

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE  
DEPARTAMENTO DE CONTABILIDADE E ATUÁRIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CONTROLADORIA E CONTABILIDADE**

**FRANKLIN BRASIL SANTOS**

**Determinantes de custos na limpeza predial terceirizada: *benchmarking* em universidades federais**

**SÃO PAULO  
2014**

Prof. Dr. Marco Antonio Zago  
Reitor da Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Adalberto Américo Fischmann  
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Prof. Dr. Edgard Bruno Cornacchione Júnior  
Chefe do Departamento de Contabilidade e Atuária

Prof. Dr. Andson Braga de Aguiar  
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade.

FRANKLIN BRASIL SANTOS

**Determinantes de custos na limpeza predial terceirizada: *benchmarking* em universidades federais**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, como parte dos requisitos para obtenção do grau de Mestre em Ciências.

**Orientador: Prof. Dr. Valmor Slomski**

Versão Original

SÃO PAULO  
2014

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

### **FICHA C A T A L O G R Á F I C A**

Elaborada pela Seção de Processamento Técnico do SBD/FEA/USP

Santos, Franklin Brasil

Determinantes de custos na limpeza predial terceirizada: benchmarking em universidades federais / Franklin Brasil Santos. -- São Paulo, 2014.

157 p.

Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, 2014.

Orientador: Valmor Slomski

1. Contabilidade de custo 2. Administração pública 3. Terceirização  
4. Benchmarking I. Universidade de São Paulo. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. II. Título.

CDD – 657.42

Franklin Brasil Santos

Determinantes de custos na limpeza predial terceirizada: benchmarking em universidades federais

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Controladoria e Contabilidade da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Mestre em Ciências.

Aprovado em:

Banca examinadora

Prof. Dr: \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr: \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr: \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Para Lua. Por tudo.

## RECONHECIMENTOS

Meu primeiro agradecimento é sentimental. Ao meu pai, que enquanto esteve por aqui me ensinou tudo sobre o poder da educação, mesmo sem ter ido à escola. E à minha mãe, que me ensina até hoje a enfrentar a vida com uma disposição sem fim.

Reconheço a importância da CGU nesta jornada. Não apenas como o melhor lugar para trabalhar e encontrar inspiração de pesquisa, mas também por proporcionar o tempo necessário para esta exigente empreitada.

Minha profunda gratidão ao Professor Valmor Slomski, que não apenas orientou com sabedoria, mas também teve a inabalável paciência para esperar resultados deste pupilo pouco disciplinado.

Devo agradecimentos aos membros da Banca Examinadora, Professores Welington Rocha e Luciano Junqueira, pelas valiosas contribuições ofertadas, que não apenas tornaram o trabalho melhor, mas também ajudaram a moldar o espírito acadêmico do autor.

Sou grato também pela convivência prazerosa com os colegas na FEA. Foi um ano de angústias, desafios e aprendizado, bem temperado com amizade e companheirismo.

Foi um ano, também, de erros impubescíveis e perdas irreparáveis. Para os primeiros, sigo tentando merecer a remissão. Para as últimas, fica a saudade e um reconhecimento imenso de que certas pessoas, mesmo sem saber, exercem uma influência infinita em nossas vidas. Foi assim com a Professora, amiga e sogra, Maria Benício.

## RESUMO

Santos, Franklin Brasil. (2014). *Determinantes de custos na limpeza predial terceirizada: benchmarking em universidades federais*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Universidade de São Paulo: São Paulo.

A pesquisa trata dos serviços terceirizados de limpeza predial, frequentemente negligenciados pelos gestores e pela academia, mas extremamente relevantes, tanto do ponto de vista operacional quanto em termos econômicos, já que um ambiente sujo se torna insalubre e a limpeza é um dos principais consumidores de recursos de custeio das organizações. O trabalho se propõe a transitar nos contextos da Contabilidade Gerencial e da área de *Facilities Management*, interseção ainda inexplorada pela literatura. No setor público federal brasileiro, as universidades são as maiores contratantes do serviço de limpeza, razão pela qual foram escolhidas para comparação de custos, com objetivo de identificar, por meio dos parâmetros de contratação, os elementos determinantes dos custos contratuais. Por meio de um *benchmarking* com as quatro instituições mais eficientes e as cinco menos eficientes nos gastos com limpeza, comprovou-se que existem expressivas diferenças de custo de limpeza nas universidades federais brasileiras, explicadas, principalmente, pelas diferentes produtividades adotadas. As produtividades, por sua vez, são consequência do ambiente institucional, experiência, planejamento (projeto do serviço), tecnologia, treinamento (competências e habilidades), qualidade esperada, volume de usuários, projeto do prédio, sendo esses os principais determinantes de custo identificados. Paralelamente, comparam-se os padrões de produtividade brasileiros com os norte-americanos, assim como o modelo de contratação entre os dois países, discutindo, nesse comparativo, o espaço de aperfeiçoamento que existe na Administração Pública brasileira para melhorar a eficiência na terceirização. Como exemplo disso, se todas as 41 universidades federais que compuseram o universo de pesquisa tivessem o mesmo nível de desempenho da instituição mais eficiente, poderiam ser economizados R\$ 1,5 bilhão em cinco anos.

**Palavras-chave:** Contabilidade de custo. Administração pública. Terceirização. Benchmarking.

## ABSTRACT

Santos, Franklin Brasil. (2014). *Cost drivers in the building cleaning outsourced services: benchmarking in federal universities*. Thesis (Master of Science Dissertation). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Universidade de São Paulo: São Paulo.

The research deals with outsourced building cleaning, often overlooked by managers and academy, but extremely important, both from an operational standpoint as in economic terms, since a dirty environment becomes unhealthy and cleaning is a major consumer of resources from organizations. The work is proposed to be carried forward in the context of Managerial Accounting and the area of Facilities Management, intersection unexplored in the literature. In the Brazilian federal public sector, universities are major contractors of cleaning service, why were chosen for comparison of costs, in order to identify, through the parameters of engagement, the determinants of contract costs. Through benchmarking with the four most efficient institutions and the five least efficient in cleaning costs, it was shown that there are significant differences in cost of cleaning in the Brazilian federal universities, explained mainly by different productivities adopted, which are a consequence of the institutional environment, experience, planning (design services), technology, training (skills and abilities), expected quality, volume of users, building project, these being the main determinants of cost identified. In parallel, we compare the standards of productivity in Brazil and USA, as well as contracting models between the two countries, arguing, in this comparison, there is space for improvement in the Brazilian public administration to improve efficiency in outsourcing. As an example, if all 41 federal universities that comprised the research universe had the same level of performance as the most efficient institution, 700 millions US dollars could be saved in five years.

**Keywords:** Cost accounting. Public Administration. Outsourcing. Benchmarking.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abralimp: Associação Brasileira do Mercado de Limpeza Profissional  
ANS: Acordo de Níveis de Serviço  
APPA: Association of Physical Plant Administrators.  
ASUMAG: American Schools & Universities Magazine  
CADTERC: Cadastro de Serviços Terceirizados/Cadernos Técnicos de Serviços Terceirizados  
CAPES: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
CV: Coeficiente de Variação  
e-SIC: Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão  
Febrac: Federação Nacional das Empresas de Serviços e Limpeza Ambiental  
FGTS: Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FM: Facilities Management  
GAO: General Accounting Office  
GSA: General Service Administration  
IFMA: International Facility Management Association  
IN: Instrução Normativa  
LAI: Lei de Acesso a Informação  
MARE: Ministério da Administração e Reforma do Estado  
MEC: Ministério da Educação  
MPOG: Ministério do Planejamento  
PBC: Performance-Based Contracting  
PL: Projeto de Lei  
PLS: Projeto de Lei do Senado  
PWS: Performance Work Statement  
RFP: Request For Proposals  
SIAFI: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal  
SIAPE: Sistema de Pessoal do Governo Federal  
SIASG: Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais do Governo Federal  
SPIUNet: Sistema de Gerenciamento do Patrimônio Imobiliário de uso especial da União  
SLTI: Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação  
SOO: Statement of Objectives  
TCO: Total Cost of Ownership  
TCU: Tribunal de Contas da União  
TST: Tribunal Superior do Trabalho  
UFAM: Universidade Federal Rural da Amazônia  
UFES: Universidade Federal do Espírito Santo  
UFLA: Universidade Federal de Lavras  
UFMG: Universidade Federal de Minas Gerais  
UFMS: Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
UFOP: Universidade Federal de Ouro Preto  
UFSC: Universidade Federal de Santa Catarina  
UFSM: Universidade Federal de Santa Maria  
UnB: Universidade de Brasília  
UNIR: Fundação Universidade Federal de Rondônia  
UNIRIO: Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro  
USP: Universidade de São Paulo

