, normas e a simplificação de rotinas.

Para que haja uma mudança na gestão pública que efetivamente modifique sua estrutura, é necessário que ocorram mais que MA com seu viés em alterações normativas e sim ocorram mais MO com reformas de modernização. Além destas, ainda podem-se observar mudanças organizacionais em aspectos culturais, estéticos, políticos, dentre outros. Projetos desenvolvidos de inovação nas instituições públicas devem priorizar as mudanças organizacionais que alteram a estrutura do como fazer e como realizar a entrega da prestação do serviço de forma mais adequada e condizente com as necessidades dos usuários.

Para Klering e Andrade (2006, p. 78) é necessário que haja inovações concretas no serviço público que visem mudanças efetivas, haja vista a complexidade dos entes envolvidos, de suas políticas e de sua organização. Deste modo, a inovação no setor público pode ocorrer de forma incremental quando fundamentada e bem estruturada visando uma mudança organizacional (MO) e não somente uma mudança administrativa (MA).

2.4 TIPOS DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

A promoção de inovações no setor público deve considerar uma variedade de ações e de intervenções do Estado na sociedade, sendo que nem todas possuem as mesmas características e capacidade de capilaridade. Para Oliveira, Santana e Gomes (2014, p. 19) “Assim, é possível considerar que não existe uma única inovação no setor público, mas, sim, uma variedade de ações de inovação no setor público, que se caracterizam em função do nível de impacto que trazem à sociedade.” O requisito mínimo para se definir uma inovação é que este seja novo ou passe por um processo de melhoramento.

O processo de inovação pressupõe classificações de tipos conforme cada autor interpreta e avalia a estrutura apresentada. Para Schumpeter (1982) cinco são os tipos de inovação, sendo eles: o de produto com um novo bem ou nova qualidade de bem; de processo com um novo processo de produção ou comercialização; de mercado com o surgimento de um novo mercado; de insumos com uma nova fonte de insumos e o organizacional com uma nova organização na organização.

Já a OCDE (2005, p. 55) divide a inovação em quatro áreas: produto, marketing, organização e processo. Aí ressalta-se que uma inovação tecnológica de produto está baseada na implantação e/ou comercialização de um produto que foi aprimorado com a finalidade de fornecer ao consumidor serviços novos ou aprimorados. A inovação em marketing procura aprimorar seu método em busca de melhorias ao consumidor. Também cita a inovação nas mudanças organizacionais, que estão interligadas à estrutura gerencial da organização. Já uma inovação de processo é considerada como implantação e/ou adoção de novos métodos de produção ou comercialização, bem como de melhorias nos processos de trabalho.

Já para Windrum (2008, p. 08) os tipos de inovação voltados à Gestão Pública são a inovação em serviço, na entrega do serviço, a inovação administrativa e organizacional, a conceitual, a inovação de política e a sistêmica. Essa classificação será utilizada para a descrição e análise de cada tipo de inovação, conforme segue:

- a) **inovação de serviço:** para Windrum (2008, p. 08) esta é a introdução de um novo serviço ou uma melhoria na qualidade de um serviço já prestado à

comunidade. Ela inclui todas as inovações envolvendo mudanças nas características do serviço e na concepção dos serviços. Esse tipo de inovação possui como foco o consumidor final e, muitas vezes, é realizado em cooperação com a própria comunidade. A inovação em serviços pode ocorrer com pequenos ajustes nos seus procedimentos e, por isso, geralmente ocorre de forma incremental e raramente radical. Os processos de inovação nos serviços de uma forma geral são muito práticos. (SARKAR, 2008, p. 130);

- b) inovação na entrega do serviço:** pode ocorrer com a substituição de atividades prestadas pelo ente público por contratos com empresas privadas. Desta forma, há o deslocamento do Estado como o fornecedor monopolista de serviços públicos, ou seja, utilização de prestadores privados para execução de serviços públicos. O uso da terceirização é um exemplo disso, mas também o apoio de instituições privadas (escolas, hospitais, lares de idosos, etc.) e a privatização de empresas estatais (ferrovias, provedores de telefonia e instalações elétricas). (HALVORSEN, 2005, p. 14). A análise da transferência de políticas públicas à entrega do serviço público é uma teoria que busca entender um processo ou conjunto de processos segundo os quais os conhecimentos acerca de instituições, políticas ou sistemas de provisão de um setor/órgão é utilizado no desenvolvimento de outras instituições, políticas ou sistemas de provisão. (FARAH, 2008, p. 112);
- c) inovação administrativa e organizacional:** esta ocorre com a implementação de um método organizacional como práticas de negócios, organização do local de trabalho ou nas relações externas que ainda não tenham sido praticadas na corporação e que sejam advindas de decisões estratégicas tomadas pela gerência. A inovação administrativa e organizacional para Windrum (2008, p. 08) muda as estruturas e rotinas organizacionais para a prestação dos serviços à população. Melhorias no desempenho de uma empresa por meio da redução de custos administrativos ou de custos de transação, bem como estimular a satisfação no local de trabalho e, conseqüentemente, o incremento na produtividade do

trabalho são definidos como inovações organizacionais. As que podem ser consideradas como mudança organizacional são aquelas que surgem baseadas numa nova estratégia gerencial;

- d) inovação conceitual:** para Spink (2006, p. 26) é necessário compreender o contexto no qual a instituição pública está inserida para posteriormente analisar como ela se desenvolve, ou seja, a sua concepção. A análise do processo de disseminação ou difusão de políticas públicas praticadas pela instituição pública para Farah (2008, p. 112) requer, portanto, uma discussão preliminar dos conceitos de melhores práticas e de inovação. De forma complementar, a inovação passa a ser percebida como o resultado de um processo de criação coletiva que não se encerra com sua adoção em determinado local, sendo antes uma solução aberta, para cuja construção contribui para todos os que a adotam por meio de mudanças incrementais e constantes;
- d) inovação de política:** esta pode ocorrer quando os cidadãos e os servidores identificam a carência no fornecimento dos serviços que se espera de uma instituição pública. Este fato pode levar a população a mobilizar-se para pressionar e estimular os políticos a "[...] fazerem alguma coisa" de acordo com Halvorsen (2005, p. 08). A implementação da mudança pelos líderes da instituição pode ser a fonte de inovação, especialmente para a construção de uma nova política. Para Windrum (2008, p. 08) a ciência política considera a mudança no setor público como uma "[...] mudança de política" e /ou uma "reforma". Deste modo, de acordo com Farah (2008, p. 115), a capacidade que uma política, programa ou processo tem de compor uma solução inovadora para problemas sociais é condição para sua disseminação para outras localidades e construção de melhorias para todas as esferas públicas;
- e) inovação sistêmica:** quando se trata da inovação no setor público algumas especificidades que caracterizam o ambiente desse setor devem ser destacadas. Segundo a análise sistêmica, para Motta (2001, p. 02), a avaliação da inovação possui seis panoramas: estratégico, humano, cultural, estrutural, tecnológico e o político. Para esta análise sistêmica no cenário

estratégico, verifica-se que a mudança só ocorre quando há uma redefinição dos objetivos, finalidades e formas de atuação organizacional. Já o humano explora a mudança sob o indivíduo, pois avalia as transformações produzidas nas ações, nas formas de participação e nos comportamentos do mesmo dentro da organização. Por outro lado, o panorama cultural enfoca o coletivo pelo grupo social ou organização com mudanças nos hábitos, ritos, símbolos, valores, linguagem, interesses comuns e crenças. Já o estrutural está baseado na hierarquia com a estrutura de autoridade e de responsabilização dentro da organização. Para o panorama tecnológico ocorrem as mudanças de cunho intelectual e material com a divisão de trabalho, especialização e tipo de tecnologia. Por último, temos o cenário político que atua na estrutura do poder em prol de mudanças nas ações a serem praticadas. Deste modo, a inovação sistêmica deve compreender a administração pública como grande sistema organizacional interligado que visa a prestação efetiva de serviços à sociedade;

- f) **inovações em processos de trabalho:** a inovação em processos de trabalho na instituição pública busca uma moderna e eficiente execução dos serviços a seus usuários. Em virtude disso, cita-se Tigre (2006, p. 215) que coloca que as inovações em processos referem-se aos novos modelos de operação tecnológica ou que podem ser aprimorados com o ingresso de novas formas, novos métodos ou aperfeiçoamento na forma de condução. Os resultados das inovações de processo devem alterar o nível de qualidade do serviço ou os custos da prestação dos serviços. A inovação em processos, acompanhada da inovação organizacional, torna-se mais difícil de ser aplicada numa estrutura organizacional rígida. Assim, o que se verifica é que as empresas organizadas de forma mais tradicional tendem a passar por um processo de “[...] desaprendizado” para substituir as práticas organizacionais obsoletas. (TIGRE, 2006, p. 216). Além disso, a inovação de processos é basicamente centrada na otimização ou na eliminação de pragas do sistema, o que é facilmente verificado como fator de motivação na busca por incentivos à inovação em instituições públicas.

Os tipos de inovações na gestão pública possuem uma interligação entre os modelos e formas de elaboração e de aplicação, pois atuam em consonância objetivando a qualificação em sua finalidade, ou seja, uma entrega qualificada à população atendida. Observa-se que a inovação pode ocorrer por processo e organizacional ao mesmo tempo, por exemplo, quando ocorre uma melhora no desempenho por meio de um novo método organizacional numa instituição aliado à mudança num processo de trabalho.

2.4.1 Inovação organizacional por meio de melhorias nos processos de trabalho

A inovação organizacional segundo a OCDE (2005, p. 61) ocorre com a implementação de um método organizacional como práticas de negócios, organização do local de trabalho ou nas relações externas que ainda não tenha sido praticado na corporação e que seja advindo de decisões estratégicas tomadas pela gerência. Melhorias no desempenho de uma empresa por meio da redução de custos administrativos ou de custos de transação, bem como a estimulação da satisfação no local de trabalho e, conseqüentemente, o incremento na produtividade do trabalho são definidos como inovações organizacionais.

No local de trabalho, as inovações envolvem também a implementação de novos métodos para distribuir as atribuições e a tomada de decisão entre os funcionários, possibilitando aos trabalhadores individuais atividades mais flexíveis com a descentralização do controle gerencial ou pela formação de equipes de trabalho formais e informais. O que podem ser consideradas mudança organizacional são aquelas que surgem baseadas numa nova estratégia gerencial com a primeira implementação de um “[...] novo método organizacional em práticas de negócios, relações externas ou organização do local de trabalho”. (OCDE, 2005. p. 63)

Uma reformulação nos processos e no modelo de trabalho devem ser realizados para possibilitar a gestão da complexa cadeia de atividades do setor público. Para a OCDE (2005, p. 41) “A inovação é vista como um processo dinâmico em que o conhecimento é acumulado por meio do aprendizado e da interação” que pode ser

observado nas relações entre órgãos, setores da mesma instituição ou em contratações, terceirizações, concessões, regulações e demais parcerias dos Órgãos Públicos com empresas privadas.

O tema processos de trabalho envolve conceitos de racionalização, eficiência, produtividade das ações governamentais. O conceito de processo, para Bergue (2011, p. 489), tem predominantemente uma função reflexiva, ou seja, pensar na organização de forma complexa e sobre distintas perspectivas, mas também uma função instrumental que define o método de racionalização dos processos. Ocorre que inovações em processos de trabalho ocorrem no escopo de análise de políticas públicas do ponto de vista instrumental, o qual define que a política pública só pode ser tomada como um processo complexo e dinâmico.

Devem ser observadas as organizações pioneiras no desenvolvimento da inovação, bem como aqueles que adotaram melhorias de outras entidades para a promoção de inovações em processos de trabalho na administração pública. Os setores de serviços da iniciativa privada e da pública possuem relações distintas quando tratamos dos objetivos, relacionamento com clientes, entretanto, apresentam muitas características similares, tais como os processos de produção/trabalho e de entrega. Avaliar experiências de inovação na gestão pública com base na teoria da inovação em processos de trabalho pode contribuir para avanços teóricos nesta área.

De acordo com Santos (2014, p. 324) para uma adequada avaliação da inovação junto aos processos de trabalho, deve-se realizar a conexão entre a análise da estrutura e o processamento das operações da organização. Para tanto, envolvem os conceitos dos passos, das tarefas e das atividades. Os passos podem ser considerados como ações que compreendem a menor partícula necessária à realização de um trabalho. As tarefas podem ser consideradas como um agrupamento de passos interligados de acordo com determinada sequência lógica. Já a atividade pode ser considerada como um conjunto ou grupo de tarefas que, reunidas, devem se completar de modo que permitam definir claramente a finalidade do estudo.

A inovação nos processos de trabalho implica na capacidade dos atores organizacionais de compreenderem seu trabalho no contexto de fluxo para Bergue (2011, p. 494), transcendendo os limites das áreas funcionais e contribuindo para a

intensificação do esforço de resolver os problemas. Já a atuação sobre os processos de trabalho permite que se eleve o nível de produção de uma organização, sem alterar a estrutura disponível sob o ponto de vista quantitativo. E esse aspecto deve constituir premissa de trabalho para os gestores em contextos de restrições fiscais e diante de demandas crescentes por bens e serviços públicos de qualidade.

Para Bergue (2011, p. 499) “A melhoria do desempenho global de uma organização pública depende, entre outros fatores, da análise, do diagnóstico e do aperfeiçoamento dos seus processos de trabalho.” O que se verifica é que o benefício mais visível do processo de mudança para Magalhães e Pinheiros (2007, p. 230) é a habilidade de mudar o ambiente de maneira ordenada, sem que as mudanças causem impactos negativos, indisponibilidade de serviços ou afetem os acordos de nível de serviços estabelecidos.

Neste contexto, a avaliação das condições de trabalho como métodos e processos organizacionais tem por fim identificar as etapas, críticas, os gargalos e principalmente as atividades do processo que não agregam valor ao que está sendo entregue ou o fazem de forma menos eficiente. Quanto a esses, cabe o esforço de racionalização dos processos de trabalho.

A inovação nos processos de trabalho está intimamente relacionada ao processo de mudança organizacional, pois a construção de um modelo de inovação necessita que demais etapas da gestão organizacional estejam presentes no processo de mudança. De acordo com Magalhães e Pinheiros (2007, p. 231), tem-se como benefícios do processo de mudança:

- a) melhor alinhamento entre os serviços e os requerimentos de negócio;
- b) aumento da visibilidade e comunicação das mudanças tanto para quem as executa quanto para quem as solicita;
- c) melhoria no processo de avaliação de riscos;
- d) menor ocorrência de impactos negativos das mudanças na qualidade dos serviços;
- e) melhor avaliação de custos das mudanças;
- f) a menor quantidade de mudanças necessita a execução de seus planos de retorno original, o que é feito de modo mais fácil quando necessário;

- g) melhor identificação dos problemas;
- h) aumento da produtividade de usuários, decorrente de menos e menores paradas de serviços;
- i) aumento da produtividade de pessoal, pela maior fidelidade às ações que são planejadas, em vez de trabalho urgente;
- j) maior habilidade em absorver um maior volume de mudanças;
- k) aumento na percepção dos valores do negócio por parte da equipe, resultando em melhoria na qualidade do serviço prestado.

A busca de uma configuração mais eficiente para os arranjos de trabalho, ou seja, uma operação mais enxuta para Bergue (2011, p. 505) sugere o emprego do conceito de alimentação justo no tempo. Possui o propósito de eliminar estoques intermediários de documentos e de processos em uma rotina administrativa na administração pública.

Ao mesmo tempo, coexistem aspectos do serviço público que visam uma melhor gestão pública como o ajustamento governamental considerando-se o processo de globalização, o empreendedorismo social e público e os processos interativos que envolvem diversas áreas/unidades que estão em constante atualização em virtude da heterogeneidade das demandas das políticas públicas. Uma maior facilidade das relações entre os envolvidos oportuniza que os servidores e organizações públicas, bem como estas e a sociedade civil troquem informações mais facilmente com a promoção e instituição de melhorias.

A inovação organizacional tratada neste estudo objetivará otimizar os recursos disponíveis por meio de formas inovadoras de gestão e organização com novos processos de trabalho, promovendo benefícios à sociedade. Considerando o contexto atual das instituições públicas, é conveniente identificar quais projetos inovadores estão sendo desenvolvidos na Administração Pública.

Nesta perspectiva, em que se destacam aspectos que tratam da atualização e modernização dos serviços públicos prestados, como o papel da nova gestão pública, ressalta-se o concurso realizado pela ENAP. Este concurso objetiva o estímulo à implementação de iniciativas inovadoras de gestão em organizações públicas.

2.5 CONCURSO DA ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Procurou-se refletir sobre a prática da inovação no setor público. Então, como ponto de partida, resolveu-se pesquisar o que está sendo realizado neste sentido nos projetos do concurso da ENAP. Os trabalhos apresentados no concurso listam alguns dos melhores projetos na temática, vinculados aos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal e organizações sociais qualificados pelo Governo Federal. O concurso de Inovação na Gestão Pública Federal que é promovido anualmente, desde 1996, pela ENAP em parceria com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2015, p. 03).