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 01: DIFERENÇAS NO RELACIONAMENTO COM FORNECEDORES .....	28
QUADRO 02. DETERMINANTES ESTRUTURAIS E SEUS EFEITOS SOBRE OS CUSTOS .....	49
QUADRO 03. DETERMINANTES OPERACIONAIS E SEUS EFEITOS SOBRE OS CUSTOS.....	50
QUADRO 04: PADRÕES DE PRODUTIVIDADE DIÁRIA DE LIMPEZA PREDIAL – CADTERC (JORNADA DE 8H).....	70
QUADRO 05: PADRÕES APPA DE PRODUTIVIDADE.....	74
QUADRO 06. INDICADOR R\$/M2/ANO EM LIMPEZA PREDIAL NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS EM 2013 .....	82
QUADRO 07: CONTRATAÇÕES ANALISADAS NAS INSTITUIÇÕES PESQUISADAS .....	84
QUADRO 08: MÃO DE OBRA PRÓPRIA EM SERVIÇOS DE LIMPEZA DAS UNIVERSIDADES PESQUISADAS .....	87
QUADRO 09: DIFERENÇAS RELEVANTES EM TAREFAS E ROTINAS NAS LICITAÇÕES ANALISADAS.....	89
QUADRO 10: OBRIGAÇÕES RELEVANTES DA CONTRATADA NOS EDITAIS ANALISADOS .....	93
QUADRO 11: ASPECTOS RELEVANTES DA FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO CONTRATUAL NAS LICITAÇÕES PESQUISADAS .....	97
QUADRO 12. TIPOS, DESCRIÇÃO E GRAVIDADE DE OCORRÊNCIAS NO ANS DA UFLA/UFMG .....	102
QUADRO 13: CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DO ACORDO DE NÍVEIS DE SERVIÇO DA UFSC .....	104
QUADRO 14: ELEMENTOS RELEVANTES EM MATERIAIS E EQUIPAMENTOS NAS LICITAÇÕES ANALISADAS. ....	108
QUADRO 15: QUALIDADE PERCEBIDA (0 A 10) E METODOLOGIA DE AFERIÇÃO NAS UNIVERSIDADES PESQUISADAS .....	113
QUADRO 16: PRODUTIVIDADES DE REFERÊNCIA EM ÁREAS INTERNAS E EXTERNAS NAS LICITAÇÕES ANALISADAS. ....	116
QUADRO 17: DETERMINANTES DE CUSTO DOS SERVIÇOS DE LIMPEZA IDENTIFICADOS NA PESQUISA .....	128

## **LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS**

FIGURA 01: LACUNAS DE QUALIDADE EM SERVIÇO .....37

GRÁFICO 01: GASTOS DA UNIÃO COM SERVIÇOS DE LIMPEZA ENTRE 2007 E 2013, EM R\$ MILHÕES,  
CORRIGIDOS PELO IPCA, POR PODER, COM DESTAQUE PARA AS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO. ....60

# SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
1.1. JUSTIFICATIVA .....	15
1.2. PROBLEMA DE PESQUISA .....	19
1.3. OBJETIVOS .....	20
1.4. RESULTADO ESPERADO .....	21
1.5. METODOLOGIA .....	21
1.6. NATUREZA DA PESQUISA .....	23
1.7. ESTRUTURA DO TRABALHO .....	24
<b>2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA .....</b>	<b>25</b>
2.1. TERCEIRIZAÇÃO .....	25
2.2. SERVIÇOS .....	35
2.2.1. <i>Qualidade em Serviços</i> .....	35
2.2.2. <i>Precificação em Serviços</i> .....	37
2.3. GESTÃO DE CUSTOS EM SERVIÇOS .....	40
2.3.1. <i>Custos de Transação</i> .....	42
2.3.2. <i>Custo Total</i> .....	44
2.3.3. <i>Determinantes de custo</i> .....	48
2.4. AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO EM <i>FACILITIES MANAGEMENT</i> .....	53
2.5. O SERVIÇO DE LIMPEZA PREDIAL .....	57
2.5.1. <i>Métodos e parâmetros de contratação de serviços de limpeza no governo federal</i> .....	61
2.5.2. <i>Padrões de produtividade do CADTERC</i> .....	69
2.5.3. <i>Parâmetros de produtividade norte-americanos</i> .....	72
2.5.4. <i>Exemplos de contratações de limpeza em universidades norte-americanas</i> .....	76
<b>3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>79</b>
<b>4. RESULTADOS E DISCUSSÕES .....</b>	<b>85</b>
4.1. ASPECTOS RELEVANTES DAS CONTRATAÇÕES ANALISADAS .....	85
4.1.1. <i>Utilização efetiva da mão de obra própria</i> .....	87
4.1.2. <i>Obrigações, tarefas e atividades</i> .....	88
4.1.3. <i>Mecanismos e métodos de fiscalização</i> .....	96
4.1.4. <i>Materiais e equipamentos</i> .....	106
4.1.5. <i>Qualidade percebida nos serviços prestados</i> .....	111
4.2. PRODUTIVIDADES ADOTADAS NAS CONTRATAÇÕES PESQUISADAS .....	116
<b>5. CONCLUSÃO .....</b>	<b>130</b>
<b>6. REFERÊNCIAS .....</b>	<b>134</b>
<b>APÊNDICE 1: RESPOSTAS ÀS SOLICITAÇÕES DE ACESSO À INFORMAÇÃO .....</b>	<b>147</b>
<b>APÊNDICE 2: MODELO DE PLANILHA DE CUSTOS DA IN Nº 02/2008 .....</b>	<b>152</b>
<b>APÊNDICE 3: FONTES DA INFORMAÇÃO DE ÁREA CONSTRUÍDA DAS UNIVERSIDADES .....</b>	<b>156</b>

## 1. INTRODUÇÃO

No início de 2012, a Polícia Federal em Mato Grosso (DPF/MT) decidiu reformular seus parâmetros de contratação de limpeza predial. Até então, adotavam-se os padrões do governo federal. O novo planejamento foi baseado em exame de dimensões e características das áreas existentes, histórico de necessidades, experiência com rotinas, tarefas e práticas, tempo necessário para execução de tarefas, consumo de materiais. Como resultado, o preço por faxineiro aumentou, mas o valor global do novo contrato ficou 40% menor<sup>1</sup>. Foram determinantes para essa diferença: a redução de área física a ser limpa, por falhas na mensuração antiga; ajustes na frequência de limpeza conforme as peculiaridades de cada ambiente; e variações de produtividade, em função da realidade observada.

Para a DPF/MT, deixar de seguir os padrões genéricos do governo federal e adotar seus próprios parâmetros representou significativa economia. Sobre esses parâmetros, como determinantes de custos da limpeza predial na Administração Pública, vai tratar este estudo.

Desde 1970, com a Lei nº 5.645, o Governo Federal deveria, preferencialmente, terceirizar a limpeza predial. Mas isso só foi regulamentado quase três décadas depois, com o Decreto nº 2.271/1997. A lógica nesse processo era buscar economia de recursos.

Nessa perspectiva, a limpeza é contratada com base na área física a ser limpa e o preço do serviço por metro quadrado, levando em conta a peculiaridade, a produtividade, a periodicidade e a frequência de cada tipo de serviço. E para definir quanto pagar por metro quadrado, parte-se de uma planilha de custos e formação de preço, decompondo o serviço em seus elementos primários de custo, a fim de estabelecer o que se espera pagar por “homem-mês” contratado e, baseado na sua produtividade parametrizada, quanto isso representa em cada metro quadrado a ser limpo.

Hoje, regula a matéria, no âmbito do Executivo Federal, a IN 02/2008, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), do Ministério do Planejamento (MPOG), adotada como referência em diversas outras esferas e poderes. Eram os padrões genéricos desse normativo que a Polícia Federal em Mato Grosso adotava, antes de elaborar seus próprios parâmetros.

A norma federal, além de estabelecer padrões de produtividade mínima, também fixa anualmente limites máximos para o pagamento da limpeza predial por metro quadrado, levando em conta classificação em áreas internas das instalações, áreas externas, esquadrias e fachadas, cada qual com seu preço máximo permitido.

---

<sup>1</sup> Comparando o Pregão nº 08/2011, revogado, com o Pregão nº 01/2012 da SR/DPF/MT, UASG nº 200065, levando em conta os aumentos salariais ocorridos em janeiro/2012.

Não obstante esses limites, que padronizam o preço a ser pago pelos serviços nos mais diversos tipos de órgãos públicos federais, existem diferenças significativas nos gastos com limpeza quando comparadas unidades similares. A Polícia Federal em Mato Grosso, depois da reformulação de sua contratação, passou a gastar quase a metade do que suas congêneres em outros estados, que continuam praticando os padrões genéricos nacionais.

As universidades federais, maiores consumidoras dos serviços de limpeza no Governo Federal, também apresentam diferenças expressivas quando comparadas entre si. A Universidade Federal de Lavras, por exemplo, gastou R\$ 20,50/m<sup>2</sup> no ano de 2013, enquanto a média das outras universidades federais no mesmo período foi R\$ 48,04/m<sup>2</sup>, conforme se verificou nesta pesquisa em dados detalhados no Quadro 06.

O que determina essas diferenças? Que fatores contribuem decisivamente para causar os custos da limpeza nas universidades federais e provocar variações tão expressivas?

É desse contexto em que os serviços de limpeza são intensamente terceirizados no setor público, e mesmo com padronização normativa, apresentam significativas variações de custo, que se desenvolve o tema desta pesquisa: comparar custos de limpeza predial em universidades federais, de forma a avaliar quais fatores influenciam esses custos e se há espaço para aperfeiçoamento e racionalização dos gastos.

### **1.1. Justificativa**

É comum observar certa indiferença das organizações em relação ao serviço de limpeza, asseio e conservação (Campbell & Campbell, 2013; Stoy & Johrendt, 2008), sem notar a existência de seus profissionais (Messing, 1998).

A despeito dessa indiferença, a limpeza é essencial em qualquer ambiente, em qualquer situação, embora acabe sendo mais percebida quando deixa de ser realizada a contento (Davies, 2009). Atividades de asseio e conservação não são apenas fundamentais para as organizações, mas também custam dinheiro, muito dinheiro.

Depois dos gastos com pessoal, os dispêndios relacionados com instalações e prédios – também chamados de custos de ocupação - estão entre os mais elevados nas organizações (Avis & Gibson, 1995 citados por Stoy & Kytzia, 2006; Madritsch et al, 2008; Korka, Oloufa & Thomas, 1997; Axccl & Ratcliff, 2001). Frequentemente, esses gastos são subestimados pelos gestores (Apgar, 1993).

E nesse contexto de gastos elevados, a limpeza, sozinha, pode representar de 20% a 40% do orçamento operacional das instalações prediais (Campbell, 2011; Stoy & Johrendt,

2008; Madritsch, 2009) e consumir 6% da receita de uma organização (Axcel & Raftclif, 2001). É um mercado gigantesco. Há dez anos, nos Estados Unidos, já movimentava 50 bilhões de dólares (Salmirs, 2004) e 3 bilhões de libras esterlinas no Reino Unido (Axcell & Ratclif, 2001). No Brasil, a limpeza profissional faturou, em 2009, R\$ 9,2 bilhões, com expectativa de crescimento anual de 8,5% (Escobar, 2010).

No setor público, o crescimento dos gastos com limpeza é surpreendente. E aparece com mais evidência quando o serviço é terceirizado. Entre 1995 e 1999, no Reino Unido, o volume dispendido com limpeza de prédios cresceu mais que a inflação, principalmente por conta da política governamental de encorajar as autoridades a terceirizar os serviços. Antes da terceirização, existiam os gastos, mas não eram visíveis (Axcell & Ratclif, 2001).

No Brasil, de 2007 a 2013, a União (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário) saiu de R\$ 1,3 bilhão para R\$ 2,3 bilhões por ano, em valores corrigidos pela inflação, um aumento médio (real) de 10% ao ano<sup>2</sup>. A limpeza predial representa um terço de tudo que os órgãos federais gastam no elemento de despesa “Locação de Mão-de-Obra”.<sup>3</sup>

Na página de Internet “Prestando Contas” do governo do estado de São Paulo<sup>4</sup>, verifica-se que o Executivo paulista também desembolsa recursos expressivos com limpeza predial, gastando R\$ 623 milhões em 2011 e R\$ 715 milhões em 2012, crescimento de 15% frente a uma inflação oficial de 5,84% pelo IPCA/IBGE.

Entretanto, não obstante a relevância econômica, os gastos com limpeza são frequentemente negligenciados, tratados como categoria pouco relevante pelas organizações e como objeto pouco estudado pela academia (Stoy & Johrendt, 2008).

O próprio mercado de limpeza profissional se ressentido de ser ignorado. A Federação Nacional das Empresas de Serviços e Limpeza Ambiental declarou que o setor é esquecido porque é desconhecido: “[d]esconhecido pelo governo, pelos contratantes das empresas que prestam esses serviços; pela imprensa” (Limpeza Plus, 2005).

A inspiração para escolha do tema desta pesquisa vem da vivência profissional e da constatação de que a negligência com os serviços de limpeza é real e injustificada. Parra Filho e Santos (1998) sugerem que a ideia inicial de uma investigação acadêmica pode vir, com frequência, das atividades profissionais exercidas pelos alunos e essa situação, além de possibilitar o desenvolvimento de um trabalho científico, pode permitir, também, grande avanço profissional.

---

<sup>2</sup> Consulta aos empenhos liquidados do SIAFI, Sistema Contábil do Governo Federal. Correção pelo IPCA.

<sup>3</sup> Dados do Portal da Transparência do Governo Federal ([www.portaltransparencia.gov.br](http://www.portaltransparencia.gov.br)).

<sup>4</sup> <http://www.fazenda.sp.gov.br/contas1> > Despesas > Despesas Correntes > Outras Despesas Correntes > Aplicações Diretas > SERVICOS DE LIMPEZA, VIGIL.E OUTROS-PES.JURID. > SERVICOS DE LIMPEZA

Foi por conta da experiência como auditor da Controladoria-Geral da União que se tomou contato com os parâmetros, modelos e regulamentos que dão forma às contratações de serviços de limpeza no setor público brasileiro. O caso da Polícia Federal em Mato Grosso foi vivenciado profissionalmente e contribuiu para consolidar o interesse pelo tema.

Desse contexto, nasceu a inquietação que fundamenta e justifica esta investigação científica. Verificou-se, na prática profissional, que muita ênfase vem sendo exercida sobre os elementos de custos que compõem o conceito de “homem-mês” na limpeza – salário, encargos, tributos, insumos, lucro – e pouca atenção é destinada aos aspectos de mensuração de área física, produtividade, frequência, nível de serviço esperado e outros elementos que podem representar impacto extremamente significativo nos gastos com esse tipo de contratação, como se demonstrará no capítulo quatro deste trabalho.

A lacuna que se propõe preencher está relacionada com a escassez de pesquisa, de forma geral, na área de custos em prestação de serviços (Santos, 2004) e mais especificamente em *Facilities Management* (FM), um campo profissional e acadêmico ainda em estágio embrionário (Ferreira, 2005) que engloba a gestão predial estratégica nas organizações.