O concurso do ENAP para Gonçalves e Oliveira (2016, p. 03) utiliza como conceito de inovação as mudanças em práticas anteriores, por meio da incorporação de novos elementos da gestão pública ou de uma nova combinação dos mecanismos de gestão existentes, que produzam resultados positivos para o serviço público e para a sociedade. Possui como objetivos o estímulo a implementação de iniciativas inovadoras de gestão em organizações do Governo Federal, que contribuam para a melhoria dos serviços públicos, bem como a disseminação de soluções inovadoras que sirvam de inspiração ou de referência para outras iniciativas. Além da valorização dos servidores públicos que atuam de forma criativa e proativa em suas atividades, em benefício do interesse público.

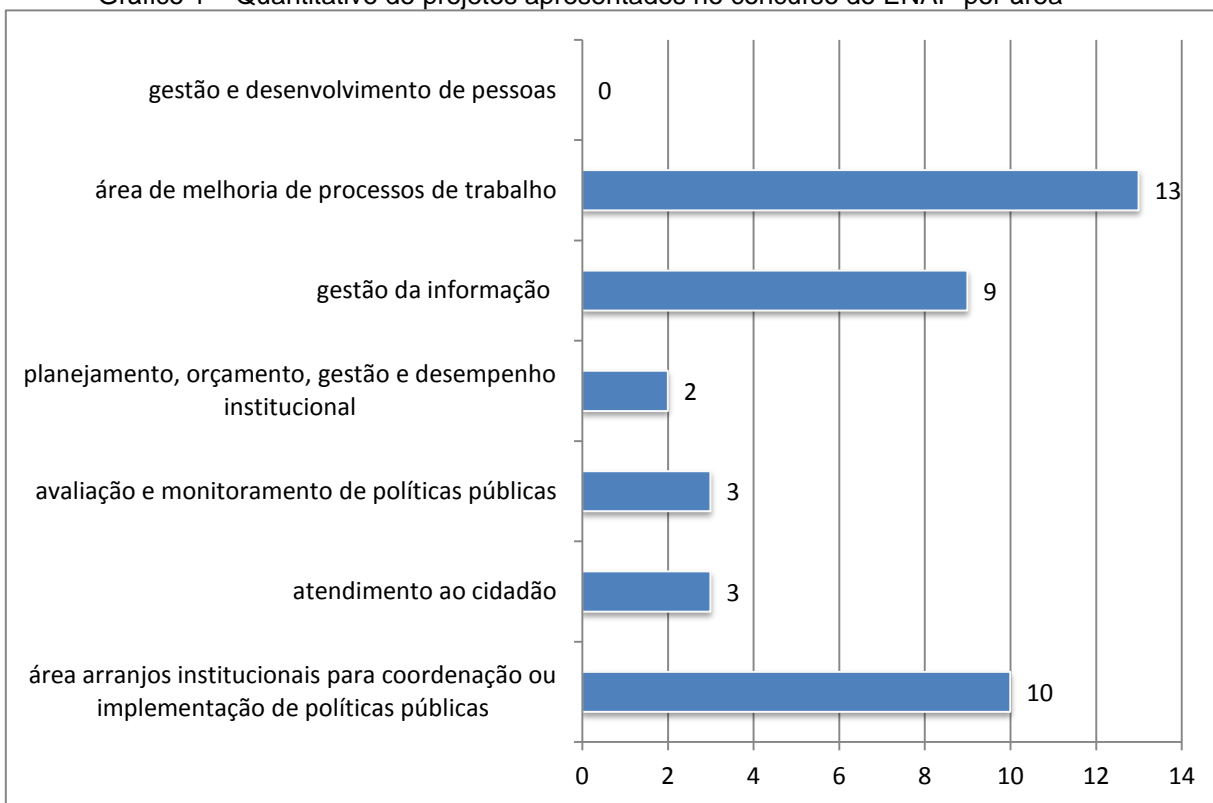
As áreas tratadas no concurso são os arranjos institucionais para coordenação ou implementação de políticas públicas, atendimento ao cidadão, avaliação e monitoramento de políticas públicas, gestão da informação, gestão e desenvolvimento de pessoas, melhoria dos processos de trabalho e a área de planejamento, orçamento, gestão e desempenho institucional. Todos esses temas são tratados de acordo com o órgão/setor em que é desenvolvida a inovação (BRASIL, 2015, p. 06)

Foram utilizadas as informações dos projetos participantes do concurso de inovação e demais dados secundários extraídos do site do ENAP (2017), do qual se analisou os projetos premiados apresentados nas edições 19 a 16 referentes aos anos 2014 a 2011.

Para verificação dos projetos premiados foi necessário acessar a edição respectiva para cada ano. Nela constam em ordem decrescente os projetos premiados com a identificação do título, órgão participante, resumo do projeto e os responsáveis pela iniciativa. Utilizou-se informações como os objetivos, áreas temáticas, público-alvo, critérios de avaliação e premiação.

Ao analisar os 40 projetos apresentados nos últimos anos, verifica-se que estes são oriundos dos mais diversos temas da Administração Pública Federal. Versam sobre diferentes áreas englobando diversos setores como educação, transportes, saúde, segurança, entre outros. Verificou-se as áreas tratadas nos projetos inovadores apresentados de acordo com a delimitação nos 7 temas especificados pelo concurso, conforme gráfico 1.

Gráfico 1 – Quantitativo de projetos apresentados no concurso do ENAP por área



Fonte: Elaborado pela autora (2017).

Considerando os resultados verifica-se que em sua maioria os projetos estão mais afeitos à modernização ou mudança organizacional. Para realização de apreciação dos projetos, foi utilizada a tipologia descrita por Oliveira, Santana e Gomes

(2014, p. 19), que se embasou na proposta de Halvorsen (2005). Essa tipologia considera fatores para categorizar os projetos inovativos de acordo com o ambiente, foco, capilaridade e os fatores de sucesso. A apreciação realizada aproxima-se parcialmente ao utilizado pelo autor, pois, de acordo com as informações disponíveis, pode-se categorizar os temas: ambiente e foco.

Para análise dos 40 projetos do concurso foi realizado o exame do ambiente para o qual estão voltados os projetos avaliados, ou seja, se voltado ao ambiente interno, externo ou para ambos, bem como foi realizada a classificação por foco, ou seja, se é nova para a sociedade, nova para a organização ou uma mudança de rotina. Não foi possível realizar o enquadramento dos demais critérios (capilaridade e fatores críticos de sucesso) devido à insuficiência de dados.

Com base nesse modelo de categorização foi realizada a classificação dos projetos. Foi identificado que apenas seis são voltados para o ambiente interno, ou seja, poucas ações, pelo menos no concurso, são realizadas dentro dos setores internos da área pública, fato que se traduz em ações cada vez mais abrangentes para a melhoria da eficiência da Administração Pública voltados diretamente à população. Com relação ao ambiente externo foram identificados onze projetos. Para ambos os ambientes foram identificados vinte e três projetos, sendo que o enfoque principal é o atendimento à população com necessárias melhorias internas para concretizá-las.

Quanto ao foco analisou-se os 40 projetos, dos quais 11 foram identificados como sendo novos para a organização, 12 foram encaixados como sendo novos para a sociedade e 17 projetos possuem foco em mudanças de rotina, conforme a Tabela 1.

Tabela 1 – Quantitativo dos projetos apresentados no concurso do ENAP por área/foco

Área/ Foco	Mudança de rotina	Nova para a organização	Nova para a sociedade	Total geral
Arranjos institucionais para coordenação e implementação de políticas públicas	2	3	5	10
Atendimento ao cidadão			3	3
Avaliação e monitoramento de políticas públicas	1	2		3
Gestão da informação	1	5	3	9
Melhoria dos processos de trabalho	13			13
Planejamento, orçamento, gestão e desempenho institucional		1	1	2
Total geral	17	11	12	40

Fonte: Elaborada pela autora (2017).

Verifica-se que as mudanças constatadas nestes quatro anos estão diretamente ligadas ao benefício à sociedade. Apesar de os 17 projetos serem identificados como mudança de rotina, em grande maioria, são voltados a uma melhoria direcionada à sociedade ligando principalmente a melhoria aos processos de trabalho.

Dos 27 projetos que não foram enquadrados no concurso como sendo do tema melhoria em processos de trabalho, 13 tratam deste tema de forma complementar na mudança organizacional realizada. Observa-se que a relevância da inovação no Serviço Público está diretamente relacionada com o desempenho dos serviços à população.

Está claro que o estudo do concurso ENAP não esgota tudo que se faz no Brasil em termos de inovação no setor público. Muitas ações são realizadas na União, Estados e nos Municípios que, muitas vezes, não são amplamente divulgados e ficam restritos a seus locais de atuação e seus envolvidos.

Após a verificação dos projetos descritos no concurso do ENAP, buscou-se pesquisar temas dentro da área de inovação organizacional. Para isso, visualizou-se a possibilidade de tratar da inovação nos contratos firmados entre a instituição pública e empresas privadas, em que se focou no tema terceirização de serviços continuados. Com base nisso, identifica-se a necessidade de tratar do tema terceirização no Brasil apresentando informações relevantes do sistema complexo que é a sua aplicação nas instituições públicas.

3 TERCEIRIZAÇÃO

No capítulo 3, a Seção 3.1 discorre sobre os conceitos gerais da terceirização apresentando os principais autores e bibliografias relacionadas ao tema. Após, na Seção 3.2, será tratada a terceirização na administração pública dando enfoque, na Seção 3.2.1, aos acordos de níveis de serviços e sua aplicação junto aos contratos de serviços de limpeza.

3.1 CONCEITOS GERAIS

A contratação pela terceirização caracteriza-se por ser uma forma de transferir atividades para outros de modo que a empresa consiga se concentrar em sua área de atuação. Para Leiria (1991, p. 84) “Terceirização é a agregação de uma atividade de uma empresa (atividade-fim), na atividade-meio de outra empresa.” As atividades a serem terceirizadas não deixam de ser importantes, entretanto, conforme Girardi (2006, p. 08), são passíveis de serem delegadas possibilitando à instituição ganho na gestão organizacional, desde que não se abandone a concepção estratégica de sua implementação.

A origem da terceirização remonta à década de 40 quando os Estados Unidos aliaram-se aos países europeus para combater as forças nazistas. Ao longo da Segunda Guerra Mundial, ganhou relevância quando as indústrias bélicas americanas precisavam melhorar sua capacidade produtiva. Estas optaram em transferir para terceiros as atividades que não se demonstravam estratégicas para o seu negócio principal. Além da produção das armas, descobriu-se que algumas atividades de suporte à produção dos armamentos como limpeza, vigilância e alimentação também poderiam ser passadas a outras empresas prestadoras de serviços. Segundo Leiria (1995, p. 22), a prática de delegar atividades para terceiros nos EUA consolidou-se como técnica administrativa a partir da década de 50 juntamente com o processo acelerado da indústria.

Para Girardi (2006, p. 16) um momento importante foi a introdução do enxugamento de níveis, que se caracteriza por tentar reduzir o organograma da

organização com a diminuição dos níveis hierárquicos. Através da eliminação de níveis intermediários, realiza-se a redução da quantidade de cargos, com o objetivo de agilizar a tomada de decisões. A terceirização, portanto, faz parte do modelo de uma organização moderna com dedicação para atuar em atividades cujo foco está voltado para as atividades-fim da organização, promovendo maior produtividade e qualidade na entrega final.

Devido ao período de recessão no Brasil, para Leiria (1991, p. 20), a terceirização possibilitou a criação de novas empresas e o crescimento de novos postos de trabalho. Na década de 90, por exemplo, o processo de terceirização tinha como objetivo a redução de custos com a execução de tarefas esporádicas ou daquelas não incluídas no núcleo empresarial. As empresas prestadoras de serviço, por sua vez, não se preocupavam em melhorar sua atuação, ou seja, não buscavam a especialização nem o aprimoramento da qualidade e competitividade (GIRARDI, 2006, p. 18).

Como fontes legais que iniciaram as discussões para embasar a terceirização no Brasil, pode-se citar o Enunciado nº 256/86 do Tribunal Superior do Trabalho (TST) que, de acordo com Leiria (1995, p. 33), fez referência às ações judiciais alusivas a este tema. Já o Enunciado nº 331/83 do TST considera ilegal o ato de contratar trabalhadores por empresa interposta, ou seja, a relação de emprego se faz entre o trabalhador e a empresa prestadora de serviços, e não diretamente com o contratante, ou tomador. Sendo assim, iniciou-se a busca pela identificação das atividades-meio para o novo contexto empresarial regido por essas súmulas do TST.

A partir dessa previsibilidade legal da terceirização, possibilitou-se um elo para as grandes organizações entre um estágio de formalização e a flexibilização. Segundo Girardi (2006, p. 15), é garantida certa previsibilidade para atingir os objetivos organizacionais através da formalização de contratos. Tais contratos deixam explícito o que, como, quando e por quanto uma atividade deverá ser realizada sem deixar de ser flexível, pois estes mesmos contratos terão prazos preestabelecidos com cláusulas de renovação ou descontinuidade dos serviços, garantindo à organização contratante maior agilidade estratégica frente às mudanças no cenário competitivo mundial.

A terceirização, portanto, é uma forma de gestão moderna em que se observa uma nova cultura de gestão que compreende o acesso a novos recursos tecnológicos,

previsibilidade dos gastos/custos e prazos, agilidade na implementação de novas soluções, aumento de especialização, liberação da criatividade, acesso ao pessoal qualificado e mudança na cultura interna.

3.2 A TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Um dos principais objetivos da Administração Pública na adoção da terceirização foi a redução dos custos. Em virtude disso, apesar de a edição do Decreto-Lei nº 200/1967 da Presidência da República recomendar a descentralização por meio da contratação de serviços de forma indireta, somente a partir da aprovação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado da Presidência da República, em 1995, foi viabilizada a contratação de empresas terceirizadas. (DI PIETRO, 2000, p. 43)

A contratação de empresas terceirizadas pela organização pública concebeu ajustes de vários modelos de gestão a fim de buscar a colaboração do setor privado. Tal fato foi observado em contratos de prestação de serviços e de obras e nos convênios e contratos de gestão e termos de parceria. Para Vieira et al (2006, p. 119), o governo: “[...] teve como política de pessoal a criação de novas carreiras de nível superior, extinguindo-se os cargos de nível médio e nível intermediário, não autorizado mais em concurso público para esses cargos, e sim adotando a política de contratação desses serviços.” Desta forma, a terceirização em instituições públicas busca tanto enxugar os quadros superlotados de funcionários quanto garantir a execução dos serviços de modo eficiente.

Entre os anos de 1996 e 2002, o Governo Federal, para cumprir as metas de gestão, editou diversas medidas provisórias e leis que determinavam a extinção de cargos públicos, contribuindo para o crescimento de contratações de terceirizados. Com a edição da Lei nº 9.632/98 no seu artigo 2º da Presidência de República, o qual dispõe sobre a extinção de cargos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, foram elencadas as atividades correspondentes aos cargos extintos, ou em extinção, que poderão ser objeto de execução indireta. (BRASIL, 1998, não paginado).

O art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, foi regulamentado pela Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993, sendo essa a base legal para as contratações de empresas prestadoras de serviços terceirizados nas instituições públicas (BRASIL, 1993, não paginado). Além destas legislações, deve-se considerar também a Instrução Normativa nº 02 de 30 de abril de 2008, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços continuados ou não. Estas normativas são as principais determinantes que regem as condições para a contratação de empresas prestadoras de serviços em instituições públicas. (BRASIL, 2008, não paginado).

No entanto, terceirizar não significa que as atividades repassadas a terceiros devam ser abandonadas. Pelo contrário, para Girardi (2006, p. 15), “As empresas que optam em trabalhar com a terceirização devem estabelecer rotinas de acompanhamento de seus prestadores de serviços, tanto em relação à qualidade do serviço/produto, quanto das novas tecnologias que podem ser ofertadas.” Além do acompanhamento da prestação de serviço, a empresa tomadora de serviço deve certificar-se sobre a idoneidade do parceiro, que deve cumprir na íntegra as questões legais vinculadas à contratação.

A forma tradicional e mais comumente praticada de contratar empresa terceirizada para a prestação de serviços está baseada no modelo de contratação por postos de trabalho. Nela são descritas em contrato a quantidade de postos a serem contratados, carga horária semanal, quantidade de dias por semana de trabalho, se possui adicional noturno e/ou adicional por riscos ambientais, entre outros adicionais e encargos.

No método tradicional, o pagamento da fatura somente é realizado pelo controle da frequência de cada prestador terceirizado. Essa contratação é realizada por postos de trabalho, ou seja, um prestador terceirizado pode equivaler a um ou mais postos de trabalho dependendo das particularidades do serviço. Devido às características do contrato de prestação de serviços de limpeza, um prestador terceirizado equivale a um posto de trabalho. Caso um posto esteja descoberto em virtude de férias, licença, afastamentos ou folga, este deve ser coberto por outro prestador terceirizado.

A forma de propor uma mudança no método tradicional realizado é a inclusão de acordos de níveis de serviços vinculados à contratação de empresa terceirizada. Essa inclusão não é um critério obrigatório em contratos terceirizados, mas é considerado como vantajoso para a Administração Pública.

3.2.1 Acordos de níveis de serviços

Orientações realizadas por auditorias de órgãos de controle procuram estimular práticas em que a qualidade na prestação dos serviços das empresas contratadas seja prerrogativa do contrato (BRASIL, 2014, não paginado). Desta forma, a utilização de ANS para a contratação de empresas terceirizadas considera fornecer novos métodos que busquem aperfeiçoar rotinas organizacionais por meio de melhorias em processos de trabalho.