Na experiência acadêmica e profissional de Cotts e Rondeau (2004), o gestor de *facilities* tem sempre uma pergunta muito clara e recorrente na cabeça: “como reduzir custos”? Esses autores afirmam que custo é o aspecto mais investigado em *Facilities Management*, no que são corroborados por Wong (2005). Isso torna inegável a importância de uma contabilidade de custos eficiente nessa atividade.

Esse cenário indica que a Gestão Operacional de Custos, como entendida na visão de Slavov (2013), voltada para a tomada de decisão com base nos custos de ocupação, tem potencial para resultar em expressivo impacto no desempenho (Madritsch et al, 2008) e, portanto, a área de Contabilidade Gerencial pode desenvolver relevante papel em *Facilities Management*.

Não é, entretanto, o que vem acontecendo. Em ampla pesquisa nos motores de busca acadêmicos disponíveis na Internet não foram localizados trabalhos da área específica de Gestão de Custos ou, de forma mais abrangente, da área de Controle Gerencial, que tratassem de FM, mesmo onde essa atividade está bastante desenvolvida, como Estados Unidos e Europa. A maioria dos artigos é publicada em periódicos especializados, do tipo profissional, ou nas áreas de Engenharia e Arquitetura. Pesquisas já demonstraram que a Contabilidade Gerencial é aplicada mesmo sem o envolvimento de contadores (Lord, 1996) e que não há grande disposição dos contadores em trabalhar com abordagens interdisciplinares (Roslender

& Hart, 2003). Isso pode explicar, de certa forma, o isolamento atual entre a multidisciplinar Gestão de *Facilities* e a Contabilidade Gerencial.

Mesmo os profissionais da área de FM reconhecem que não têm se voltado para a academia para produzir novos conceitos, políticas e procedimentos para redução de custos (Cotts & Rondeau, 2004). Os instrumentos que a FM utiliza para capturar custos de ocupação predial, uso do espaço físico, manutenção e operação, ainda não foram sistematicamente analisados do ponto de vista de seus determinantes custos (Stoy, 2007).

No Brasil, nenhuma pesquisa sobre *Facilities* aparece nas 19 edições do Congresso Brasileiro de Custos até 2012. Apenas dois trabalhos em nível de pós-graduação foram localizados, ambos de Mestrado: um de Administração, com foco em inovação e melhoria de desempenho (Quinelo, 2011); outro de Engenharia Civil, que procurou conhecer o tipo de gestão predial que acontece no Brasil (Ferreira, 2005). Ambos tangenciam a questão de custos, apenas mencionando, de passagem, que são elementos importantes em FM.

Assim como há amplo espaço acadêmico a ser ocupado em termos de custos em FM, igualmente há espaço para investigar custos no setor público (Lapsley & Wright, 2004). Estudos de Controle Gerencial voltados para organizações públicas apareceram apenas recentemente (Cavalluzzo & Ittner, 2004). A pesquisa, por exemplo, sobre aplicação do *benchmarking* na Administração Pública, é escassa (Dorsch, & Yasin, 1998). No Brasil, revisão recente da literatura encontrou apenas sete trabalhos em periódicos científicos diretamente relacionados ao tema de custos no setor público (Bitti, Aquino & Cardoso, 2011).

As lacunas de pesquisa, portanto, são confluentes, desembocando na necessidade de investigar custos da Gestão de *Facilities* do setor público. O governo gerencia milhares de instalações prediais, espalhadas pelo país, com potencial para desenvolver e aperfeiçoar ideias inovadoras na gestão de custos prediais, podendo exercer papel de incubador e fomentador de boas práticas. Infelizmente, esse papel vem sendo ignorado (Cotts & Rondeau, 2004).

Em particular, a lacuna a ser tratada na pesquisa diz respeito a um dos custos de ocupação do setor público: a limpeza predial ou limpeza de ambientes, uma área em que a escassez científica é ainda mais evidente:

...there has been little research performed on cleaning, and little evidence provided of best cleaning practices and good science behind cleanliness. It is alarming that in the 21st century the cleaning industry is so far behind other industries. Thus, the title of this paper includes the notion that cleaning is a neglected industry (Campbell & Campbell, 2013:96)

Relacionando o tema da limpeza predial, da área de *Facilities Management*, com a área de Contabilidade Gerencial, o trabalho propõe estudar os determinantes de custo, variáveis explicativas do comportamento dos custos, análise esta que Panarella (2010)

considera uma oportunidade para que a Contabilidade Gerencial desenvolva contribuições acadêmicas.

Assim como os temas precedentes, também há escassez de pesquisas sobre determinantes de custos, embora a academia deixe explícita a necessidade de conhecer os fatores que determinam custos (Costa, 2011). A literatura de Contabilidade Gerencial é fértil em afirmações e premissas sobre o comportamento de custos, mas “pouca evidência existe” (MacArthur & Stranahan, 1998). Há quem argumente pela ausência de qualquer padrão ou conjunto comum de determinantes (Wilson, 1990), mas a maioria dos autores sustenta que existem fatores que atuam em conjunto em um setor específico (Banker & Johnston, 1993; MacArthur & Stranahan, 1998; Bjørnenak, 2000; Diehl, Miotto & Souza, 2010; Costa, 2011).

É bastante claro, portanto, que a motivação para atuar nesse contexto tem raízes híbridas fincadas no solo fértil da inquietação profissional e do espírito científico, ganhando corpo a partir dos fundamentos da Contabilidade Gerencial e da Controladoria, compartilhando a convicção de Slomski (2007) de que é da natureza da Controladoria buscar o atingimento do ótimo em qualquer organização, pública ou privada, sendo esse “ótimo” um resultado acima do esperado. É o que se busca aqui, com foco nos serviços de limpeza do setor público.

## **1.2. Problema de pesquisa**

A situação-problema objeto deste trabalho é a constatação da necessidade de investigação a respeito dos parâmetros que determinam os custos na contratação de serviços de limpeza, considerando a escassez de pesquisas na área e a relevância econômica dos gastos com esse tipo de contrato no setor público. A perspectiva adotada é do governo como cliente das empresas prestadoras de serviço terceirizado de limpeza, perspectiva essa que diferencia *preço* de *custo* nas relações com os fornecedores, porque, para o cliente, além do preço pago existem os custos de aquisição e utilização do serviço (Kaplan & Norton, 1997).

Parte-se da premissa de Slomski (1999) a respeito do conflito de agência entre cidadão e governo, em que o cidadão, como principal, não tem certeza de que o gestor público, o agente, está maximizando o resultado esperado, em termos de bens e serviços para a sociedade, gerando, assim, assimetria informacional. Para o autor, com quem se concorda, os cidadãos financiam o Estado por meio de impostos e se equiparam, conceitualmente, aos proprietários das empresas privadas no direito à informação e a resultados adequados.

Investigar a forma como o governo brasileiro contrata os serviços de limpeza contribui para reduzir a assimetria informacional e pode auxiliar os gestores públicos a tomarem decisões que busquem maximizar os resultados para o cidadão.

Revisão de literatura revelou que o tema da limpeza predial ainda é pouco explorado. Foi localizada pesquisa acerca de estrutura de custos em empresas de limpeza (Amarante, 2007; Medeiros, Silva & Montevechi, 2004; Wagner & Reginaldo, 2004); a rotatividade de pessoal numa prestadora de serviço do ramo (Bertolini, 2010); utilização de *strategic sourcing* na contratação de limpeza numa indústria (Castro, 2006); redução de custos por renegociação de insumos e avaliação de necessidades, atividades e tarefas (Silva Filho & Costa, 2003).

Em âmbito internacional, existem trabalhos que comparam custo e qualidade de serviços de limpeza executados por empresas terceirizadas *versus* execução direta (Abelson, 2005; Domberger, Hall & Li, 1995; Domberger & Li, 1995; Stevens, 1984); estudos de caso em Universidades americanas que adotaram práticas alinhadas à indústria da limpeza e seus padrões de desempenho (Campbell, 2011); avaliação dos impactos da licitação obrigatória em serviços de limpeza hospitalar na Grã-Bretanha (Milne, 1993); investigação de mudanças na organização do trabalho de limpeza de ambientes no Canadá (Aguar, 2001). Nenhum desses trabalhos abordou os parâmetros de contratação adotados.