Um acordo de nível de serviço (ANS) ou *Service Level Agreement (SLA)* pode estar contido num contrato entre duas instituições em que uma é a provedora de serviços e o outro é o usuário final. O ANS baseia-se em resultados, ou seja, define o que o contratante receberá e o nível de serviço esperado. Este acordo é considerado muito mais que um contrato, ou seja, é um conjunto de métricas ligadas aos acordos de níveis de serviço da parceria realizada, voltado, principalmente, à expectativa do contratante e diretamente relacionada ao pagamento da fatura.

Para Albertin e Sanchez (2008, p. 93) “Um dos principais motivos para especificar-se um ANS é que ele mostra claramente o que o cliente pode esperar dos serviços “parceirizados⁷”, na medida em que se define quais sistemas e serviços são operacionais ou não.” É um contrato realizado entre o demandante do serviço e o contratado de acordo com Magalhães e Pinheiro (2007, p. 298), em que é definido o preço a ser pago em troca do fornecimento de um produto ou serviço sobre certos termos, determinadas condições e garantias financeiras.

Ainda, existem duas partes principais para elaborar um ANS: o instrumento e o processo. O instrumento é a relação legal entre o contratante e o contratado, ou seja, faz

⁷ Parceria entre instituições. Estreitamento das relações.

parte do contrato celebrado entre as partes. Nele são descritos os serviços e os níveis de serviços exatos contendo os detalhes de todos os acordos. Já o processo representa os métodos que o fornecedor dos serviços utilizará para suportar o instrumento do ANS. Para que não ocorram problemas na validação dos dados é importante que ambas as partes compreendam o processo de todos os métodos a serem utilizados.

Para uma correta avaliação do cenário em que está inserido o ANS, deve-se ter como objetivo preliminar do instrumento a identificação correta das exigências de níveis de serviço para a organização. O servidor que realizar o planejamento do contrato não poderá determinar isoladamente os detalhes para o ANS, ou seja, deverá realizar reuniões com as áreas envolvidas para o estabelecimento dos aspectos a serem monitorados e dos níveis a serem exigidos dos serviços prestados.

A atividade de homologação e aceite é realizada na conclusão dos serviços da empresa terceirizada. Deve ser realizada a identificação dos serviços prestados que atenderam as etapas previstas nas normas, métodos e padrões da contratante. Caso seja verificada a não conformidade da entrega do serviço, a contratada ficará sujeita a penalidades previstas no contrato firmado entre as partes. Essa penalidade está diretamente relacionada a descontos do pagamento da fatura, pois as não conformidades apresentadas são diretamente refletidas em descontos na fatura mensal.

A dificuldade de elaboração do instrumento do ANS, conforme Magalhães e Pinheiro (2007, p. 300), deve-se pela necessidade de construção de etapas com definição do objeto contratual, bonificações e penalidades financeiras, determinação dos serviços a serem prestados e dos níveis dos serviços de acordo com o serviço prestado. Considerando que o processo para utilização de ANS não possui parâmetros claros nem definições específicas em legislação do “como fazer”, este modelo de contrato ainda não é utilizado em larga escala pelas instituições públicas.

O processo de contratação com utilização de ANS visa efetivar um contrato com uma empresa terceirizada para a prestação dos serviços com avaliação da qualidade diretamente relacionada ao pagamento da fatura mensal. Essa prestação pode ser vinculada aos serviços de limpeza, conservação e desinfecção das superfícies para atendimento do público interno e externo. (BRASIL, 2008, não paginado).

A contratação dessa empresa terceirizada deve ser realizada por meio do indicador de produtividade das áreas a serem limpas. Segundo a normativa constante no art. nº 44 da Instrução Normativa nº 02/2008 para áreas hospitalares e assemelhadas, serão adotados índices de produtividade não superior a 330 m² por prestador em jornada de 44 horas semanais. Para as demais áreas a serem limpas também são adotados índices de produtividade por terceirizado em jornada de oito horas diárias dependendo da área a ser limpa.

O caderno de estudos técnicos de serviços terceirizados da Secretaria da Fazenda do Governo de São Paulo (CADERTEC) elaborou um método para avaliação da qualidade por meio de ANS, que serve de orientação para aplicação desta normativa em outras instituições. Este caderno é uma importante ferramenta de gestão de contratos terceirizados, aprimoramento dos métodos de contratação e de gerenciamento dos serviços contratados. (SÃO PAULO, 2014, não paginado).

A modelagem de avaliação da qualidade dos serviços elencados no CADERTEC possui uma relação de módulos e itens de avaliação. Cada item possui critérios definidos e pontuações para cada módulo. Essa avaliação deve ser realizada por fiscais da contratante de forma a identificar o nível de sujeira nas superfícies que devem ser limpas, como piso, móveis, vidros, cubas, entre outros. No quadro 1 do Anexo A consta a distribuição dos módulos com a identificação dos itens avaliados.

Para aplicação do método devem ser aferidos do A1 ao D17 os critérios referentes aos itens com pontuação de 0 a 3 de acordo com os quadros 2 e 3 do Anexo A. Também consta no modelo apresentado a periodicidade e frequência da limpeza a ser executada, bem como forma de limpeza, produtos e quantidades a serem aplicados, forma de cálculo dos custos da contratação, entre outros conceitos relacionados à contratação. O valor da fatura a ser paga mensalmente deverá realizar os descontos por cada não conformidade identificada pelo fiscal da contratante.

O método inovativo com a aplicação de ANS significa que foram adotados processos eficientes de modernização organizacional visando gerar uma atividade permanente e sistemática de controle dos contratos terceirizados. Esse método deve, portanto, ter normas compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e

comprováveis, além de possuir os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este capítulo descreve a metodologia utilizada. Inicialmente, justifica-se a escolha da pesquisa qualitativa com escopo descritivo aplicada nos modelos de contratação de empresas terceirizadas tratado na Seção 4.1. Após, será apresentada a estratégia de pesquisa escolhida: estudo de caso em três instituições públicas na Seção 4.2. Na sequência, aborda-se a seleção dos multicasos a serem estudados e os critérios de escolha das instituições disposto na Seção 4.3. A seguir será tratada a coleta de dados na Seção 4.4 e, por fim, será apresentado o método para análise dos dados para os multicasos na Seção 4.5.

4.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

A elaboração do método de pesquisa de acordo Gil (2002, p. 21) envolve o problema formulado, os objetivos determinados e o plano de coleta e análise dos dados. Para este estudo será realizada a pesquisa qualitativa com o método descritivo revelado por meio de ações como descrever, compreender e explicar os processos realizados.

Minayo (2011, p. 16) diz que a pesquisa qualitativa é uma atividade que visa à construção de uma realidade embasada no universo de crenças, significados e valores das relações que não podem ser reduzidos a variáveis quantitativas. Conforme Haguette (1990, p. 55), os métodos qualitativos enfatizam as especificidades de um fenômeno em termos de suas origens e da sua razão de ser.

O estudo que tem como objetivo a pesquisa descritiva possui como finalidade principal, conforme Gil (2002, p. 42), a descrição das características de determinada população ou fenômeno, ou o estabelecimento de relações entre variáveis. Além disso, visa a descobrir a existência de associação entre as variáveis examinadas.

Para o estudo em organizações complexas, a fim de entender o funcionamento de suas estruturas, é mais adequado o uso de métodos qualitativos. Por isso, quanto à classificação, a natureza desta pesquisa é qualitativa com escopo descritivo.

4.2 ESTRATÉGIA DE PESQUISA: ESTUDO DE CASO

Para Severino (2007, p. 121) o estudo de caso é uma “[...] pesquisa que se concentra no estudo de um caso particular, considerado representativo de um conjunto de casos análogos, por ele significativamente representativo”. Já segundo Yin (2015, p. 03-26), o estudo de caso é a estratégia escolhida para examinar acontecimentos recentes, em que não se pode manipular comportamentos relevantes.

Como este é um estudo de multicasos realizado em três instituições públicas, deverá ser apresentado o método de estudo de multicasos. Considera-se que a utilização de múltiplos casos proporciona evidências inseridas em diferentes contextos, gerando a elaboração de uma pesquisa de melhor qualidade para Gil (2008, p. 139). Entretanto, uma pesquisa com múltiplos casos demanda uma metodologia mais apurada e mais tempo para coleta e análise dos dados, pois é necessário aplicar as mesmas questões em todos os casos avaliados.

Para Yin (2015, p. 59-73) os estudos de multicasos avaliam fatores comuns a todos os casos analisados e, ao mesmo tempo, tratam de fatores únicos em cada um destes possibilitando levantar evidências relevantes e de maior confiabilidade do que os estudos de caso único. O autor relata que o passo inicial para organizar este estudo é a definição da teoria ou a caracterização do problema. Por isso se escolheu o multicaso, nesta pesquisa, pois assim tem-se uma melhor compreensão da inovação em instituições públicas distintas.

4.3 SELEÇÃO DOS MULTICASOS

Para escolher as instituições a serem estudadas, foram estabelecidos os seguintes critérios:

- a) ser uma instituição pública;
- b) possuir contrato terceirizado para o serviço de limpeza;
- c) possibilitar o acesso às informações.

Duas das instituições públicas escolhidas utilizam o ANS em seus contratos para prestação de serviços de limpeza. Estas possuem um padrão de avaliação dos serviços terceirizados, em que a contratação e, conseqüentemente, a avaliação da qualidade do serviço está diretamente relacionada ao pagamento da fatura, pois o valor a ser pago mensalmente depende da avaliação deste serviço prestado pela contratada.

O método tradicional de contratação de empresa terceirizada realiza o pagamento da fatura pelo controle da frequência de cada prestador em cada posto de trabalho terceirizado. Com base nestas informações, identificou-se a necessidade de pesquisar uma instituição que não realizasse a contratação com ANS para realização de um contraponto aos dois outros modelos de contratação que irão compor este estudo. Assim, foi selecionada uma terceira instituição sem este processo inovativo. Optou-se, portanto, por estudar as três instituições com estas composições de contratos terceirizados por possuírem métodos complexos e diferenciados entre si.

Entrou-se em contato por telefone com as três instituições para verificar a possibilidade de realização desta pesquisa. Com o aceite, solicitou-se a indicação de servidores que possuíam conhecimento no processo de contratação de empresas terceirizadas de cada instituição. Cada servidor participante está identificado na Seção 4.4.

Definiu-se avaliar por conveniência essas três instituições públicas que realizam o processo de terceirização das atividades de limpeza, já que este é um dos serviços mais comumente terceirizado nas organizações públicas. As três instituições avaliadas serão tratadas como instituições A, B e C. A instituição A é um órgão de controle no âmbito do estado do Rio Grande do Sul, a B é um hospital público federal, e a C é um órgão de ensino público federal.

4.4 COLETA DE DADOS

Os meios utilizados para a investigação foram a pesquisa de campo e a documental. Foram utilizados dados primários e secundários na execução desta pesquisa. Os dados primários foram obtidos por meio de entrevistas com os responsáveis pelas atividades de terceirização. No total foram sete entrevistas que a seguir serão detalhadas. Já os dados secundários foram obtidos com a análise

documental considerando-se os registros físicos e eletrônicos das instituições avaliadas.

As entrevistas individuais foram realizadas pessoalmente por meio de um roteiro estruturado, conforme o Apêndice A. Segundo Severino (2007, p. 124) a entrevista é a “[...] técnica de coleta de informações sobre um determinado assunto, diretamente solicitadas aos sujeitos entrevistados.”

A pesquisa de campo incluiu entrevistas que objetivou a coleta de dados sobre a percepção dos atuantes nos contratos avaliados. De acordo com Gil (2008, p. 114) as entrevistas são utilizadas com o propósito de proporcionar melhor compreensão do problema, gerar hipóteses e fornecer elementos para a construção de instrumentos de coleta de dados.

As entrevistas foram elaboradas com foco em como as instituições tratam a inovação e seus casos práticos com relação aos contratos de terceirizados. O roteiro de entrevista foi elaborado de acordo com a revisão bibliográfica realizada. Tratou-se do tema inovação na administração pública com os respectivos tópicos:

- a) existência de um setor responsável pela inovação;
- b) barreiras organizacionais;
- c) autonomia dos servidores;
- d) cultura organizacional;
- e) qualidade da comunicação;
- f) número de contratos terceirizados;
- g) estrutura dos contratos terceirizados;
- h) processo de trabalho com utilização e sem sua utilização de ANS;
- i) benefícios e prejuízos advindos da aplicação do ANS nas instituições.

Todas as entrevistas foram gravadas e possuem autorização por escrito de cada servidor. Estas tiveram a duração de no mínimo quarenta minutos e no máximo uma hora e trinta minutos. As entrevistas foram transcritas pelo pesquisador, que também realizou a interpretação dos dados coletados. Os entrevistados serão tratados como sendo 01 e 02 da instituição A, 03 e 04 da B e 05, 06 e 07 da instituição C. No Quadro 1, consta a identificação do método para contratação de empresa terceirizada, ou seja,

se possui ANS ou não, identificação da instituição e dos entrevistados, função e área de atuação de cada entrevistado e qual roteiro de entrevista aplicado.

Quadro 1 – Descrição dos entrevistados e roteiro de entrevista

Método	Instituição/ entrevistado	Função	Área de atuação	Roteiro de entrevista	
Não possui ANS	Instituição A	Entrevistado 1	Chefia do setor de apoio administrativo	Planejamento, acompanhamento e execução dos contratos terceirizados	2º Roteiro
		Entrevistado 2	Supervisor do setor de apoio administrativo e de licitações	Licitação dos contratos terceirizados	2º Roteiro
Possui ANS	Instituição B	Entrevistado 3	Chefe do serviço vinculado à terceirização	Planejamento, acompanhamento e execução dos contratos terceirizados	1º Roteiro
		Entrevistado 4	Analista do serviço vinculado à terceirização	Planejamento, acompanhamento e execução dos contratos terceirizados	1º Roteiro
Possui ANS	Instituição C	Entrevistado 5	Diretor do serviço vinculado à terceirização	Planejamento e acompanhamento dos contratos terceirizados	1º Roteiro
		Entrevistado 6	Coordenador de núcleo vinculada à unidade acadêmica	Planejamento e execução dos contratos terceirizados	1º Roteiro
		Entrevistado 7	Diretor do setor que realiza as licitações	Licitação dos contratos terceirizados	2º Roteiro

Fonte: Elaborado pela autora (2017).

No roteiro de entrevista foi realizada uma diferenciação das perguntas a serem realizadas de acordo com o modelo de contratação para os serviços de limpeza de cada instituição e área de atuação de cada entrevistado. Para essa distinção, elaborou-se dois roteiros de entrevista visando realizar a cobertura das informações relevantes para a apresentação dos resultados que se propõem este estudo. O escopo avaliado

está contido dentro dos temas: inovação organizacional, inovação em processos de trabalho, contrato de serviços terceirizados e acordo de níveis de serviços.

Os entrevistados foram escolhidos de forma a cobrir as diferentes abordagens desde a contratação, planejamento, acompanhamento e execução dos contratos terceirizados. Os roteiros de entrevista, que constam no apêndice A, possuem a distinção conforme elencado abaixo:

- a) 1º Roteiro: aplicado com o servidor responsável pelo planejamento e acompanhamento e com o servidor responsável pelo planejamento e execução do contrato terceirizado pertencentes à instituição C. Também foi realizado com os dois servidores entrevistados responsáveis pelo planejamento, acompanhamento e execução do contrato terceirizado da instituição B.

Este roteiro visa identificar desde aspectos gerais da instituição quanto à inovação até a elaboração e aplicação do método com a utilização de ANS, ou seja, buscando trazer informações relativas ao planejamento e acompanhamento dos contratos, bem como da área de execução daquelas instituições em que o ANS é realizado.

- b) 2º Roteiro: aplicado ao servidor que possui o cargo de diretor do setor que realiza todos os contratos por meio de licitação da instituição C. Também foi aplicado aos dois servidores que atuam na área de contratação, planejamento, acompanhamento e execução dos contratos terceirizados da instituição A.

Este roteiro de entrevista visa identificar os aspectos gerais da organização quanto à inovação, mas sem ter o foco na elaboração e aplicação do ANS. O entrevistado 07 da instituição C enquadra-se neste roteiro de entrevista por não trabalhar diretamente na área de planejamento, elaboração e execução dos contratos terceirizados e por não possuir conhecimento técnico e prático do contrato com ANS.

4.5 ANÁLISE DE DADOS

Para Severino (2007, p. 121) “Os dados devem ser coletados e registrados com o necessário rigor e seguindo todos os procedimentos da pesquisa de campo.” Os dados primários foram obtidos por meio de entrevistas e analisados após sua transcrição. Com relação aos dados secundários foi realizada a análise de documentos físicos e eletrônicos coletados nos setores responsáveis pela gestão dos contratos como: modelo de contratação, formas de controle, registro de documentação, controles informatizados, entre outros dados.

Na pesquisa qualitativa, para Gil (2002, p. 132), deve-se atentar à sequência de atividades a ser realizada, que envolve a redução dos dados coletados, a categorização e interpretação dos mesmos e a redação do relatório. Realizou-se a redução dos dados com a delimitação de utilização dos dados coletados para aqueles vinculados diretamente ao estudo. Essa redução ocorreu com o processo de seleção, simplificação, abstração e transformação dos dados originais provenientes das observações de campo realizadas em cada instituição.