O estudo que mais se aproxima da pesquisa aqui proposta é uma análise, por meio de regressão matemática, de determinantes de custo dos serviços de limpeza em escritórios privados, na Suíça, de Stoy e Johrendt (2008), levando em conta os aspectos de estratégias e objetivos dos gestores, sem abordar a questão dos parâmetros de contratação.

Atuar no universo ainda incipiente da pesquisa sobre limpeza predial, especialmente em relação aos parâmetros determinantes de custos é a intenção desta pesquisa.

### 1.3. Objetivos

Como **objetivo geral**, o estudo busca identificar os fatores determinantes de custos nos serviços de limpeza em universidades federais, por meio de comparativo dos parâmetros de contratação.

Além disso, como **objetivo específico**, a pesquisa propõe avaliar o potencial de economia pela alteração de padrões de desempenho nos serviços de limpeza das universidades federais. Para tanto, são considerados os resultados do *benchmarking* realizado, a investigação a respeito da metodologia adotada pelo setor público para contratação desses serviços e a comparação com indicadores e metodologia de contratação de outros países.

#### **1.4. Resultado esperado**

Uma agenda inadiável no setor público é a da racionalização do gasto (Werneck, 2005). Muito se fala sobre questões de políticas e programas de governo e aspectos macroeconômicos, mas pouco se pesquisa ou discute em termos de aumento de eficiência nos processos operacionais, sobretudo aqueles ligados à logística da Administração Pública e as possibilidades de otimização de custos (Motta, 2010).

Desenvolver mecanismos para atingir a otimização é o papel da controladoria no setor público (Scarpin & Slomski, 2007), fornecendo subsídios aos gestores para correta mensuração dos resultados (Slomski, 2001). Eis a contribuição que se espera produzir com esta pesquisa.

Parte-se da premissa de que existe espaço significativo para otimizar custos nos serviços de limpeza do setor público brasileiro. Sabe-se que calcular custos evitáveis é tarefa difícil, mas sabe-se também que os benefícios proporcionados pelo conhecimento de tais custos podem ser muito grandes (Kelley, 2002).

O estudo tem contornos eminentemente práticos, esperando-se que seus resultados possam subsidiar ações concretas dos gestores públicos no sentido de tomar decisões que busquem maximizar os resultados econômicos para os cidadãos.

#### **1.5. Metodologia**

O trabalho foi realizado por meio de pesquisa bibliográfica e documental e o comparativo multi-casos (*benchmarking*), adotando visão pluralística, tal como recomenda Yin (2001) por entender que essa abordagem é mais apropriada, já que há grandes áreas de sobreposição entre as diversas estratégias individuais possíveis.

A pesquisa bibliográfica busca a revisão de literatura sobre o tema, com levantamento em fontes sistematizadas, sobretudo quanto a parâmetros e indicadores existentes. O estudo documental se apoia em coleta e análise de fontes públicas: estudos, relatórios, projetos, legislação, jurisprudência, manuais, guias, contratos, sistemas de dados, revistas especializadas, eventos profissionais, editais e outras fontes primárias que possam proporcionar conhecimento a respeito dos parâmetros que influenciam custos nos serviços de limpeza. Ambas as pesquisas, bibliográfica e documental são semelhantes, variando a natureza das fontes (Gil, 2002), já que a primeira se dedica aos trabalhos já elaborados por autores e a segunda lida com fontes primárias, ainda não analisadas sistematicamente.

O objetivo nesse caso foi identificar o material acadêmico e profissional disponível na Internet a respeito de limpeza predial, com foco em indicadores de produtividade. Procedeu-se a uma busca sistemática em bases de dados especializadas e no motor de busca do Google. As bases acessadas foram a *Social Science Research Network*, a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, Banco de Teses da CAPES e Portal de Consulta Integrada USP, além do Google e Google Acadêmico.

As principais palavras-chave utilizadas estavam relacionadas com a limpeza predial terceirizada: custos, limpeza, conservação, predial, produtividade, índices, indicadores, padrões, mensuração, desempenho, terceirização, serviços, manutenção, dimensionamento de pessoal, determinantes. Os principais termos pesquisados em inglês foram: *costs, custodial, services, cleaning, janitorial, facilities, maintenance, operations, contracting out, performance-based contracts, performance, standards, measures, office building cleaning, custodial management, cleaned square footage per custodian, benchmarking, government, best practices, guidelines, case studies, public sector, staffing, educational facilities, drivers*.

A pesquisa empregou essas palavras de forma combinada, em suas diversas associações possíveis e variações em plural, aproveitando as funcionalidades técnicas de filtros avançados dos motores de busca.

Recuperaram-se, ao final, cerca de 400 arquivos, gerenciados e revisados com apoio do software Mendeley. A diversidade de gêneros de documentos foi bastante expressiva: 42 dissertações, 15 teses, 148 artigos acadêmicos, sendo mais comuns os artigos de revistas internacionais voltadas à área de *Facilities Management*. Artigos das revistas brasileiras Higiplus e Infra, ambas mantidas por entidades profissionais, se mostraram material relevante para entender o mercado nacional. Eventos como o Congresso Internacional do Mercado Profissional de Limpeza, realizado anualmente em São Paulo pela Abralimp, proporcionaram informações sobre produtos, equipamentos, tecnologia, métodos e dados do mercado de limpeza predial. Diversos tipos de relatórios foram recuperados, entre estudos governamentais, reformulação de planejamento de limpeza em universidades americanas, casos de sucesso na implantação de novas metodologias de trabalho, aplicação de padrões para redução de custos. Editais de licitação de limpeza, tanto brasileiros como de universidades americanas, proporcionaram conhecimento a respeito de metodologias empregadas na contratação desse tipo de serviço.

A segunda etapa de pesquisa, o *benchmarking*, teve o objetivo de comparar custos, indicadores e parâmetros da contratação de limpeza em universidades federais. Esse tipo de órgão público foi escolhido porque as Instituições de Ensino Superior (IES) são as principais

contratantes de limpeza no Governo Federal, com R\$ 761 milhões em 2013, conforme Gráfico 01. Além disso, as universidades possuem amplitude variada de ambientes a serem limpos, desde áreas administrativas semelhantes a outros órgãos (gabinetes e escritórios) até locais específicos da atividade educacional (salas de aula, bibliotecas, instalações esportivas). Outra razão de escolha é que existe razoável comparabilidade, já que as atividades e funções das instituições são similares, embora, obviamente, os espaços construídos sejam diferentes. Por fim, existem indicadores e referências internacionais de limpeza em universidades, o que ajuda a comparar níveis de desempenho e parâmetros de serviços.

O procedimento detalhado do levantamento de dados está descrito no Capítulo 3.

É importante deixar claro que este trabalho trata apenas da limpeza predial ou limpeza de ambientes, termos correlatos que indicam a execução do serviço em instalações prediais. Não é tratada aqui a limpeza urbana, que tem lógica de contratação completamente diversa. Também não será objeto de estudo a limpeza hospitalar, porque esse serviço tem natureza, parâmetros, especificação, regulamento, técnicas, controles, expectativas e riscos completamente diferentes, exigindo abordagem específica (Padovani, 2012).

Ainda em termos de limitações, pode-se mencionar a própria natureza do fenômeno observado. Os serviços em geral e a limpeza, em particular, têm percepção de resultados, em boa medida, subjetiva, sobretudo quanto a aspectos de qualidade, conforme abordado na seção 2.2.1 à frente.

Além disso, qualquer comparação de custos de limpeza entre instituições distintas é limitada pelas diferenças naturais que se apresentam em cada espaço físico a ser limpo. Diversas variáveis podem influenciar as necessidades, restrições e condições de execução dos serviços e sujeitar a comparação a situações heterogêneas.

Entretanto, essas limitações não tornam o trabalho menos relevante ou desqualificam os achados, uma vez que a área de Gestão de Custos e de *Facilities Management* é inerentemente marcada por diversidades contextuais e heterogeneidade das organizações, sem que isso inviabilize a adoção de indicadores, parâmetros e padrões que busquem mensurar, informar e contribuir para a tomada de decisão, visando a racionalização e otimização de resultados.