Para Gil (2002, p. 134) “A categorização consiste na organização dos dados de forma que o pesquisador consiga tomar decisões e tirar conclusões a partir deles.” Neste estudo, a categorização foi realizada na Seção 5.1 com a determinação dos dados quanto às iniciativas para a inovação, em que serão apresentados os aspectos gerais com relação à estrutura organizacional de cada instituição.

O Quadro 2 apresenta o modelo utilizado de classificação dos dados coletados por categoria e a investigação dirigida à análise dos dados.

Gil (2002, p. 134) coloca que mesmo com uma pesquisa descritiva, é necessário que o pesquisador ultrapasse a mera descrição, buscando acrescentar algo ao questionamento existente sobre o assunto. A interpretação dos dados de modo a superar uma mera descrição foi realizada a partir do levantamento dos dados coletados sobre o tema inovação em contratos terceirizados, buscando compreender os resultados obtidos com a investigação realizada.

Quadro 2 – Classificação por categoria e investigação realizada

Classificação	Categoria	O que investigar?
Organizações Públicas	Barreiras organizacionais	Existem barreiras organizacionais nas instituições estudadas?
	Cultura	Como é identificada a cultura organizacional?
Indivíduo	Alta administração	Existe apoio da alta administração?
	Comunicação	A comunicação é efetiva?
	Autonomia	Existe autonomia dos servidores?
Inovação	Departamento	Existe um setor/departamento responsável pela inovação?
	Projetos	Quais projetos inovadores existentes?
Terceirização	Contratos	Qual a quantidade e modelos de contratação?
		Quais as dificuldades e benefícios de cada modelo de contrato?

Fonte: Elaborado pela autora (2017).

A interpretação dos dados em cada uma das três instituições estudadas atentou-se à quantidade de servidores na instituição, à quantidade de contratos terceirizados, à identificação destes contratos e à quantidade de servidores atuantes no processo de terceirização. Essa interpretação visa a obter o panorama geral de organização quanto ao tema inovação. Com base na tabulação dos dados coletados (Seção 5.1.1), realizou-se a identificação da perspectiva para a implantação da inovação, bem como as dificuldades e facilidades enfrentadas para seu desenvolvimento junto aos contratos terceirizados.

Na Seção 5.2 em que é realizada a descrição geral do processo de contratação para os serviços continuados, obtém-se o detalhamento sobre cada modelo de contrato. Por fim, a avaliação dos multicaseos foi realizada na Seção 5.3.

5 RESULTADOS

No capítulo 5, Seção 5.1, serão descritos os aspectos gerais das instituições avaliadas. Na Seção 5.1.1 será realizada a conceituação dos elementos de cada instituição. Após, na Seção 5.2 será abordada a descrição geral do processo de contratação utilizado nas três instituições, cuja definição das etapas para este processo está na seção 5.2.1. O primeiro estudo de caso, instituição A, será descrito na Seção 5.2.2. O segundo modelo descrito, instituição B, será tratado na Seção 5.2.3 e a instituição C, último estudo de caso, será tratado na Seção 5.2.4. Já na Seção 5.3 será realizada a avaliação dos multicasos com o comparativo entre eles na Seção 5.3.1.

5.1 ASPECTOS GERAIS DAS INSTITUIÇÕES AVALIADAS

Das três instituições, a primeira (instituição A) possui o controle para fins de pagamento da fatura pela efetividade de postos de trabalho. Já as demais instituições (B e C) possuem o método de avaliação dos serviços prestados com a utilização de ANS.

O ANS baseia-se em resultados, ou seja, sua finalidade é definir o que o contratante receberá e o nível de serviço esperado. Segundo o parágrafo 4º do artigo 11 da IN nº 02/2008, em que é a legislação que rege a contratação de serviços terceirizados, para a adoção do ANS é preciso que exista critério objetivo de mensuração de resultados. Isso possibilita a administração verificar se os resultados contratados foram realizados nas quantidades e qualidades exigidas e adequar o pagamento aos resultados efetivamente obtidos. (BRASIL, 2008, não paginado).

Levantaram-se informações quanto aos tipos de avaliação utilizada, o que as instituições querem medir, qual a evidência a ser medida, como é medido e para o que serve essa medição. Essas análises serviram de embasamento para tratar do processo de inovação na administração pública com a delimitação para os contratos terceirizados para o serviço de limpeza.

Como a pesquisa envolveu um estudo de multicasos sobre a inovação nos contratos terceirizados em três instituições públicas, é necessário ressaltar informações

relevantes de cada um deles. A instituição A possui 07 contratos vigentes e conta com 08 servidores no setor responsável que realiza a gestão de todos os contratos terceirizados continuados e não continuados. Essa instituição possui um quadro com aproximadamente 1000 servidores.

Já a instituição B possui uma organização distinta referente ao setor responsável pela gestão dos contratos, sendo que este realiza o planejamento, acompanhamento e execução dos contratos relacionados à limpeza e hotelaria. Este setor conta com 15 servidores que realizam a gestão destes contratos e possuem um escopo de aproximadamente 6000 servidores na instituição. É gerido o total de quatro contratos neste setor. O contrato específico para o serviço de limpeza hospitalar visa à obtenção de adequadas condições de limpeza nas áreas de saúde com avaliação por ANS contendo seis indicadores de desempenho, além do controle de nível de serviços.

A instituição C possui aproximadamente 5300 servidores em seu quadro e o setor responsável que trata do planejamento e acompanhamento dos contratos terceirizados possui 16 servidores ativos. Essa instituição possui um escopo abrangente de contratos terceirizados com 22 contratos continuados de prestação de serviços geridos pelo mesmo setor. Apenas um dos contratos utiliza o ANS nesta instituição, sendo que este possui a prerrogativa de verificação da qualidade na limpeza das áreas de saúde, visando à obtenção de adequada condição de salubridade e higiene com a disponibilização de uma mão de obra qualificada.

O modelo de como cada organização pública está estruturada estabelece um panorama de sua divisão, organização e coordenação considerando seu histórico e suas necessidades. A avaliação sobre a aplicação do modelo de contratação com a utilização ou não de acordos de níveis de serviços visa a aferir como cada instituição trata a inovação junto a seus contratos terceirizados.

5.1.1 Inovação: elementos de cada instituição

As instituições avaliadas serão tratadas em conjunto quanto aos elementos vinculados à inovação. O quadro 3 trata de forma resumida as informações gerais sobre a inovação em cada instituição como: sua estrutura, barreiras, orientações da alta

administração, autonomia e comunicação. Objetiva-se um panorama geral de como está estruturada e organizada cada uma das instituições avaliadas pela visão dos entrevistados.

Quadro 3 – Panorama geral das instituições avaliadas pela visão dos entrevistados

Questionamento/ Instituição	Instituição A		Instituição B		Instituição C		
	Entrevistado 1	Entrevistado 2	Entrevistado 3	Entrevistado 4	Entrevistado 5	Entrevistado 6	Entrevistado 7
Departamento/ Setor responsável por projetos de inovação	Não tenho conhecimento	Não existe	Existe – Tecnologia da informação	Acredito que existe	Não existe	Escritório de processos – Tecnologia da informação	Acredita que não exista
Barreiras organizacionais à implementação de projetos inovadores	Não existe	Não existe	Existe. Dificuldade de Acesso ao setor de TI	Existe. Devemos obedecer à hierarquia	Existe a barreira cultural	Existe. Temos uma cultura conservadora	Barreiras advindas das pessoas e não organizacionais
Grau de autonomia para projetos de inovação	Total autonomia	Autonomia de 100%	Existe com aprovação superior	Existe principalmente para mudanças simples de rotina	Existe, mas com ressalvas	Existe, mas com ressalvas	Existe
Alta administração apoia projetos de inovação	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Qualidade da comunicação dentro de seu Órgão	Boa	Boa	Boa, mas pode ser melhorada	Boa, mas pode ser melhorada	Deficiente	Pode ser melhorada	Pode ser melhorada
Qualidade da comunicação entre o seu Órgão e empresas terceirizadas	Muito boa	Muito boa	Muito boa	Boa	Muito boa	Restrita e ocorre por meio de comunicação formal	Muito boa

Fonte: Elaborado pela autora (2017).

A instituição B iniciou suas atividades de terceirização de mão de obra em 2014 já com a utilização de ANS, sem que houvesse uma resistência por parte da alta administração ou dos demais servidores. Já para a instituição C, durante a proposta para a utilização de ANS, houve a necessidade de ocorrer uma mudança cultural, pois

essa instituição já realiza a terceirização de contratos para os serviços de limpeza desde 2005.

O procedimento incentivador de contratação com ANS para as instituições B e C ocorreu com o advento de normativas regulamentadoras, bem como pelo anseio de propor melhorias aos processos de trabalho praticados. A instituição B primou pela aplicação das orientações existentes de legislação regulamentadora com a verificação da qualidade por metragem a ser limpa. O entrevistado 03, da instituição B, ressalta a importância desse modelo aplicado, entretanto relata as dificuldades relacionadas na execução:

Nós seguimos as orientações da IN nº 02/2008. Por postos de trabalho tem suas vantagens porque é muito difícil para nós que temos diferentes tipos de serviços. Quando se faz um contrato de terceirização de limpeza apresentam-se diferentes serviços dependendo da carga horária, dependendo da criticidade de limpeza do posto e da condição da área. A área administrativa é uma coisa, banheiro de paciente é outra coisa, banheiro para funcionários administrativos é outra coisa, galpão é outra. Ou seja, para cada local é um serviço diferente. E, por vezes, ficamos muito amarrados aos metros quadrados daquela área porque a legislação de alguma forma fornece essa metodologia como um parâmetro para contratação, mas a real aplicação da mão de obra tem diferença entre os métodos aplicados. Além disso, por metros quadrados a empresa pode dizer que vai colocar pouca gente para trabalhar, e que tem muita tecnologia embutida além de um bom processo de trabalho, mas nem sempre na prática isso se configura. (ENTREVISTADO 03)

O ANS utilizado nas instituições B e C utilizam definições técnicas. Nele é quantificado o nível de serviço, como a pontuação de cada não conformidade ou a falta de reposição de materiais e equipamentos que especificam o objetivo que se requer para o desempenho do nível de serviço.

No caso da instituição C, a inovação no modelo de contrato foi proposta inicialmente considerando a necessidade de haver mudança no método utilizado para fins de pagamento de fatura. De acordo com o entrevistado 05, da instituição C, o processo de contratação sem o ANS possui uma série de entraves, sendo estes:

O próprio processo de penalidades quando do descumprimento do contrato é um processo oneroso, lento e não vem gerando os resultados imediatos que se objetiva com essas cláusulas. Por exemplo, o objetivo é que o prestador use o uniforme e EPI⁸ e não há interesse que se multe a empresa, e sim que os funcionários estejam seguros durante a prestação dos serviços. Então, o que acontece é que num processo de penalidade para um contrato de 500 pessoas e destas somente 2 estejam sem o uniforme e EPI o processo de penalidade

⁸ Equipamento de Proteção Individual

por causa deste descumprimento acaba por ser tão longo para gerar uma multa que, muitas vezes, ocorrem após o término do contrato e não geram o resultado necessário que é a utilização destes itens para garantir a segurança de prestador. Ou seja, o impacto dela é tão pequeno que não gerou o resultado que se esperava e que se objetivava com a cláusula de penalidade. Esse é um dos aspectos do porque não está sendo eficiente apenas colocar essa obrigação e o fiscal realizar essa identificação. Além disso, pode ser verificada a presença do profissional sem a efetiva prestação dos serviços. Pode existir o profissional e ele estar trabalhando, mas sem a efetiva execução do serviço. Ficou parado, conversando e sem realizar as suas atividades. Então, o serviço de fato não foi realizado e não se teria dentro do contrato uma métrica mais adequada para fazer o desconto daquele serviço não prestado. (ENTREVISTADO 05)

Considerando que as instituições B e C possuem foco em atendimento à comunidade externa, além do quantitativo de clientes internos atendidos, estes devem possuir um escopo mais complexo para a execução dos serviços de limpeza. A instituição A, diferentemente, possui pouco atendimento externo e uma circulação interna mais reduzida devido à natureza da instituição.

Foi realizada a divisão em temas que incentivam a inovação nos processos de trabalho ou afetam a sua elaboração junto aos contratos terceirizados. Estes foram divididos em três tópicos: departamento ou setor responsável pela inovação; barreiras organizacionais, grau de autonomia e alta administração e comunicação.

5.1.1.1 Departamento ou setor responsável pela inovação

Durante a pesquisa realizada foi identificado que a instituição A não possui um setor responsável pela inovação, conforme foi observado nas entrevistas realizadas. Por outro lado, os servidores atuam sem restrições para propor melhorias em suas áreas de atuação. Já as instituições B e C possuem um setor que atua tendo a inovação com foco em sistemas de informação, apesar de não terem sido identificados por todos os entrevistados.

A instituição B possui um instituto diretamente relacionado à inovação junto aos sistemas de informação na área da saúde. A instituição C possui o setor conhecido como escritório de processos, que visa à otimização de processos a fim de obter métodos mais eficientes e eficazes que possam incentivar e produzir inovações incrementais junto aos processos de trabalho com o auxílio de sistemas de informação.

5.1.1.2 Barreiras organizacionais, grau autonomia e alta administração

Não há relato da falta de interesse da alta administração para projetos inovativos segundo nenhum dos entrevistados. Entretanto, não possuem incentivos direcionados para novos projetos de inovação advindos diretamente da administração central, exceto quando ocorre alteração na legislação que necessite mudanças organizacionais para sua adequação.

A instituição B possui a barreira relacionada à hierarquia para aprovação de uma proposta de inovação. Quando se trata de mudanças administrativas ou organizacionais que não envolvem recursos e nem o setor de tecnologia da informação as propostas são facilmente aplicadas. Para a instituição C as barreiras culturais afetam a introdução de novas propostas, o qual pode ser devido ao fato desta instituição se manter rígida aos padrões de trabalho até então praticados. Já a instituição A possui total autonomia e facilidade para a proposta de novas ideias e execução de projetos inovadores.

5.1.1.3 Comunicação

Quanto à comunicação entre setores, a inovação foi ressaltada como um dos principais entraves dentro da instituição C quando nos referimos ao que está sendo desenvolvido na organização. As instituições A e B possuem uma comunicação adequada, entretanto os entrevistados da instituição B consideraram a necessidade de esta ser aperfeiçoada com a aplicação de novas formas de transmissão das decisões da alta administração.

Por outro lado, a comunicação entre os órgãos e as empresas terceirizadas de uma forma em geral é considerada muito efetiva e objetiva. Segundo o entrevistado 03, da instituição B, ocorrem reuniões periódicas entre a gestão da área e as empresas terceirizadas. Para o entrevistado 05 da instituição C, e para o entrevistado 01 da instituição A, a comunicação ocorre naturalmente por e-mail, ofícios, e, além disso, ocorrem reuniões quando surge a necessidade ou de acordo com um cronograma de rotinas. Em sua maioria, os entrevistados relataram a preocupação no registro formal de

todos os acordos realizados com as contratadas por meio de atas de reunião ou por meio de ofícios com comprovante de recebimento.

Apesar da verificação de alguns entraves para propor inovações nas instituições avaliadas, é possível identificar lacunas que viabilizem a promoção de mudanças que vêm ao encontro das necessidades identificadas como necessárias para a população direta ou indiretamente atendida. Conforme ressaltado nas pesquisas junto às três instituições avaliadas, as orientações por meio de pareceres dos órgãos de controle enfatizam a necessidade de haver um controle mais efetivo sobre o que é realizado pelos prestadores terceirizados.

Este controle pode ser viabilizado com rotinas definidas e atividades descritas objetivamente para avaliação voltada ao pagamento do serviço executado. Para que se efetive essa avaliação, será tratado o modelo de aplicação para contratação de empresa terceirizada na área de limpeza separadamente para as três instituições avaliadas de acordo com a especificidade de cada uma delas.

5.2 DESCRIÇÃO GERAL DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DE EMPRESAS TERCEIRIZADAS PARA SERVIÇOS CONTINUADOS

A contratação de empresa terceirizada nas instituições públicas para execução de atividades contínuas, ou seja, com atividades diárias no local de prestação dos serviços é realizada por meio de processo licitatório visando à contratação de empresa para alocação de funcionário de forma a realizar a cobertura dos locais a serem atendidos. As especificações dessa cobertura devem ser realizadas pela equipe de planejamento dos contratos terceirizados com as unidades demandantes para fins de adequação das necessidades a serem atendidas.

As três instituições avaliadas possuem contratos terceirizados para a prestação dos demais serviços continuados com o modelo de contratação por postos de trabalho. Entretanto, como o foco do estudo são os contratos terceirizados para os serviços de limpeza, será descrito o modelo de contratação desses contratos para cada uma das instituições com a definição das etapas realizadas.

5.2.1 Etapas para o processo de contratação

A análise das etapas para a aplicação do ANS foi realizada com base no Guia “d” do GESPÚBLICA (BRASIL, 2006). Essas etapas são de verificação, análise, documentação e otimização do processo. A instituição A passou somente pela etapa de verificação e análise do processo de contratação com indicadores satisfatórios de seus processos de trabalho e, conseqüentemente, com a manutenção do modelo aplicado.

Nessa instituição, o tempo dedicado à verificação de cada item a ser avaliado e a necessidade de servidores capacitados para essa medição não compensam a inclusão desse método. Para o entrevistado 02, da instituição A, o objetivo não é penalizar a empresa, e sim a organização apresentar qualidade na prestação dos serviços.

O contrato que possui ANS deverá ter um controle na medição de serviço periódico para ver tentar penalizar em valores. Então, tem que tentar equalizar para ver se tem vantagem medir e descontar 50 reais ou fazer uma fiscalização efetiva para se ter o cumprimento do contrato e não descontar nada. Como eu não conheço na prática o acordo de nível de serviços imagino que a repercussão financeira pode não trazer o serviço que tu quer, mas tu gasta menos. Gerenciar o contrato não é gastar menos, é ter o serviço que tu quer. Tem que ter um jeito de ter aquilo que tu contratou, pagar pelo que contratou, pois a diminuição do valor não é o objetivo. No meu caso, hoje eu teria que ter mais pessoas realizando a fiscalização para ter uma melhoria. Hoje não buscamos tal tipo de melhoria. A ISO me traz a obrigação de medir várias coisas. Entre elas, a percepção do servidor em termos do serviço (copeira, boys, etc) e a nossa satisfação é quase 100%, quando não é 100%.(ENTREVISTADO 02).

Já os modelos de contratação de empresas terceirizadas realizadas pelas instituições B e C cumpriram todas as etapas do processo com base no Guia “d” do GESPÚBLICA. Com a verificação e análise do modelo de contrato com ANS aplicado nas instituições B e C, estes se mostraram compreensíveis, realistas e atingindo as metas estipuladas. Para que se tenha conhecimento sobre todo contexto em que está inserido o método de contratação, existe a necessidade do registro por meio da documentação desse processo, que consiste em reunir e armazenar informações sobre como tais são realizados.

Por isso, após a fase de verificação e análise do processo, tem-se a fase da documentação do processo. Tais instituições mostraram-se preocupadas em realizar o

registro dos processos de trabalho visando à retenção do conhecimento na instituição a fim de que possa ser utilizado como orientador de futuras alterações contratuais.

Para documentar um processo, as instituições procuraram registrar o processo de contratação de empresas terceirizadas com as variáveis envolvidas. A construção do método com a divulgação dentro de cada instituição viabilizou a efetividade do modelo de praticado.

A otimização dos processos de trabalho ocorre após a etapa de documentação do processo. Essa otimização foi realizada a fim de se obter processos mais eficientes e eficazes com a utilização dos ANS. Nele é realizada uma análise rigorosa desse processo tanto qualitativa quanto quantitativa como foi observado nas instituições B e C. Essa avaliação apontou melhorias no processo com o redesenho e o estabelecimento de um novo modelo de trabalho, que se constituiu com aplicação dos acordos de níveis de serviços.

Inicialmente, será tratado o processo de contratação sem a utilização de ANS realizado pela instituição A. Posteriormente, será descrito o processo de contratação das instituições B e C.

5.2.2 Estudo de caso na Instituição A

A instituição A está em seu edital de licitação para a contratação de serviços de limpeza com a descrição da forma de execução dos serviços diários, semanais, quinzenais, mensais, quadrimestrais e anuais a serem realizados pela empresa contratada. Essa contratação feita no início de 2016 visando contratar 28 postos de trabalho está baseada no quadro 4 em que é resumido o valor mensal dos serviços terceirizados contratados, conforme anexo III-C da IN 02/2008. Nele consta o tipo de serviço, valor proposto por empregado, quantidade de empregados por posto contratado, quantidade total de postos e valor total do serviço.

Quadro 4 – Modelo para resumo do valor mensal dos serviços

Tipo de Serviços (A)		Valor proposto por empregado (B)	Qtde. de empregados por posto (C)	Valor proposto por posto (D) = (B x C)	Qtde. De postos (E)	Valor total do serviço (F) = (D x E)
I	Serviço 1 (indicar)	R\$		R\$		R\$
II	Serviço 2 (indicar)	R\$		R\$		R\$
...	Serviço .. (indicar)	R\$		R\$		R\$
VALOR MENSAL DOS SERVIÇOS (I + II +...)						

Fonte: Anexo III-C da IN nº 02/2008 (BRASIL, 2008, não paginado).

Quanto ao procedimento de controle para pagamento do valor total do serviço, é feita a conferência da presença do funcionário no posto de trabalho, ou seja, é realizado o confronto das informações entre o contratante e o contratado de forma a comprovar que o funcionário esteve presente no trabalho. Após a conferência, é feito o pagamento da fatura correspondente ao valor do posto dentro do mês de medição.

A seguir serão tratados os métodos realizados pelas duas instituições com a utilização do ANS, bem como sua respectiva estrutura de avaliação e conceitos trazidos pelas entrevistas realizadas. Inicialmente será tratado o modelo utilizado pela instituição B e em seguida será avaliado o modelo firmado na instituição C.

5.2.3 Estudo de caso na Instituição B

A instituição B desde 2014 realiza a contratação de prestadores para o serviço de limpeza hospitalar com a utilização de ANS. Conforme relatado pelo entrevistado 03, o primeiro modelo utilizado não tratava com a necessária acuidade que ele se propunha. Em 2015 foi elaborado novo contrato terceirizado utilizando novamente a base do CADERTEC, porém com novos itens e indicadores a serem avaliados após a verificação das necessidades da instituição.

O modelo de contrato firmado realiza o acordo de nível de serviços e seus efeitos remuneratórios para fins de avaliação da qualidade na prestação dos serviços. Nele constam seis indicadores para a avaliação do acordo:

- a) qualidade da operação com inspeção dos serviços nas áreas;
- b) satisfação do cliente interno;
- c) programa de atividades;
- d) retenção de talentos;
- e) materiais, produtos e equipamentos;
- f) documentação legal e obrigatória.

A avaliação do indicador I (quadro 4 do anexo A) é realizada sobre a qualidade dos serviços de limpeza em que são avaliados 24 critérios com a pontuação de 0 a 3 de acordo com a qualidade verificada. Cada um desses 24 critérios possui determinado peso proporcional de acordo com sua relevância e respectiva metragem de cada local avaliado, conforme quadro 11 do Anexo A.

Cada unidade/área será avaliada separadamente pelo fiscal com a respectiva identificação da data da avaliação que será consolidada nas faixas de pontuação estipuladas em contrato. O indicador II (quadro 5 do anexo A) trata da satisfação do cliente interno junto à prestação dos serviços pela contratada, em que são realizadas pesquisas de satisfação mensal de um terço dos ambientes internos atendidos.

O indicador III (quadro 6 do anexo A) avalia o cumprimento do programa de atividades programadas de limpeza terminal. O indicador IV (quadro 7 do anexo A) trata da retenção de talentos com avaliação do relatório de rotatividade que visa incentivar a manutenção da equipe treinada e capacitada.

O indicador V (quadro 8 do anexo A) avalia a manutenção de materiais, produtos e equipamentos para a execução das atividades de limpeza. O VI e último indicador (quadro 9 do anexo A) busca garantir o cumprimento da legislação trabalhista com a necessidade de entrega de documentos legais e obrigatórios por parte da contratada.

A aplicação dos critérios de avaliação da qualidade resultará em uma pontuação final correspondente à soma das pontuações obtidas para cada indicador. Esse resultado corresponde a um intervalo de pontos, conforme consta no quadro 10 do Anexo A.

Com o total dos pontos adquiridos com o ANS será realizado o enquadramento do percentual para liberação do pagamento da fatura. Para todos os indicadores coexistem sanções a serem praticadas quando da não satisfação mínima dos requisitos avaliados de acordo com o especificado em contrato.

5.2.4 Estudo de caso na Instituição C

Durante a pesquisa realizada pela instituição C para a construção do modelo com a utilização do ANS, foi identificada a necessidade de aperfeiçoar o método de avaliação dos contratos terceirizados visando o controle efetivo do valor a ser pago ao que está sendo efetivamente prestado pela empresa contratada. Além disso, a motivação advém da busca pela excelência na qualidade da limpeza, conservação e desinfecção e das orientações dos órgãos de controle. A implantação do primeiro contrato com essa modelagem ocorreu em 2015 com a definição da metragem a ser limpa, a distribuição geográfica de cada unidade e o horário a ser cumprido.

Para efetuar-se a construção do método foi utilizado o modelo do CADERTEC. Nele foram reavaliados os itens que seriam aferidos do A1 ao D17, bem como a descrição e critérios dos itens com pontuação de 0 a 3 pela comissão de planejamento em conjunto com as áreas a serem atendidas. Após essa reavaliação, definiu-se o que deveria ser medido diária e mensalmente.

O preenchimento do controle diário a ser realizado pelo fiscal da unidade contratante será realizado, uma vez por dia, optando por uma das áreas de sua unidade para fiscalizar por amostragem com estabelecimento de uma nota. Essa nota será proporcionalizada à metragem da unidade e à criticidade da limpeza de cada item. Por fim, serão compiladas todas as notas para gerar a nota final por item. O quadro 12 refere-se ao controle diário de limpeza com avaliação das áreas do módulo D, o que consta no anexo A.

Dessa avaliação referente ao controle diário, resultará uma média diária por item que será incluída na planilha mensal. Essa avaliação de controle mensal será proporcionalizada à metragem da área da unidade a ser avaliada resultando em uma

pontuação mensal total por unidade e item avaliado, o que consta no quadro 13 do controle mensal limpeza constante no anexo A.

Nota máxima significa pagamento da fatura completa e notas mais baixas geram desconto percentualmente ao valor contrato, ou seja, desconto proporcional do valor da fatura. Desse modo, os descontos na fatura não são mais realizados pelas faltas dos prestadores, e sim pela falta de qualidade no serviço prestado.

Após avaliação da forma de contratação de empresas terceirizadas para a prestação dos serviços de limpeza, chegou-se ao ANS como método inovativo. Esse modelo determina a prestação de serviço praticado em duas das Instituições avaliadas.

5.3 AVALIAÇÃO DOS MULTICASOS

De acordo com Farah (2006) inovar significa adotar ou implantar processos eficientes de gestão, por isso entende-se por processo inovativo, neste estudo, a utilização de ANS nos contratos terceirizados nas instituições B e C. A definição dos itens a serem avaliados deixa o processo mais fácil de ser compreendido facilitando o compartilhamento de tarefas entre os prestadores de serviços e incentivando a proatividade da empresa contratada. Tal se refere a uma série de mudanças como saber quem está fazendo, o quê e quando.

Inexiste um padrão determinado ou modelo formal que possa ser utilizado como diretriz para a utilização de ANS nos contratos terceirizados. A forma de elaboração do ANS dá-se conforme a estrutura organizacional de cada instituição e da capacidade de criação dos servidores envolvidos no processo.

O modelo com ANS difere do formato de contratação com controle de presença do funcionário no local de trabalho utilizado pela instituição A. Essa instituição que não utiliza o ANS realiza o controle de presença do prestador terceirizado pela conferência do comparecimento do funcionário no posto de trabalho, ou seja, local de trabalho. Essa forma de contratação é comumente verificada nos contratos terceirizados, pois não existe uma obrigação legal para a utilização de ANS e sim o estímulo a sua utilização em normativas.

Esse método de contratação por postos de trabalho cria dificuldade para que a contratante exija a efetiva qualidade na execução dos serviços, pois no contrato não há prerrogativa assim descrita. Durante sua execução, poderão ser verificados entraves legais ao contratante quanto à cobrança da eficiência na entrega dos serviços.

5.3.1 Análise do processo de inovação com o comparativo dos multicasos

Para a utilização de ANS nos contratos terceirizados, todos os aspectos do tipo de serviço a ser prestado, prazos contratuais, a qualidade do serviço e o preço a ser pago pelo trabalho devem ser especificados. Neste estudo as instituições avaliadas possuem diferentes modelos de elaboração de seus contratos, o que possibilita a realização de comparativo entre os modelos apresentados.

5.3.1.1 Qualidade na entrega do serviço

Nesse contexto de inovação, conforme Santos (2014), verificam-se benefícios como a melhoria da eficiência e eficácia dos métodos com o alinhamento do processo nas instituições B e C. Além disso, verificou-se que houve a conformidade do processo com as normativas legais e a integração de ponta a ponta do processo. Considerou-se a coerência do método de trabalho desde a área de planejamento à área de execução e acompanhamento do contrato terceirizado.

Ainda, há que se considerar a redução do tempo com a diminuição do retrabalho, a não aplicação de penalidades extenuantes, bem como a correta aplicação do dinheiro. No último caso, paga-se pelo serviço prestado de acordo com a qualidade verificada no próprio mês de medição.

Em virtude disso, o resultado da falta de qualidade, ou seja, as não conformidades na execução do contrato, reflete-se diretamente no valor do desconto a ser aplicado. Os contratos que não possuem ANS conduzem o processo de penalização em separado do processo de pagamento mensal, acarretando, por vezes, a demora dos reflexos que esse descumprimento gerou.

Para a instituição C esse modelo de contrato com utilização de ANS possibilitou que cada unidade contemplada conduzisse a organização das rotinas de trabalho com facilidade e com estrutura plenamente definida. Para o entrevistado 07, da instituição C, “[...] quando ocorre algum problema ele é prontamente resolvido. Isto se deve à organização deste modelo do contrato com previsão de avaliação da qualidade.”

Apesar da barreira cultural existente foi possível a readequação de alguns horários de disciplinas ofertadas para possibilitar que a limpeza adequada e a avaliação por ANS fossem realizadas. O entrevistado 07 coloca que “[...] foi necessária a alteração dos horários de algumas disciplinas realizadas em salas de aula, mas como a participação da fiscalização foi ativa na elaboração deste contrato, não houve resistência para conseguir que ajustes fossem realizados”.

Identificou-se que os fiscais que atuam na execução dos contratos B e C verificam a impossibilidade de ficar sem o ANS nos contratos para a prestação dos serviços de limpeza de áreas de saúde. As melhorias contempladas pela inovação no processo de trabalho geraram resultados indispensáveis à efetividade dos serviços prestados.

O entrevistado 05, da instituição C, coloca que “Recentemente uma avaliação do pagamento das faturas se observou que está caindo o desconto e a qualidade está cada vez melhor. Então, estão recebendo pouquíssimo desconto pela avaliação da qualidade.” Hoje os descontos chegam a dois por cento da fatura, no entanto, para os contratos que não possuem ANS, o desconto pelo controle de presença de cada prestador fica em torno de oito por cento em média, em muitos casos sem haver a qualidade esperada.

Referente à instituição B, o entrevistado 03 expõem que “[...] começamos com descontos mais altos, mas agora estamos com descontos mais baixos chegando a cinco por cento.” Para o entrevistado 04, também da instituição B, esse modelo com a aplicação dos ANS é a melhor forma de gerir o contrato, pois a entrega do metro quadrado limpo deixa de cair na simplificação do número de postos contratados.

Já para a instituição A os entrevistados relatam a desnecessidade de haver a inclusão de ANS para fins de melhoria na qualidade da prestação dos serviços. O entrevistado 02 coloca que “[...] aqui nós temos condição de olhar tudo. Não

precisamos de um contrato tão minuciosamente categorizado para saber se os ambientes estão bem limpos.” O contrato de limpeza opera com menos pessoas, pois a instituição busca enxugar o quadro de terceirizados para ter o quantitativo ideal de postos e ainda ter a qualidade adequada. Tal qualidade é acompanhada pelo controle do índice de satisfação do cliente que chega próximo dos cem por cento.

Verifica-se que, apesar de a instituição A ter liberdade para propor inovações junto a seus processos de trabalho, bem como de concretizar a aplicação de, por exemplo, novos sistemas de segurança e de patrimônio que alteram a rotina de trabalho dos servidores, ela não inclui o ANS em seus contratos terceirizados. Esse entendimento da não aplicação ocorre em virtude de ter-se atingido os resultados esperados, principalmente, devido à certificação da ISO 9001.

A certificação da ISO 9001, adquirida pela Instituição A, é uma norma de padronização do serviço prestado à comunidade. Tem como objetivo melhorar a gestão da organização e pode ser aplicado em conjunto com outras normas de funcionamento, de modo que é utilizado como ferramenta para acompanhamento da qualidade dos contratos terceirizados.

Pode-se verificar diferenças quanto aos riscos, aspectos financeiros e o processo de mudança que incentivam melhorias na qualidade em relação aos contratos terceirizados.

5.3.1.1.1 Riscos

Os riscos de contratar uma empresa inadequada que não consiga cumprir as normas do contrato ou que não possua idoneidade financeira poderão causar problemas futuros na gestão do contrato e na qualidade de entrega do serviço. Os contratos podem ter vigência de até cinco anos renováveis a cada ano, por isso deve-se atentar a cada troca de empresa contratada. Magalhães e Pinheiros (2007) colocam como benefício do processo de mudança a melhoria na avaliação dos riscos envolvidos. Para isso, instituições que prezam pela efetividade na execução dos contratos devem possuir um quantitativo apropriado de servidores treinados atuando na fiscalização.

Para a instituição A, a aplicação do ANS no seu contrato poderia trazer benefícios que os servidores envolvidos podem ainda não ter identificado, assim como pode não ter sido verificada essa necessidade nos contratos atuais.

Para a instituição B, verifica-se que ela possui uma abertura maior quanto à proposta de inovação, apesar de algumas restrições quanto a barreiras organizacionais. Essa instituição possui um setor responsável pela inovação, mas que não adentra nas questões relacionadas aos contratos terceirizados.