## **1.6. Natureza da pesquisa**

Pode-se afirmar que o estudo tem caráter exploratório, dado o patamar ainda incipiente de conhecimento a respeito do tema, buscando maior aproximação com o problema e sua descrição mais explícita (Gil, 2002).

Nos termos expostos por Demo (2000), a pesquisa é do tipo empírica, dedicada a dar tratos à realidade, por meio da mensuração e análise de dados. Ainda segundo as categorias de Lakatos e Marconi (2005), pode-se situar a pesquisa no ambiente bibliográfico, documental e de campo, considerando as diferentes fontes de origem da informação.

### **1.7. Estrutura do trabalho**

Este trabalho está estruturado em cinco partes. A primeira compreende a contextualização da situação problema, a definição de objetivos do estudo, os resultados esperados e a síntese metodológica.

O segundo capítulo é dedicado às discussões com base na literatura existente sobre a limpeza predial terceirizada. Apresenta-se a fundamentação teórica que dará suporte às análises a serem empreendidas no estudo, tratando, em síntese, do fenômeno da terceirização no mundo e no Brasil, em especial no setor público, os serviços como categoria econômica, os aspectos da qualidade, precificação e gestão de custos na área de prestação de serviços, a avaliação de desempenho em *Facilities Management*, assim como a caracterização específica do serviço de limpeza predial, com foco nos métodos, parâmetros e padrões de contratação.

No capítulo três, descreve-se a trajetória metodológica do levantamento de dados e construção do indicador de custo da limpeza por metro quadrado nas universidades federais, o critério de seleção amostral e procedimentos para obtenção de informações junto às instituições pesquisadas. É um memorial descritivo dos passos que antecederam o *benchmarking* da seção subsequente.

A quarta seção é reservada à apresentação e discussão dos resultados da pesquisa, em que se descrevem as similaridades e diferenças nas contratações de limpeza das instituições investigadas, buscando-se identificar os fatores determinantes dos custos envolvidos em suas contratações e as lacunas de desempenho entre as universidades com menor custo e aquelas com maior custo nos contratos de limpeza predial, atrelando os achados aos aspectos teóricos abordados no segundo capítulo.

Por fim, a última parte do trabalho contempla as conclusões do estudo e as recomendações para futuras pesquisas.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O propósito deste capítulo é oferecer subsídios teóricos a respeito dos principais elementos relacionados com a temática pesquisada: a terceirização como instrumento de gestão de serviços no mundo e no Brasil, em especial no setor público, os serviços como categoria econômica, os aspectos da qualidade, precificação e gestão de custos na área de prestação de serviços, a avaliação de desempenho em *Facilities Management* e a caracterização específica do serviço de limpeza predial, com foco nos métodos, parâmetros e padrões de contratação.

### 2.1. Terceirização

Pagnoncelli (1993) define terceirização como “um processo planejado de transferência de atividades para serem realizadas por terceiros”.

Custos constituem fator preponderante em qualquer decisão sobre a forma de execução de um serviço (Walls, Macauley & Anderson, 2005). E essa afirmação tem tudo a ver com o fenômeno da terceirização, já que a redução de custos é um dos principais argumentos – frequentemente o mais citado – para defender a transferência de atividades a terceiros (Garcia, 2007; Palma, 2004; Kakabadse & Kakabadse, 2000). A natureza e o impacto social dessa alegada redução de custos, entretanto, têm suscitado muita controvérsia.

Salários mais baixos, intensificação, exploração e precarização do trabalho são elementos recorrentes na literatura para explicar de onde vêm os ganhos econômicos da terceirização (Alves, 2005; Augusto Júnior et al, 2009; Carelli, 2003; Garcia, 2007; Kauling, 2005; Lourenço, 2003; Pastore, 2005; Pochmann, 2008; Queiroz, 1998; Souza, 2010).

Outra parcela de autores prefere argumentar que a vantagem econômica da terceirização pode decorrer dos ganhos de especialização e produtividade (Domberger, Jensen & Stonecash, 2002; Fill & Visser, 2000; Kelliher, 1997; Moreto, 2000; Oliveira, 2009; Souza Pinto, 1995; Stevens, 1984).

Há ainda quem argumente a favor das duas teses, afirmando que há certo consenso em admitir que a terceirização representa piores condições trabalhistas, mas também aumento de produtividade (Magalhães, Carvalho Neto & Gonçalves, 2010).

É inegável que o vínculo empregatício terceirizado traz repercussões no modo de vida dos trabalhadores, mas essa discussão não é objetivo nesta pesquisa. Já a questão da produtividade tem grande aderência com o tema pesquisado, como se verá em diferentes partes do texto.

Há vantagens e desvantagens em terceirizar. Entre os pontos positivos, quando bem executada, pode-se citar: ganhos de eficiência; substituição de custos fixos por variáveis; economia em salários e benefícios, treinamento, espaço físico e gerenciamento. Pontos negativos que podem ocorrer: novos custos de administração e de transação; dificuldade em manter padrões de qualidade e clima de parceria quando trabalhadores com formação e remuneração diferentes trabalham juntos; aumento de retrabalho e acidentes; falta de comprometimento dos empregados terceirizados; inadimplência contratual (Souza Pinto, 1995; Costa, 1994; Faria, 1994).

Não é novo o fenômeno de transferir atividades especializadas ou de baixo interesse econômico a executores externos à organização. Pelo menos desde o século XVIII, na Inglaterra, o gerenciamento de prisões, manutenção de estradas, coleta de impostos, de lixo, o sistema de correios e o transporte de prisioneiros vêm sendo terceirizados (Bergamaschi, 2004). Na era Thatcher (1980-1990), os ingleses intensificaram esse processo, criando legislação específica. Nos Estados Unidos também houve enorme avanço das técnicas de *outsourcing*, sobretudo com as tecnologias de informação mais modernas e leis trabalhistas flexíveis (Sirelli, 2008; Kelliher, 1997).

No Brasil, a opção de terceirizar serviços especializados também não é nova. No século XIX, o Imperador D. Pedro II contratou a firma Aleixo Gary para fazer a de limpeza urbana do Rio de Janeiro (Schmidt, 1999). Desde aquela época, portanto, pelo menos um tipo de limpeza já era atividade delegada a terceiros.

Mas foi na década de 1960 que o setor público brasileiro começou a normatizar a terceirização, impulsionado pelas experiências internacionais. O Decreto-Lei nº 200/67, primeira tentativa de reforma gerencial da Administração Pública, que buscava mexer na rigidez burocrática do Estado brasileiro (Costa, 2008), estimulava a contratação de empresas especializadas em atividades-meio para que o Estado pudesse “melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle” (art. 10). Mas faltava especificar com clareza quais seriam as atividades terceirizáveis.

Para esclarecer o assunto, foi publicada, em 1970, a Lei nº 5.645, que estimulava a delegação a terceiros dos serviços de conservação, transporte, limpeza e outros semelhantes. Agora se estava a tratar tanto da limpeza urbana – que desde o Império se terceirizava - como a limpeza predial, que até então era executada com pessoal próprio.

O processo foi interrompido, porém, logo depois, em 1972, quando a Lei nº 5.845 vedou a contratação ou a prorrogação dos contratos relacionados com tarefas pertencentes às atribuições dos servidores públicos federais do “Grupo de Serviços Auxiliares”, Classificação

feita pela Lei nº 5.645/1970, referente aos cargos da União e de suas autarquias, o que incluía as atividades de limpeza predial.

A retomada da terceirização no setor público, ou mais propriamente, o seu efetivo começo como processo amplo e estruturado, ocorreu vinte e cinco anos depois, em 1997, quando se revogou a proibição de contratar terceiros para executar tarefas de serviços auxiliares, por meio do art. 18 da Lei nº 9.527.

Essa lei foi editada no contexto da chamada Reforma Gerencial do Estado, na década de 1990, que envolveu a diferenciação entre atividades finalísticas e área-meio: as primeiras consideradas núcleo estratégico, a ser desenvolvidas com excelência pelo setor público; as últimas, tarefas das quais o setor privado seria mais bem capacitado a desempenhar, atividades de apoio a serem contratadas externamente. Entre os serviços terceirizáveis estavam segurança e limpeza e até mesmo tarefas mais complexas como consultoria e serviços de computação (Bresser Pereira, 1999).

Segundo a lógica da reforma do estado dos anos 90, estes serviços devem em princípio ser terceirizados, ou seja, devem ser submetidos à licitação pública e contratados com terceiros. Dessa forma, esses serviços, que são serviços de mercado, passam a ser realizados competitivamente, com substancial economia para o Tesouro (Bresser Pereira, 1997: 29)

A lógica da Reforma Gerencial do Estado se apoiava na ideia de que certos problemas da Administração Pública podem ser resolvidos com estratégias adotadas pelo setor privado. Não que se pretenda emular na gestão pública o modo privado de gerenciamento, como se o Estado fosse uma empresa, mas que se apliquem aos dilemas estatais algumas soluções já consagradas como boas práticas de gestão, independente da sua origem (Bilhim, 2009).

Busca-se, assim, imprimir à gestão pública o objetivo de perseguir o aumento da eficiência, eficácia e racionalização administrativa, melhor desempenho, com a adoção de mecanismos e ferramentas provenientes da gestão empresarial (Peters, 1997).

Não por acaso, na década de 1990, quando ocorreram mudanças da Reforma Gerencial na Administração Pública brasileira, o mercado privado já estava terceirizando muitas das suas atividades-meio. No início daquela década, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese, 1993) já identificava nas atividades de apoio o predomínio da terceirização, sendo mais comuns os serviços de limpeza (62,5%), segurança/portaria (47,5%), transporte, restaurante e manutenção (40%).

Em 2012, o Poder Executivo Federal consumiu R\$ 4,3 bilhões em terceirização. O total é 48% maior do que o registrado em 2010 e 20% superior ao que foi gasto em 2011. Só o Ministério da Educação, em 2012, gastou R\$ 1,2 bilhão (Torres, 2013).

Mas que tipo de terceirização foi implantado no Brasil? Há pelo menos dois modelos, apontados por Faria (1994). No primeiro, mais comum nos países industrializados, terceirizar tem a ver com estratégia de parceria, com objetivo de aumentar competitividade, baseada no comportamento “ganha-ganha” em que contratante, contratada e cliente têm vantagens, em que se planeja no longo prazo e se preocupa com a qualidade. Outro modelo limita-se ao estreito objetivo de reduzir custos no curto prazo.

Para a autora, esse segundo modelo é o “outsourcing tupiniquim”, em que é mantido antagonismo com os empregados e o movimento sindical e uma desconfiança generalizada, comportamento ganha-perde, visão de curto prazo e pouca preocupação com qualidade.

A literatura deixa claro que a terceirização – a verdadeira terceirização – pressupõe o estabelecimento de parcerias, não com o objetivo exclusivo da redução de custos, mas na busca estratégica por aumento da qualidade, da produtividade e de foco em especialidade (Valois & Almeida, 2009; Oliveira, 2009; Costa, 1994; Langfield-Smith & Smith, 2003). Tomador e prestador de serviços têm interesses em comum, conscientes das necessidades das partes, embora ainda existam os casos de preocupação exclusiva com ganhos de curto prazo, ignorando aprimoramento da qualidade, busca da especialidade e da eficiência, para garantia de competitividade no mercado (Queiroz, 1998). O **Quadro 01** sintetiza as diferenças entre o modelo tradicional e a parceria:

**Quadro 01: Diferenças no relacionamento com fornecedores**

SITUAÇÃO TRADICIONAL	PARCERIA
Desconfiança/medo dos riscos	Confiança
Levar vantagem em tudo	Política do “ganhar aos poucos”
Ganhos de curto prazo	Economia de escala
Pluralidade de fornecedores	Fornecedor único para a atividade terceirizada
O preço que decide	Enfoque na qualidade
Antagonismo	Cooperação
Postura reativa	Postura criativa
Fornecedor como adversário	Fornecedor como sócio

Fonte: Giosa (1993)

O que se espera de uma terceirização adequada é a compra de serviços de forma estratégica, nessa proposta de parceria, não a locação da força do trabalhador como meio de burlar legislação trabalhista. Na França, restrições legais à demissão de funcionários acabaram impulsionando a utilização de mão de obra terceirizada, como forma de contornar as dificuldades legais para demitir (Magalhães, Carvalho Neto & Gonçalves, 2010).

No Brasil, a legislação trabalhista também é extremamente importante quando se fala em terceirização. Aqui, o ato de terceirizar não é proibido, mas também não é regulamentado. Por conta disso, a Justiça do Trabalho vem se ocupando com crescente frequência da locação de mão-de-obra disfarçada de terceirização, de relações empregatícias camufladas, fraudes aos sistemas de Seguridade e Previdência Social (Valois & Almeida, 2009).

A situação tomou proporções tais que o Tribunal Superior do Trabalho (TST) posicionou-se para uniformizar entendimento, por meio da Súmula 331, em que se considera ilegal a contratação de trabalhadores por empresa interposta, formando-se o vínculo diretamente com o tomador da mão-de-obra, algo como o princípio contábil da “essência sobre a forma”, valendo mais a essência da contratação do funcionário do que a forma contratual estabelecida. Essa regra só não se aplica ao setor público, onde o vínculo empregatício somente se forma com concurso público.

Pela Súmula 331 do TST, as atividades de limpeza são expressamente permitidas de se terceirizar, assim como serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que não exista pessoalidade e subordinação. Se a empresa contratada não pagar as obrigações trabalhistas, o tomador pode responder subsidiariamente, ou seja, depois de esgotados os esforços de pagamento contra o empregador, sobra para o tomador dos serviços.

Percebe-se que o objetivo de reduzir custos com a terceirização pode ser comprometido se houver falha na fiscalização no cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias (Valois & Almeida, 2009). As empresas que prestam serviços terceirizados podem sonegar impostos ou deixar de pagar salários dos empregados e isso reflete diretamente nos interesses do tomador.

A situação de inadimplência das empresas terceirizadas é recorrente e com frequência espantosa afeta não apenas a qualidade e execução dos serviços, mas também a responsabilização, sobretudo do poder público, como contratante, pelos prejuízos causados aos trabalhadores. Há discussões no Congresso Nacional a respeito da legalização do serviço terceirizado e muito do que se discute tem a ver com essa temática da responsabilização trabalhista.

Um exemplo é o Projeto de Lei nº 4.330/2004, em tramitação avançada na Câmara Federal. Com propostas alegadamente preocupadas em assegurar o cumprimento das obrigações trabalhistas, pode contribuir para alterar o modelo de “outsourcing tupiniquim”. Pode-se destacar, por exemplo, a ideia de exigir que a prestadora de serviços seja especializada no serviço que vende, de forma a proporcionar maior eficiência e economicidade em virtude da sua capacidade técnica, expertise, *know how*, evitando, em tese,

as fábricas de mão-de-obra, que atendem a todo e qualquer ramo de negócio, vendedoras de gente. Justifica-se, com o que se concorda, que as empresas que precarizam o trabalho merecem ser combatidas, não a terceirização.

Contratar empresas realmente especializadas é uma premissa apontada pela literatura como essencial para a efetividade da terceirização (Serra, 2004; De Ruijter et al., 2005; Druck, 1999). Tornar essa prática obrigatória pode ter, de fato, impacto positivo na redução da locação de mão de obra disfarçada de terceirização, já que até o Tribunal de Contas da União reconhece que, no Brasil, hoje, as empresas que prestam serviços terceirizados, em regra, “não são especialistas no serviço propriamente, mas na administração de mão de obra” (Acórdão nº 1214/2013 – Plenário), o que revela, infelizmente, mais uma característica do “outsourcing tupiniquim”.