Fica evidente o quanto a instituição B é favorável a propostas que venham trazer melhorias nas atividades realizadas. Desse modo, as propostas de inovação não são restritas a determinados setores e alguns servidores, e sim uma tendência da instituição.

Já para a instituição C verifica-se a existência de barreira cultural quando surgem propostas de inovação com certa restrição no grau de autonomia. Além disso, verificou-se que problemas na comunicação afetam o andamento das atividades realizadas.

Apesar desses entraves, a instituição C conta com projetos inovadores específicos e, principalmente, relacionados a iniciativas individuais de alguns servidores e determinadas áreas como a inclusão de ANS nos contratos terceirizados de limpeza, sistema informatizado para solicitação de compras, gestão de materiais, entre outros.

5.3.1.1.2 Aspectos financeiros

A realidade de cada instituição indica como a organização é estruturada para fins do monitoramento dos resultados, ou seja, a qualidade na entrega dos serviços à população atendida, sem deixar de prever a redução nos custos envolvidos. Para Sorensen e Torfing (2012), com relação à inovação na instituição pública, deve-se atentar ao aumento das expectativas da população e às limitações de recursos atuais.

Nos levantamentos realizados, fica clara a necessidade do controle dos custos envolvidos na contratação de empresas terceirizadas. Isso se dá em virtude da restrição orçamentária e da correta aplicação dos recursos, bem como a adequada qualidade na entrega do serviço.

Essa restrição orçamentária é observada, atualmente, nas esferas federal, estadual e municipal. Cabe aos gestores das instituições públicas promoverem formas de reduzir os custos envolvidos na prestação dos serviços, sem deixar de atentar-se às expectativas da população. Dificuldades enfrentadas para gerir o atendimento das necessidades da população e as restrições existentes servem como incentivo à proposta de novas formas de entrega do serviço com maior eficiência.

5.3.1.1.3 Processo de mudança

Mudanças na legislação, bem como alterações na conjuntura organizacional ocorrem constantemente. As instituições públicas precisam se manter atualizadas para adequação dos serviços prestados, por isso há necessidade que ocorra um maior número de modernizações organizacionais (QUEIROZ; CKAGNAZAROFF, 2010).

A identificação e proposição de ações de melhoria a partir da observação e análise dos indicadores dos processos tendem a gerar um ciclo de melhoria. Tal pôde ser identificado na mudança do processo de contratação realizado nas instituições B e C.

O aperfeiçoamento dos métodos de controle a fim de que se tenha maior domínio sobre o andamento do processo, seus reflexos e resultados a logo prazo possibilita que seja iniciada uma mudança organizacional. Além disso, estimula que outras áreas dentro de cada instituição venham a propor inovações em seus processos de trabalho.

A elaboração dos parâmetros para instituir o ANS exigiu dedicação, planejamento e esforço de todas as unidades participantes do processo. Tal momento de criação exige o detalhamento dos serviços e das condições em que esses serviços devem ser entregues pela contratada.

Ressalta-se o trabalho desenvolvido pelas áreas de planejamento das instituições B e C por propor e elaborar os contratos com tais melhorias. Essa tarefa é difícil de ser realizada devido às resistências institucionais arraigadas, mas que foram ultrapassadas com esforço e dedicação dos atuantes nesse processo.

5.3.1.2 Considerações dos multicasos

Evidencia-se que as instituições se preocupam em manter o foco em seus processos principais e terceirizar as atividades de apoio. Ao realizar a terceirização, o sentimento de segurança que essas organizações possuíam quando tinham o domínio da atividade deve ser mantido e, para tanto, o estabelecimento de contratos com a definição de ANS torna-se fundamental.

Em virtude disso, destaca-se que o modelo de contratação com a utilização de ANS deveria ser implantada nos demais contratos das instituições B e C com a respectiva adaptação a cada serviço executado. Os benefícios identificados nos contratos de limpeza poderiam ser expandidos aos outros serviços prestados. O importante, nesses casos, é garantir a segurança dos contratos e eficiência do processo, sem perder qualidade.

No quadro 5 estão as considerações ressaltadas das instituições no estudo dos multicasos.

Quadro 5 – Considerações de cada uma das instituições públicas avaliadas

Instituição/ considerações	Instituição A	Instituição B	Instituição C
Possui ANS no contrato de limpeza	Não possui ANS	Possui ANS	Possui ANS
Motivação para adoção dos ANS	Não há, neste momento	Motivação por meio de normativas e qualidade	Motivação por meio de normativas, necessidade de melhoria nos processos envolvidos e qualidade
Outros métodos de avaliação da qualidade do serviço executado	Sim, ISO 9001	Não possui	Não possui
Processo de trabalho	Indicadores satisfatórios de seus processos de trabalho desde que permaneça a certificação da ISO 9001.	Conformidade do processo com os requisitos legais e a integração de ponta a ponta do processo com a coerência do método de trabalho desde a área de planejamento até a área de execução e acompanhamento do contrato terceirizado	
Benefícios da aplicação do ANS	Os benefícios da aplicação podem ser convertidos em melhorias no controle das ações que envolvem a prestação dos serviços.	Resultados benéficos apresentados no mesmo mês de pagamento da fatura. Melhor controle do contrato e melhores resultados verificados.	

(conclusão)

Instituição/ considerações	Instituição A	Instituição B	Instituição C
Dificuldades para a aplicação do ANS	Aprofundamento inicial do método por parte dos fiscais atuantes na execução dos contratos, bem como da equipe de planejamento e controle Cada instituição elabora o método que mais se encaixa em sua estrutura organizacional.		
Aspectos financeiros	As três instituições trazem a preocupação com relação à redução de custos envolvidos nas contratações de empresas terceirizadas. A restrição orçamentária é verificada nas esferas federal, estadual e municipal.		
Implicações finais	Como existe a possibilidade de contratar futuramente uma empresa que não atinja a qualidade esperada ou que não tenha a competência para tal é importante avaliar a implantação do ANS em seus contratos.	Deve ser avaliada a inclusão de ANS de acordo com o serviço executado nos demais contratos terceirizados.	

Fonte: Elaborado pela autora (2017).

Para a instituição A, apesar de não existirem incentivos à implantação de ANS, atualmente, se acredita que o controle sobre todas as ações realizadas pela contratada com reflexos diretos no valor da fatura pode surtir efeitos ainda não evidenciados pela instituição. Além disso, pode melhorar o acompanhamento do serviço e, com base nas medições realizadas, analisar seu desenvolvimento e tomar ações gerenciais com base nos dados levantados.

Nesse contexto, ressalta-se a importância de estudos e análises específicas na gestão pública com o controle de riscos envolvidos nos contratos terceirizados, o que prevê estudar métodos e técnicas que visam a aumentar a segurança dos processos pela antecipação das condições inseguras. Esse tema está diretamente relacionado à inovação, em virtude da construção de normativas que busque fornecer maior efetividade do trabalho desenvolvido. Garantir a plena execução das atividades com o gerenciamento e controle dos riscos prevê a redução do retrabalho e supressão de atividades desnecessárias.

6 CONCLUSÕES

Neste estudo objetivou-se avaliar, sob o ponto de vista da inovação organizacional na gestão pública, mudança nos processos de trabalho vinculada à área da terceirização. No capítulo cinco atingiu-se o objetivo geral, no qual foi realizada a identificação do processo de inovação organizacional com aprimoramento dos processos de trabalho ligados aos contratos firmados entre instituições públicas e empresas privadas.

Os objetivos específicos também foram alcançados. Na seção 5.1 foi efetuada a apresentação dos aspectos vinculados à inovação para as instituições avaliadas; ao passo que na seção 5.2 foi realizada a descrição dos modelos de processos de trabalho junto aos contratos terceirizados para as três instituições. Já a avaliação e comparativo entre elas com a percepção dos resultados adquiridos em virtude da implementação do processo inovativo consta na seção 5.3.

Num primeiro momento, através dos materiais coletados e das entrevistas realizadas, foi feita a descrição de como cada instituição se estrutura organizacionalmente, bem como se constitui em virtude da especificidade de trabalho e da necessidade de cada um a ser atendida. Através da pesquisa, pode-se ir além de uma descrição objetiva e contemplar as práticas propostas quando se trata de projetos inovadores junto aos contratos terceirizados.

Fez-se a identificação da estrutura organizacional de cada instituição (seção 4.4) para que orientasse como cada uma delas trata a inovação. Além disso, observou-se a cultura organizacional, barreiras organizacionais, qualidade da comunicação de forma a possibilitar a proposição de inovação com o melhor monitoramento dos resultados e do desempenho do processo gerido.

Interação dentro e fora da instituição promove novos arranjos de práticas, rotinas e relacionamentos. Uma organização mais fluida e flexível na qual os indivíduos são incentivados a desenvolver novas ideias e formas de realizar as tarefas promovem novas rotinas de trabalho como a aplicação de ANS nos contratos terceirizados. Entretanto, a forma de contratação mais comumente verificada é realizada pela

quantificação de postos de trabalho, o que é necessário para atendimento da demanda sem a utilização de ANS.

A inovação é uma forma de mudar algo para desenvolver ou inventar novas soluções. Para a aplicação de ANS nas instituições B e C, houve a necessidade de ser definido o instrumento de avaliação dos serviços prestados pela contratada, bem como o processo para estabelecimento da periodicidade, das formas de coleta e da forma de apuração dos resultados obtidos no contrato firmado. Estas etapas cumprem as fases para que a inovação seja aplicada nas instituições, bem como viabilizam a racionalidade e aproveitamento máximo das potencialidades existentes das instituições públicas. Desta forma, o ANS foi utilizado como ferramenta a fim de possibilitar que melhorias fossem implantadas nos processos de trabalho nas instituições B e C.

Também se pode concluir que a inovação incremental realizada nas instituições B e C com melhorias nos processos organizacionais tiveram como objetivo identificar as etapas críticas e gargalos nos procedimentos adotados, bem como verificar atividades do processo que não adicionam valor ao que estava sendo entregue ou o fazem de forma menos eficiente. Quanto a essas, coube o esforço de racionalização dos processos de trabalho como a utilização do ANS.

Como os contratos das instituições B e C possuem foco em áreas exclusivas da saúde ocorre uma maior preocupação quanto aos riscos de contaminação e, por conseguinte, um impulsionador para métodos mais apropriados à avaliação da qualidade na prestação dos serviços. Fica claro que o objetivo das instituições é a qualidade na entrega do serviço contratado com um menor custo e, para tanto, cada uma delas se organizou com o modelo que se encaixa no seu padrão de melhor gerir seus contratos.

As práticas realizadas pelas instituições B e C consideraram aplicar melhorias nos processos de trabalho de forma a garantir a entrega do serviço prestado de forma eficiente à população. A implementação do ANS, nessas instituições, possibilitou garantir que o pagamento fosse realizado de acordo com a qualidade verificada, conferindo maior eficiência à Administração Pública.

Por outro lado, atenta-se que o modelo aplicado na instituição A não ocorre com a especificação em contrato da avaliação da qualidade dos serviços executados

diretamente relacionada ao pagamento da fatura, ou seja, não utiliza o ANS. O método utilizado de contratação com pagamento de fatura vinculado à presença do prestador não especifica em contrato se o serviço foi prestado nem se foi realizado com qualidade adequada. Entretanto, a instituição A utiliza outras ferramentas como a pesquisa de satisfação interna e o Sistema de Gestão da Qualidade implementado pela ISO 9001 para controle da qualidade do serviço.

Para a instituição A, no momento atual, conclui-se que a não utilização de ANS mostra-se plenamente cabível quando se trata da entrega do serviço prestado e da eficiência do processo. A qualidade esperada é atingida com a utilização do método de trabalho praticado.

No entanto, com a demanda permanente do serviço e a impossibilidade de renovação de contrato com mais de cinco anos de vigência, identifica-se a possibilidade de contratar futuramente uma empresa que não atinja a qualidade esperada ou que não tenha a competência para tal. Essa perspectiva suscita que a instituição A avalie a implantação de acordo de níveis de serviços nos próximos contratos.

Este estudo buscou construir conhecimento sobre um tema pouco abordado e estabelecer, a partir de uma perspectiva diferenciada, as propostas de projetos para a contratação de empresas terceirizadas que necessitem melhorias para controle na verificação da qualidade do serviço entregue. Aprofundou-se em iniciativas pouco exploradas e em áreas antes não relatadas em projetos do ENAP, bem como na inclusão de ANS nos contratos terceirizados contínuos firmados entre instituições públicas e empresas privadas.

Sugere-se que sejam realizados trabalhos relativos à inovação na gestão pública visando incentivar melhorias nos processos de trabalho realizados nas três esferas públicas. Tais trabalhos servirão para divulgar os resultados obtidos pela instituição avaliada, que poderão ser utilizados como referência para inovações em outras organizações públicas.

Por fim, salienta-se que a inclusão de sistemas informatizados nos processos que envolvem a contratação de empresas terceirizadas possibilitará um maior controle do que é realizado em contrato com a utilização de parâmetros rastreáveis. Com isso,

será possível realizar o alinhamento dos sistemas aos processos realizados pela instituição resultando em melhoria na entrega do serviço à comunidade.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando L.; COUTO, Cláudio G. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 40-47, jul./set. 1996. Disponível em: <http://www.academia.edu/4197180/A_redefini%C3%A7%C3%A3o_do_papel_do_Estado_no_%C3%A2mbito_local>. Acesso em: 14 out. 2016.
- ALBERTIN, Alberto Luiz; SANCHEZ, Otávio Próspero. **Outsourcing de TI: impactos, dilemas, discussões e casos reais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.
- ALMEIDA, Marilis Lemos de. **Rede de inovação: a articulação de Estado, Empresa, Universidade**. v. 1. Porto Alegre, RS: Editora UFRGS, 2014.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 05 abr. 2016.
- BRASIL. **Lei nº 9.632 de 1998**. Dispõe sobre a extinção de cargos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Brasília, DF, 1998. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1998/lei-9632-7-maio-1998-372339-norma-pl.html>. Acesso em: 10 abr. 2016.
- BRASIL. **Lei nº 8.666 de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 14 out. 2016.
- BRASIL. **Decreto nº 5.378 de 2005**. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5378.htm>. Acesso em: 15 jul. 2016.
- BRASIL. Ministério do Planejamento de Gestão. **Instrução Normativa nº 02 de 2008**. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não Brasília, DF, 2008. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in02_30042008.htm>. Acesso em: 02 abr. 2016.
- BRASIL. **Portaria nº 128 de 2014**. Dispõe sobre a licitação e a execução de contratos de serviços no âmbito da Secretaria do Tribunal de Contas da União (TCU). Brasília, DF, 2014. Disponível em:

www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/PORTN/20140609/PRT2014-128.doc. Acesso em: 15 abr. 2016.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**, Brasília, DF, n. 4, 1997. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno04.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Guia “d” simplificação**. 2005. Brasília, DF. 2006. Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br/content/guia-d-simplifica%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Escola Nacional de Administração Pública (Enap). **Concurso Inovação**. Brasília, DF. 2017. Disponível em: <<https://inovacao.enap.gov.br/>>. Acesso em: 25 abr. 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Escola Nacional de Administração Pública (Enap). **Manual de orientações: 20º Concurso Inovação na Gestão Pública**. Brasília, DF. 2015. Disponível em: <<https://inovacao.enap.gov.br/o-concurso>>. Acesso em: 25 abr. 2016.

BRASIL. **Portal de Compras do Governo Federal**. Brasília, DF, [2005]. Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/>>. Acesso em: 04 abr. 2016.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Modelos de gestão em organizações públicas: teorias e tecnologias gerenciais para a análise e transformação organizacional**. Caxias do Sul: Editora Educ, 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 47, n. 1, jan./abr. 1996. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702/550>>. Acesso em: 18 set. 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2000.

ENDERLE, Rogério. **Capacitação Tecnológica e Sistemas de Inovação: uma abordagem neoshumpeteriana/evolucionária da inserção da indústria gaúcha no atual paradigma tecnoeconômico**. 2011. Tese (Doutorado em Economia) - Programa de Pós-graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/49935/000837227.pdf?sequence=>>>. Acesso em: 06 abr. 2016.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. **Revista Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 15, n. 45, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1984-92302008000200009&script=sci_arttext>. Acesso em: 15 set. 2016.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. In: JACOBI, Pedro; PINHO, José Antonio (Org.). **Inovação no campo da gestão pública local**. Novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 41-76.

FARIA, Luciana Jacques. Nova Administração Pública: O processo de inovação na Administração Pública Federal brasileira visto pela experiência do “Concurso Inovação na Gestão Pública Federal”. In: ENCONTRO DA ANPAD, 33., 2009, São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS378.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

FERREIRA, Vicente da Rocha Soares et al. Inovação no setor público federal no Brasil na perspectiva da inovação em serviços. **Revista de Administração e Inovação - RAI**, São Paulo, v. 12, n. 4 p. 99-118, out./dez. 2015. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rai/article/view/101521/107570>>. Acesso em: 17 maio. 2016.

FIGUEIREDO, Paulo N. **Gestão da inovação: conceitos, métricas e experiências de empresas no Brasil**. Rio de Janeiro: LTC, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIRARDI, Dante. **A terceirização como estratégia competitiva nas organizações**. Coletânea Gelre. – Série estudos do trabalho. [Florianópolis], 2006. Disponível em: <http://gelre.com.br/wp-content/uploads/2016/01/Estudo_Terceirizacao.pdf>. Acesso em: 28 set. 2016.

GONÇALVES, Rachel Kerber; OLIVEIRA, Janaina Mendes de. Inovação na Administração Pública: Análise das experiências premiadas no concurso inovação na gestão pública federal nos anos 2011-2014. In: CONGRESSO NACIONAL DE MESTRADOS PROFISSIONAIS EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 1., 2016, Curitiba. **Anais...** Curitiba, 2016. Disponível em: <<http://www.profiap.org.br/profiap/eventos/2016/i-congresso-nacional-de-mestrados-profissionais-em-administracao-publica/anais-do-congresso/40673-2.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

HAGUETTE, Teresa Maria Frota. **Metodologias qualitativas na sociologia**. Petrópolis: Vozes, 1990.

HALVORSEN, Thomas. On innovation in the Public Sector. In: HALVORSEN, Thomas et al. **On the differences between public and private sector innovation**. Oslo: NIFU STEP, 2005. p. 02-18. Disponível em:

<<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan046809.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2016.

HOOD, Christopher. A public management for all season. **Royal Institute of Public Administration**, Medford, v. 69, p. 03-19, 1991. Disponível em:

<<http://onlinelibrary.wiley.com/wol1/doi/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x/references>>. Acesso em: 14 out. 2016.

KLERING, Luis Roque; ANDRADE, Jackeline Amantino de. Inovação na gestão pública: compreensão do conceito a partir da teoria e da prática. In: JACOBI, Pedro; PINHO, José Antonio (Org.). **Inovação no campo da gestão pública local**. Novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

LEIRIA, Jerônimo Souto. **Terceirização** – uma alternativa de flexibilidade empresarial. Porto Alegre: Ortiz, 1991.

LEIRIA, Jerônimo Souto. **Terceirização** – uma alternativa de flexibilidade empresarial. São Paulo: Gente, 1995.

MAGALHÃES, Ivan Luizio; PINHEIRO, Walfrido Brito. **Gerenciamento de serviços de TI na prática**: uma prática com base na ITIL. São Paulo: Novatec, 2007.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio da pesquisa social. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2011.

MOTTA, Paulo Roberto. **Transformação organizacional**: a teoria e a prática de inovar. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.

OLIVEIRA, Luiz Guilherme de; SANTANA, Rafael Liberal Ferreira de; GOMES, Vanessa Cabral. **Inovação no setor público**: uma reflexão a partir das experiências premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal – Cadernos 38. Elaboração do Texto Original: CEAG/Unb – Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração Pública da Universidade de Brasília. Relatório Final Enap – CEAG/UnB. Brasília, DF, 2014. Disponível em:

<http://www.enap.gov.br/documents/52930/584994/150311_caderno_enap_38_.pdf/ae4d9386-76c7-449c-8be1-c0efb57937a3>. Acesso em: 14 set. 2016.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. Departamento Estatístico da Comunidade Européia. **Oslo Manual**: Proposta de diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação tecnológica. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <download.finep.gov.br/imprensa/manual_de_oslo.pdf>.

Acesso em: 14 mar. 2016.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração Pública**: teoria e questões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

QUEIROZ, Roberta Graziella Mendes; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Inovação no Serviço Público: Uma análise de Choque de Gestão (2003-2010) sob a ótica dos servidores e dos preceitos teóricos envolvidos à temática inovação no serviço público. **Revista da Administração Pública – RAP**- Rio de Janeiro, p. 679-705, maio/jun. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v44n3/07.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

RABELO, Fernanda Lima. O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945). **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, São Leopoldo, v. 3, n. 6, dez. 2011. Disponível em: <<https://www.rbhcs.com/rbhcs/article/view/109/108>>. Acesso em: 25 set. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. **Compras Eletrônicas RS**. Porto Alegre, [2009]. Disponível em: <<http://www.compras.rs.gov.br/>>. Acesso em: 05 out. 2016.

SÃO PAULO. Secretaria da Fazenda. **Caderno de Estudos Técnicos de Serviços Terceirizados da Secretaria da Fazenda do Governo de São Paulo - CADERTEC**. São Paulo, 2014. Disponível em: <http://www.cadterc.sp.gov.br/BEC_Servicos_UI/cadterc/ui_CadTercApresentacao.aspx>. Acesso em: 22 maio. 2016.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. **Introdução à gestão pública**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SARKAR, Soumodip. **O empreendedor inovador** – Faça diferente e conquiste seu espaço no mercado. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do desenvolvimento econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito e o ciclo econômico. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez, 2007.

SORENSEN, Eva; TORFING, Jaboc. Collaborative innovation in the Public Sector. The Innovation Journal. **The Public Sector Innovation Journal**, [S.l.], v. 17, 2012. Disponível em: <http://www.innovation.cc/volumes-issues/intro_eva_sorensen_torfing_17v1i1.pdf>. Acesso em: 20 maio 2016

SPINK, P. A Inovação na perspectiva dos inovadores. In: JACOBI, P.; PINHO, J. A. (Org.). **Inovação no campo da gestão pública local**: novos desafios, novos patamares. São Paulo: FGV editora, 2006.

TIDD, Joe; BESSANT, John; PAVITT, Keith. **Gestão da inovação**. Porto Alegre: Bookman, 2008.

TIGRE, Paulo Bastos. **Gestão da inovação**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

VIEIRA, Antonieta Pereira et al. **Gestão de contratos de terceirização na administração pública**: teoria e prática. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso**: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

WINDRUM, Paul. Innovation and entrepreneurship in public services. In: WINDRUM, Paul; KOCH, Per. **Innovation in Public Sector Services**: Entrepreneurship, Creativity and Management. UK and USA, 2008. p. 03–20. Disponível em: <[https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=LhpHU90oztcC&oi=fnd&pg=PA3&dq=Windrum,+P.+\(2008\).+Innovation+and+entrepreneurship+in+public+services&ots=_0aLGuVWkZ&sig=h1Gk40909xJKCjrl2162UgUiXgo#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=LhpHU90oztcC&oi=fnd&pg=PA3&dq=Windrum,+P.+(2008).+Innovation+and+entrepreneurship+in+public+services&ots=_0aLGuVWkZ&sig=h1Gk40909xJKCjrl2162UgUiXgo#v=onepage&q&f=false)>. Acesso em: 04 out. 2016.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA

Quadro 1 - Primeiro roteiro de entrevista

	Entrevista 1
Órgão/ Instituição	
Grau de instrução	
Tempo de serviço	
Cargo/função	
Quantidade de servidores no órgão e no setor	
Data	
1- Há algum departamento/setor responsável por projetos de inovação? Se sim, qual? Se não, deve-se a quê?	
2- Existem barreiras organizacionais à implementação de projetos inovadores? Se sim, como ocorrem? Se não, porque não existem? Qual o grau de autonomia para a implantação destes projetos?	
3- A alta administração apoia projetos de inovação? Se sim, como ocorrem? Se não, deve-se a quê?	
4- Existem projetos inovadores que sejam do seu conhecimento dentro de seu órgão? Se sim, poderia citar alguns? Existem projetos inovadores vinculados aos processos de trabalho?	
5- Avalie a qualidade da comunicação dentro de seu Órgão e entre o seu Órgão e empresas terceirizadas. Quais os mecanismos utilizados?	
6- Quantos contratos de empresas terceirizadas de serviços contínuos são geridos/ acompanhados em seu Órgão?	
7- Como é realizada a maior parte da contratação de funcionários terceirizados contínuos em seu Órgão? Se são por postos de trabalho, metragem, rotinas de trabalho, entre outros. Sempre foi realizado esse modelo de contratação?	
8- Como é organizada e estruturada a contratação dos profissionais por postos de trabalho sem a utilização de ANS? Existe um sistema de controle da efetividade?	
9- Existem problemas vinculados ao modelo de contratação por postos de trabalho sem ANS ? Se sim, quais são? Se não, deve-se a quê?	
10- Como avalia o modelo de contratação por ANS diante dos outros modelos aplicados no seu próprio Órgão ou em outros Órgãos Públicos?	
11- Quais foram os objetivos buscados no contrato voltado para o pagamento da fatura após a verificação da qualidade da prestação dos serviços?	
12- Como foi sua participação na construção do projeto de inovação junto ao contrato de limpeza específica para Áreas de Saúde no seu Órgão? Quais foram os motivos que levaram para a aplicação desse modelo de contratação?	
13- Como foi a aplicação deste contrato? Houve dificuldades na sua aplicação/ execução? Se sim, quais foram? Estes foram solucionados no decorrer do contrato?	
14- O resultado final da iniciativa foi satisfatório para seu trabalho na sua visão? Houve benefício para seu órgão a partir desta iniciativa? Quais os resultados obtidos?	
15- Quais as informações e ferramentas de consulta utilizados para embasar essa construção para o contrato de limpeza de áreas de saúde?	

16- Existem pessoas/setores para dar assistência quando algum problema ocorre dentro do processo de mudança ligado a inovação citada acima?

17- Como o seu Órgão/ setor se atualiza sobre novas necessidades voltados ao público interno e/ou externo?
--

Comentários:	
--------------	--

Fonte: Elaborado pela autora (2017)

Quadro 2 - Segundo roteiro de entrevista

Entrevista 2	
Órgão/ Instituição	
Grau de instrução	
Tempo de serviço	
Cargo/função	
Quantidade de servidores no órgão e no setor	
Data	
1- Há algum departamento/setor responsável por projetos de inovação? Se sim, qual? Se não, deve-se a quê?	
2- Existem barreiras organizacionais à implementação de projetos inovadores? Se sim, como ocorrem? Se não, porque não existem? Qual o grau de autonomia para projetos de inovação?	
3- A alta administração apoia projetos de inovação? Se sim, como ocorrem? Se não, deve-se a quê?	
4- Existem projetos inovadores que sejam do seu conhecimento dentro de seu órgão? Se sim, poderia citar alguns? Existem projetos inovadores vinculados aos processos de trabalho?	
5- Avalie a qualidade da comunicação dentro de seu Órgão e entre o seu Órgão e empresas terceirizadas. Quais os mecanismos utilizados?	
6- Quantos contratos de empresas terceirizadas de serviços contínuos são geridos/ acompanhados em seu Órgão?	
7- Como é realizada a maior parte da contratação de funcionários terceirizados em seu Órgão? São por postos de trabalho, metragem, rotinas de trabalho, entre outros. Sempre foi realizado esse modelo de contratação?	
8- Conhece o modelo de contratação com a utilização de ANS? Como avalia o modelo de contratação por ANS diante dos outros modelos aplicados no seu próprio Órgão ou em outros Órgãos Públicos?	
09- Existem problemas vinculados ao modelo de contratação por postos de trabalho sem ANS? Se sim, quais são? Se não, deve-se a quê? Quais os benefícios que poderiam ser adquiridos com a utilização de ANS?	
10- Na sua visão o que poderia ser alterado aos modelos de contrato existente que pudesse trazer melhorias ao processo de trabalho?	
11- Como o seu Órgão/ setor se atualiza sobre novas necessidades voltados ao público interno e/ou externo?	
Comentários:	

Fonte: Elaborado pela autora (2017)

ANEXO A – MODELOS DE AVALIAÇÃO POR ANS

Quadro 1 - Módulos e itens de avaliação

MÓDULOS		ITENS AVALIADOS
A	EQUIPAMENTO PRODUTO E TÉCNICA	A.1- Carro de Limpeza
		A.2- Produtos de Limpeza
		A.3- Técnicas de Limpeza
B	QUALIDADE DOS PROFISSIONAIS	B.1- Uniformidade da equipe
		B.2- Apresentação- Uniformização
		B.3 – Equipamento de Proteção Individual
C	FREQUÊNCIA	C.1- Cumprimento do Cronograma e das atividades
D	INSPEÇÃO DE SERVIÇOS	D.1- Avaliação direta nas áreas em 17 itens
RESULTADO DA AVALIAÇÃO DE QUALIDADE DOS SERVIÇOS DE LIMPEZA		

Fonte: São Paulo (2014, p. 149).

Quadro 2 - Conceitos da pontuação a ser utilizada em todos os itens

MUITO BOM	BOM	REGULAR	PÉSSIMO
03 (três) pontos	02 (dois) pontos	01 (um) ponto	0 (zero) ponto

Fonte: São Paulo (2014, p. 147)

Quadro 3 – Nível de conformidade dos itens

CONCEITO	NÍVEL DE CONFORMIDADE
Muito bom	inexistência de poeira; inexistência de sujidade; vidros limpos; superfície sem sangue e ou fluidos corpóreos; todos os dispensadores limpos e abastecidos corretamente; recipientes para o acondicionamento dos resíduos limpos, com embalagens adequadas volume até 2/3; funcionário fixo e treinado no setor, uniformizado e com EPI; materiais e produtos padronizados em quantidade suficiente; carrinho de limpeza limpo, estado de limpeza das cabeleiras de mopp e panos de limpeza, livres de resíduos.
Bom	ocorrência de poeira em local isolado que não seja próximo à execução de procedimentos invasivos; ocorrência isolada de lixeira fora do padrão; ocorrência isolada no reabastecimento.
Regular	ocorrência de poeira em vários locais, que não seja próximo à execução de procedimentos invasivos; ocorrência de várias lixeiras fora do padrão; ocorrências por falta de reabastecimento; quebra de técnica de limpeza; saídas de ar condicionado sujas e móveis sujos ou com poeira; piso sujo e molhado.
Péssimo	poeira e sujidades em salas cirúrgicas, locais de procedimentos e mobiliários; presença de sangue e fluidos corpóreos nas superfícies; ocorrência de poeira em superfícies fixas próximas ao paciente, local de preparo de medicamentos, salas de procedimentos; quebra de técnica de limpeza; carro de limpeza incompleto;

	saídas de ar condicionado sujas e móveis sujos com poeira; não reabastecimento de descartáveis, uso incorreto dos sacos de lixo nos recipientes; lixeiras sujas e transbordando; piso molhado ou sujo, oferecendo risco de acidentes; não cumprimento do plano de atividades e do cronograma de limpeza sem motivo ou sem comunicação com o contato do contratante; funcionário com uniforme e EPI incompleto não uso de EPC; execução de limpeza sem técnica adequada; materiais, produtos ou equipamentos incompletos ou em quantidade insuficiente; sanitários e vestiários sujos.
--	---

Fonte: Adaptado de São Paulo (2014, p. 147)

Quadro 4 – Indicador I da Instituição B

Indicador I – 0 a 60 pontos : Inspeção dos Serviços	
Finalidade	Indicador de Qualidade do Serviço Prestado
Meta a Cumprir	Média dos resultados das avaliações deve ser igual a 1.
Instrumento de medição	Formulário de Avaliação da Qualidade dos Serviços de Limpeza
Forma de Acompanhamento	Semanal, com 8 a 20 avaliações, sendo de 50% em áreas pré-determinadas e 50% em áreas aleatórias
Periodicidade	Mensal
Mecanismo de Cálculo	Pontuação total obtida / pontuação total aplicável
Início da Vigência	Após 30 dias do início da prestação de serviços
Faixas de Pontuação	De 0,95 até 1 – 60 pontos
	De 0,94 até 0,85 – 50 pontos
	De 0,84 até 0,75 – 40 pontos
	De 0,74 até 0,65 – 30 pontos
	De 0,64 até 0,55 – 20 pontos
	De 0,54 até 0,45 – 10 pontos
	Abaixo de 0,44 – 0 pontos
Sanções	Se o resultado for inferior a 0,55 por 3 meses consecutivos , será considerado inexecução parcial do contrato, podendo a contratante rescindir o contrato.
Observações	Cumulativo com os indicadores II, III, IV, V e VI

Fonte: Edital para contratação de empresa terceirizada – Instituição B

Quadro 5 – Indicador II da Instituição B

Indicador II – 0 a 10 pontos : Pesquisa de Satisfação do Cliente Interno	
Finalidade	Garantir a qualidade do serviço e a satisfação dos clientes
Meta a Cumprir	100% de grau <i>ótimo</i>
Instrumento de medição	Pesquisa de Satisfação do Cliente Interno
Forma de Acompanhamento	Através de relatório emitido pela contratada e validado pela Contratante
Periodicidade	Pesquisa trimestral, aplicada a 1/3 dos ambientes contratados a cada mês
Mecanismo de Cálculo	Total de graus <i>ótimo</i> nas de pesquisas aplicadas / total de itens do formulário de pesquisa X de pesquisas aplicadas
Início da Vigência	Após 60 dias do início da prestação de serviços
Faixas de Pontuação	De 75 a 100% de <i>ótimo</i> – 10 pontos
	De 74 a 60% de <i>ótimo</i> – 8 pontos
	De 59 a 45% de <i>ótimo</i> – 6 pontos
	De 44 a 30% <i>ótimo</i> – 4 pontos
	De 29 a 20% de <i>ótimo</i> – 2 pontos
	Abaixo de 19 de <i>ótimo</i> – 0 pontos
Sanções	Se o resultado for inferior a 30% do conceito <i>ótimo</i> por 3 meses

Indicador II – 0 a 10 pontos : Pesquisa de Satisfação do Cliente Interno	
	consecutivos , será considerado inexecução parcial do contrato, e a contratante poderá rescindir o contrato.
Observações	Cumulativo com os indicadores I, III, IV, V e VI

Fonte: Edital para contratação de empresa terceirizada – Instituição B

Quadro 6 – Indicador III da Instituição B

Indicador III – 0 a 10 pontos : Execução do Programa de Atividades de Limpeza	
Finalidade	Garantir a periodicidade das limpezas programadas
Meta a Cumprir	Execução de 100% das atividades programadas
Instrumento de medição	Cronograma de Limpeza Terminais
Forma de Acompanhamento	Através de cronograma gerado pela contratada e acompanhado pela contratante
Periodicidade	Mensal
Mecanismo de Cálculo	Limpezas realizadas / limpezas previstas
Início da Vigência	30 dias após o início da prestação de serviços
Faixas de Pontuação	De 95 até 100% – 10 pontos
	De 94 até 85% – 8 pontos
	De 84 até 75% – 6 pontos
	De 74 até 65% – 4 pontos
	De 64 até 50% - 2 pontos
	Abaixo de 49% - 0 pontos
Sanções	Se o resultado for inferior a 65% por 3 meses consecutivos , será considerado inexecução parcial do contrato, e a contratante poderá rescindir o contrato.
Observações	Cumulativo com os indicadores I, II, IV, V e VI

Fonte: Edital para contratação de empresa terceirizada – Instituição B

Quadro 7 – Indicador IV da Instituição B

Indicador IV – 0 a 10 pontos: Retenção de Talentos	
Finalidade	Indicador de Fixação e Capacitação da Equipe
Meta a Cumprir	Indicador deve ser menor que 10%
Instrumento de medição	Relatório de Rotatividade
Forma de Acompanhamento	A contratada deverá gerar um relatório mensal de demissões e admissões e de capacitações
Periodicidade	Mensal
Mecanismo de Cálculo	Número médio de demissões e admissões / nº médio de funcionários ativos
Início da Vigência	60 dias após o início das atividades
Faixas de Pontuação	De 0 a 10% de rotatividade - 10 pontos
	De 11 a 15% de rotatividade – 8 pontos
	De 16 a 20% de rotatividade – 6 pontos
	Acima de 21% de rotatividade -0 pontos
Sanções	Se o resultado for superior a 20% por 3 meses consecutivos, será considerado inexecução parcial do contrato, e a contratante poderá rescindir o contrato.
Observações	Cumulativo com os indicadores I, II, III, V e VI

Fonte: Edital para contratação de empresa terceirizada – Instituição B

Quadro 8 – Indicador V da Instituição B

Indicador V – 0 a 5 pontos : Materiais, Produtos e Equipamentos	
Finalidade	Garantir o aporte de produtos, materiais e equipamentos

	necessários a execução dos serviços
Meta a Cumprir	0 falta de produtos, materiais e equipamentos
Instrumento de medição	Relatório emitido pela contratante
Forma de Acompanhamento	A contratante avaliará diariamente a disponibilidade dos recursos necessários para a execução dos serviços
Periodicidade	Aferição diária e consolidação mensal (somatório dos resultados das aferições diárias)
Mecanismo de Cálculo	Itens em falta
Início da Vigência	30 dias após a assinatura do contrato
Faixas de Pontuação	De 0 a 1 item faltante por mês - 5 pontos
	De 2 a 3 itens faltantes por mês - 4 pontos
	De 4 a 5 itens faltantes por mês - 2 pontos
	Acima de 6 itens faltantes no mês -0 pontos
Sanções	Se houver falta de mais de 5 itens de equipamentos, acessórios ou produtos por 3 meses consecutivos, será considerado inexecução parcial do contrato, e a contratante poderá rescindir o contrato.
Observações	Cumulativo com os indicadores I,II, III, IV, e VI

Fonte: Edital para contratação de empresa terceirizada – Instituição B

Quadro 9 – Indicador VI da Instituição B

Indicador VI – 0 a 5 pontos : Documentação Legal e Obrigatória	
Finalidade	Garantir ao cumprimento da legislação trabalhista
Meta a Cumprir	0 falta de documentos ou atraso na entrega ou apresentação dos funcionários
Instrumento de medição	Protocolo de entrega
Forma de Acompanhamento	A contratante avaliará mensalmente a entrega dos necessários para regularização dos funcionários e liberação da fatura
Periodicidade	Mensal
Mecanismo de Cálculo	Documentos em falta
Início da Vigência	30 dias após a assinatura do contrato
Faixas de Pontuação	De 0 a 2 documentos faltante por mês – 5 pontos
	De 3 a 6 documentos faltantes por mês – 4 pontos
	De 7 a 9 documentos faltantes por mês – 2 pontos
	Acima de 10 documentos faltantes por mês -0 pontos
Sanções	Se o resultado for superior a 10 documentos por 3 meses consecutivos, será considerado inexecução parcial do contrato, e a contratante poderá rescindir o contrato.
Observações	Cumulativo com os indicadores I II, III, IV e V

Fonte: Edital para contratação de empresa terceirizada – Instituição B

Quadro 10 – Intervalo de pontos para liberação da fatura da Instituição B

DE 100 a 96 PONTOS	LIBERAÇÃO DE 100% DA FATURA
DE 95 a 86 PONTOS	LIBERAÇÃO DE 95% DA FATURA
DE 85 a 76 PONTOS	LIBERAÇÃO DE 90% DA FATURA
DE 75 A 66 PONTOS	LIBERAÇÃO DE 80% DA FATURA
ABAIXO DE 66 PONTOS	LIBERAÇÃO DE 70% DA FATURA

Fonte: Edital para contratação de empresa terceirizada – Instituição B

Quadro 11 – Avaliação da qualidade dos serviços de limpeza da Instituição B (referente ao Indicador I)

Contratada:			Competência:				
Peso	Critério	PTOS		Data			
			Unidade Avaliada				
5	Carro Funcional	3	Limpo, componentes organizados, sem falta de itens padronizados e devidamente identificados.				
		2	Limpo e organizado, com falta de até 02 itens padronizados.				
		1	Limpo e organizado, com falta acima de 02 itens padronizados.				
		0	Desorganizado, sujo e itens faltando.				
9	Técnicas de Limpeza	3	A técnica de limpeza está correta segundo as recomendações estabelecidas.				
		2	Os equipamentos e materiais estão corretos, mas há erro na ordem da realização de técnica.				
		1	A técnica está parcialmente correta, porém a solução dos baldes apresenta-se turva.				
		0	A técnica está incorreta e a solução muito suja.				
4	Organização do DML	3	Limpo, organizado, sem excessos ou objetos pessoais .				
		2	Com até um item acima não conforme.				
		1	Com até dois itens acima não conforme.				
		0	Sujo, desorganizado, com objetos pessoais e materiais misturados ou em excesso.				
3	Acessórios Sanitários (Espelhos, Toalheiro, saboneteira)	3	Acessórios completos e isentos de sujeira.				
		2	Pequena quantidade de sujeira.				
		1	Presença de sujeira nos cantos acessórios. Falta de material (papel higiênico, toalha e sabonete)				
		0	Presença de sujeira em sua extensão e interior. Falta de material.				
3	Telefone / Computadores	3	Aparelho limpo e sem gordura.				
		2	Aparelho com pouca sujeira no fone ou teclado.				
		1	Presença de sujeira na fiação, teclado e disco.				
		0	Presença de sujeira manchas e pó em fiação e no aparelho.				
10	Sanitários públicos	3	Sanitários limpos, secos e sem manchas removíveis. Lista de verificação preenchida e assinada.				
		2	Sanitários limpos e sem manchas removíveis, mas com piso ou bancadas				

			úmidas.					
		1	Sanitário molhado e com outros itens não conformes. Lista de Verificação não preenchida.					
		0	Ambiente sujo, molhado, com coletores cheios e sanitários sujos.					
8	Banheiros/ Sanitário dos Funcionários	3	Ambiente limpo, secos e sem manchas removíveis. Lista de verificação preenchida e assinada.					
		2	Ambiente limpo e sem manchas removíveis mas com piso ou bancadas úmidas. Lista de verificação preenchida e assinada.					
		1	Ambiente molhado e com outros itens não conformes.					
		0	Ambiente sujo, molhado, com coletores cheios e sanitários sujos.					
4	Bebedouro ou Filtro	3	Isto de sujeira, bandeja de bebedouro limpa.					
		2	Presença de sujeira na parede (carcaça), bandeja do bebedouro limpa.					
		1	Presença de manchas antigas de sujeira, bandeja do bebedouro isenta de sujeira orgânica.					
		0	Presença de sujeira orgânica e lodo.					
8	Box de Banho	3	Limpo e isento de manchas					
		2	Presença de manchas (gordura do sabão e água) antigas incrustadas.					
		1	Presença de sujeira nos trilhos e sujeira nos ralos (cabelos, Etc..).					
		0	Presença de lodo e sujeira orgânica.					
4	Coletores/ Carros para Resíduos	3	Coletor limpo, seco sem resquícios de matéria orgânica. Embalagem na cor correta de acordo com o resíduo gerado na área, sacos trocados com 2/3 de capacidade de acondicionamento.					
		2	Coletor limpo, seco com alguns resquícios de matéria orgânica. Presença de saco de lixo cheio além do limite 2/3.					
		1	Coletor sujo no seu interior. Molhada na parte interna, com embalagem adequada, com os resíduos transbordando.					
		0	Coletor sujo. Os resíduos transbordando, respingos de matéria orgânica, embalagem errada para o tipo de resíduo gerado. Não há troca dos sacos de lixo.					
6	Elevadores	3	Paredes, pisos, botoeira, frisos e luminárias e grades de ventilação limpos.					
		2	Limpo mas com algumas manchas de gordura na botoeira e paredes. Frisos sujos.					
		1	Com até dois itens acima não conforme.					
		0	Sujo, com manchas removíveis.					

6	Escadas (corrimão, degrau, espelho e paredes)	3	Limpa e com tratamento ou lavada em toda a sua estrutura.				
		2	Limpa mas necessitando de tratamento ou lavação.				
		1	Suja mas com tratamento de piso ou lavação.				
		0	Suja e sem tratamento de piso, com adesivos ou manchas.				
4	Extintores de Incêndio/ Quadros/ Murais	3	Ausência de pó				
		2	Presença de pouca quantidade de pó em sua superfície.				
		1	Presença de grande quantidade de pó na superior e lateral.				
		0	Presença de objetos de limpeza acondicionado inadequadamente e com sujidades.				
5	Móveis	3	Móveis limpos.				
		2	Móveis com pouca sujidade nos cantos de sua superfície.				
		1	Presença de sujidades nos cantos e pés.				
		0	Presença de pó e manchas em sua superfície.				
5	Paredes e Divisórias	3	Parede isenta de sujidade.				
		2	Parede isenta de sujidade orgânica; presença de sujidade em pontos localizados.				
		1	Parede isenta de sujidade orgânica; presença de sujidade manchas de fita adesiva envelhecida e pó.				
		0	Parede com manchas de secreção, restos de alimentos e respingos nas áreas mais baixas da parede.				
5	Persianas/ Cortinas Vinil	3	Persianas/cortinas limpas.				
		2	Persianas/cortinas com algumas manchas.				
		1	Persianas/cortinas com sujidade em pontos isolados e pó.				
		0	Persianas/cortinas com pó e sujas.				
8	Pias/Cubas/ Lavatórios	3	Pias isentas de sujidade.				
		2	Presença de manchas secas de água e produto de limpeza.				
		1	Presença de sujidade (resto de água suja) comando da torneira com sujidades.				
		0	Pias com presença de sujidades orgânica e lodo.				
6	Piso	3	Piso sem sujidades, com tratamento e com brilho.				
		2	Piso limpo mas sem tratamento ou brilho com sujidade nos cantos (pó)				
		1	Presença de sujidade solidas em extensão (detritos): piso com algumas manchas e sem tratamento.				

		0	Piso com sujidade orgânica (sangue, secreção restos de alimentos pó acumulado).						
4	Porta/Batentes/ Maçanetas	3	Portas e maçanetas limpas sem manchas.						
		2	Presença de sujidade removível na área próxima à maçaneta: Presença de pequena quantidade de sujidade (pó).						
		1	presença de sujidade removível: mão fita adesiva, pó respingo, presença de sujidade entre a porta e a parede.						
		0	Presença de sujidade orgânica e pó.						
2	saídas de Ar Condicionado Exaustores	3	Saída de ar condicionado e/ou exaustores isentos de poeira ou outras sujidade.						
		2	Saída de ar condicionado e/ou exaustores com presença de poeira em pontos localizados.						
		1	Saída de ar condicionado e/ou exaustores com presença de poeira, manchas e picumã.						
		0	Todas as saídas de ar condicionado e/ou exaustores apresentam poeira, manchas, picumãs,sujidades.						
3	Tapetes/ Capachos	3	Tapete limpo.						
		2	Tapete limpo com algumas sujidades sólidas.						
		1	Tapete com sujidades nos cantos, adesivos (chicletes), umidade.						
		0	Tapete apresentando sujidade solida além de papéis e pó.						
3	Teto/ Luminárias	3	Teto/luminárias limpo ,sem sujidade.						
		2	Teto/luminárias limpo ,com sujidade em ponto isolados.						
		1	Teto/luminárias com presença de sujidade nos cantos próximo á parede.						
		0	Teto/luminárias com sujidade como picumã, matéria orgânica, teias de aranha,etc.						
3	Vidros/ Janelas/ Parapeitos	3	Vidros limpos. O cronograma é cumprido.						
		2	Presença de discreta sujidade. O cronograma é cumprido parcialmente.						
		1	Vidro limpo com sujidade nos cantos, pó em sua extensão. O cronograma de limpeza não é cumprido.						
		0	presença de sujidade sólida e manchas de líquidos em sua extensão. A limpeza é deficiente.						
9	Reposição de Descartáveis	3	Sem Excessos, dispenser abastecido e limpo.						
		2	Com até um item acima não conforme.						
		1	Com até dois itens acima não conforme.						
		0	Com excesso ou desabastecido e sujo.						

PONTUAÇÃO MÁXIMA APLICAVEL (A)				
PONTUAÇÃO TOTAL OBTIDA (B)				
DE RESULTADO OBTIDO (B/A)				
Avaliador Contratada				
Avaliador Contratada do órgão				

Fonte: Edital para contratação de empresa terceirizada – Instituição B

Quadro 12 – Controle diário de limpeza da Instituição C

FISCAL – CONTROLE DIÁRIO DE LIMPEZA – AVALIAÇÃO DAS ÁREAS – MÓDULO D**SETOR XX****LEGENDA 3=MUITO BOM 2=BOM 1=REGULAR 0=PÉSSIMO**

Data:

Horário:

Área	Locais	Acess. Sanit	Ap. telef	Bebedouro	Box de banho	Extintores	Lavatório	Móveis	Paredes	Persiana	Pia/Cubas	Piso	Porta	Lixeiras	Ar condic	Tapete	Teto	Janela/ vidro
		D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10	D11	D12	D13	D14	D15	D16	D17
1	SALA A																	
	SECRETARIA																	
	BANHEIRO INTERNO																	
	ESCADAS																	
2	CORREDOR																	
	ESCADAS																	
	SECRETARIA																	
	BANHEIRO INTERNO																	
	SALA B																	
	DIREÇÃO																	
	MÉDIA DIÁRIA POR ITEM																	

Assinatura Avaliador:

Assinatura Empresa Contratada:

OBS: Caso a medição não se aplique não se deve colocar NENHUMA pontuação

Fonte: Edital para contratação de empresa terceirizada – Instituição C

Quadro 13 – Controle mensal limpeza da instituição C

FISCAL – CONTROLE MENSAL LIMPEZA – AVALIAÇÃO DAS ÁREAS – MODULOS A, B, C e D												
DATA:												
Módulo	Itens	PONTUAÇÃO MENSAL - uma análise por mês – incluir os pontos pela avaliação mensal (0 a 3 pontos)				Peso proporcional à metragem	PONTUAÇÃO MENSAL TOTAL por unidade/ item					
A	Carro de Limpeza											0
	Produto Limpeza											0
	Técnicas de Limpeza											0
B	Uniformidade da Equipe											0
	Apresentação – Uniformização											0
	Equip de Proteção Individual											0
C	Cumprimento do Cronograma de Atividades											0

Assinatura Fiscal: _____ Assinatura Empresa Contratada: _____

SETOR XXXX LEGENDA 3=MUITO BOM
2=BOM 1=REGULAR 0=PÉSSIMO

Módulo	Itens	DATA – uma por dia de avaliação (mínimo 18 avaliações por mês)										MÉDIA MENSAL POR ITEM	Peso proporcional a metragem	PONTUAÇÃO MENSAL TOTAL por unidade/ item	
		00/01/00	00/01/00	00/01/00	00/01/00	00/01/00	00/01/00	00/01/00	00/01/00	00/01/00	00/01/00				
		PONTUAÇÃO MÉDIA DIÁRIA POR ITEM – mínimo uma área por dia – dados coletados da planilha diária													
D	D.1 – Acessórios Sanitários														
	D.2 – Aparelhos Telefônicos														
	D.3 – Bebedouros														
	D.4 – Box de banho														
	D.5 – Extintores – Quadros em Geral														
	D.6 – Lavatórios														
	D.7 – Móveis														
	D.8 – Parede														
	D.9 – Persianas														
	D.10 – Pias – cubas														
	D.11 – Piso														
	D.12 – Porta – Batentes – Maçanetas														
	D.13 – Coletor de Resíduos														
	D.14 – Saídas de ar condicionado														
	D.15 – Tapete														
	D.16 – Teto														
	D.17 – Vidros														

Fonte: Edital para contratação de empresa terceirizada – Instituição C