Outra proposta do Projeto de Lei nº 4.330/2004 é permitir que a empresa prestadora atue no planejamento dos serviços. Hoje, especialmente no setor público, o planejamento é realizado de forma exclusiva pelo contratante, antes de licitar o serviço. O contratado apenas executa o que foi pré-formatado pelo governo, nos mínimos detalhes, o que distorce o conceito de terceirização. Se o contratante é quem descreve exatamente o que e como deve ser feito o trabalho, deixa-se de privilegiar a lógica de terceirizar como meio de atingir maior eficiência pela experiência de quem executa o serviço, o agente especializado.

Importante destacar que “o principal fator determinante do custo de um produto ou serviço, tanto para o produtor quanto para o usuário, é seu projeto, e esse custo vai além do preço” (Rocha, 1999:40). Projeto, nesse caso, se refere ao planejamento da contratação do serviço terceirizado. Logo, na perspectiva do órgão comprador/cliente, que elabora a especificação do serviço para submetê-lo à licitação, é a fase de projeto o momento mais importante para determinação dos custos envolvidos durante a execução. E é nessa fase que a empresa especializada poderia atuar com mais flexibilidade, transformando sua experiência em alternativas mais eficientes de prestação do serviço, interferindo no projeto de tal forma a influenciar com mais intensidade nos custos totais do contrato.

Mais à frente neste capítulo será discutido o modelo de contratação norte-americano *Performance-Based Contracting* (PBC) em que se contratam resultados e não rotinas pré-estabelecidas. Ali o debate sobre o planejamento da contratação será retomado.

O Projeto de Lei nº 4.330/2004 traz ainda dispositivos com objetivo de reduzir os riscos trabalhistas de contratar uma empresa terceirizada, prevendo exigência de condições patrimoniais proporcionais às obrigações da prestadora de serviços; garantia; retenção de pagamento em caso de inadimplência trabalhista decorrente do contrato; e responsabilidade

relativa, condicionada à fiscalização, pelo tomador, do cumprimento de obrigações pelo prestador dos serviços.

Hoje, a Justiça Trabalhista considera a existência de responsabilidade subsidiária do contratante e no caso da Administração Pública, exige-se a comprovação de efetiva fiscalização para afastar essa responsabilidade.

Para evitar responder pelos erros do contratado, portanto, a fiscalização é um fator preponderante. E isso envolve custos, que vão além dos mecanismos de acompanhamento da qualidade e resultados do serviço, abrangendo, na verdade, a própria gestão de recursos humanos da empresa terceirizada. Isso representa significativos custos de transação.

Não por acaso, o TCU recomendou recentemente ao Ministério do Planejamento, por meio do Acórdão nº 1214/2013–Plenário, que incorporasse ao regulamento da contratação de serviços, a IN nº 02/2008, medidas para simplificar o processo de fiscalização dos contratos terceirizados. Essa recomendação foi atendida em dezembro de 2013, com mudanças no regulamento de terceirização do Governo Federal.

Até então, a IN nº 02/2008 exigia extensa relação de documentos a serem disponibilizados pelas contratadas e analisados pelos fiscais de contrato, demandando enorme esforço para monitorar a adimplência da prestadora de serviço. Para o TCU, essa situação afasta a fiscalização de sua atividade precípua, que é verificar a adequada execução dos serviços contratados e, ademais, não tem sido capaz de evitar a inadimplência, dados os subterfúgios utilizados por empresas mal intencionadas para enganar a fiscalização. Reconheceu o TCU, acertadamente, que a adoção de mecanismos de controle pressupõe avaliação de custo x benefício.

Diante desse cenário, recomendou o órgão de controle – e foi acatado pelo Ministério do Planejamento - que a fiscalização dos contratos terceirizados seja feita, em parte, pelos próprios empregados, por meio de acesso, via internet, aos registros que comprovem se suas contribuições previdenciárias foram recolhidas pelos patrões. Ao órgão público contratante, restaria fiscalizar, sempre por amostragem, condições que indiquem a adimplência da empresa contratada com suas obrigações trabalhistas e previdenciárias. A adoção de critérios estatísticos na fiscalização tende a reduzir consideravelmente os custos de transação envolvidos com o monitoramento da empresa contratada.

Na contramão, entretanto, dessa premissa de eficiência na fiscalização de contratos terceirizados, encontra-se a figura da “conta vinculada”, que transfere para a Administração Pública a atribuição de gerenciar a provisão de recursos destinados aos encargos trabalhistas dos contratos, por meio de uma conta bancária especial.

No Executivo Federal, a IN nº 02/2008, até dezembro de 2013, permitia adotar essa sistemática, deixando a cargo do gestor público avaliar os riscos e benefícios da medida. Agora, porém, a conta vinculada tornou-se obrigatória nesse regulamento, tal como já ocorria no Poder Judiciário, por meio da Resolução CNJ nº 98/2009. Assim, antes de qualquer pagamento à empresa contratada, o setor público federal deve separar parte do valor mensal e depositar em contas especiais as provisões de férias, 13º salário, encargos sociais obrigatórios sobre férias e 13º salário e ainda a multa do FGTS por dispensa sem justa causa.

Essa medida tem o objetivo de reduzir riscos de inadimplência trabalhista, mas não parece ter ocorrido discussão adequada sobre o seu custo de implantação e sua lógica frente ao conceito de terceirização.

No Acórdão nº 4720/2009-2ª Câmara, o Tribunal de Contas da União entendeu que não é correto usar a conta vinculada sem avaliação de riscos enfrentados, de custos envolvidos e de benefícios esperados, sob pena de ofender o princípio da eficiência em decorrência de acréscimos de custos superiores aos potenciais benefícios. Já no Acórdão nº 1.214/2013-Plenário, o TCU concluiu que a gestão dos contratos deve ser realizada da forma menos onerosa possível e que o uso da conta vinculada não é indicado. Nesse caso, porém, a opinião do TCU não foi levada em conta pelo Ministério do Planejamento, que mudou a legislação para tornar obrigatória a todo o Executivo Federal a adoção desse mecanismo de controle.

Há quem defenda que esse tipo de procedimento desvirtua e desfigura a terceirização, não apenas do ponto de vista operacional, mas legal (Sampaio, 2011). A súmula 331 do TST e todos os regulamentos da terceirização exigem que se contrate “serviços” e não “pessoas”. Ora, se a empresa contratada não recebe integralmente pelos serviços prestados, mas apenas uma parte porque outra parte é retida em conta de provisão, o que a Administração Pública está fazendo, com a conta vinculada, é gestão administrativa compartilhada.

Nesse formato de execução contratual, perde-se a essência da contratação de um serviço, descambando para a simples locação de mão de obra, situação ilegal. Afinal, a empresa contratada tem apenas que assinar a carteira de trabalho dos funcionários, já que encargos sociais e até salários podem ser administrados pelo contratante, tal como está previsto acontecer se for aprovado o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 254/2012, que torna a sistemática obrigatória em toda a Administração Pública, transferindo a responsabilidade – e os custos – de gerenciar a folha de pagamentos dos funcionários terceirizados como se do quadro próprio fossem.

De acordo com a proposta atual do PLS nº 254/2012, o órgão contratante faria, todo mês, cinco pagamentos para cada contrato: um para a folha de remuneração; outro para a guia

de recolhimento da Previdência Social; um para o pagamento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço; outro para a constituição de uma conta garantia, equivalente a um mês de salários vinculados ao contrato; e, por último, um correspondente ao lucro da contratada e aos custos não inseridos nos itens anteriores.

Na esteira desse tipo de prática, que cria para a terceirização um conjunto gigantesco de controles administrativos, vem se apresentando outro tipo de relação contratual, especialmente no setor público: a “quarteirização”, termo usado para caracterizar a transferência a terceiros do gerenciamento dos serviços terceirizados. É a terceirização da terceirização. Mais uma faceta do modelo de “outsourcing tupiniquim”.

Voltando a tratar das propostas em discussão no Projeto de Lei nº 4.330/2004, releva citar a ideia de permitir contratações sucessivas do mesmo trabalhador por diferentes empresas, que prestem serviços à mesma contratante de forma consecutiva. É o que se chama de “troca de crachá”, em que o mesmo terceirizado se perpetua na empresa tomadora por muitos anos e agora pode se tornar legalizada. Souza (2010), pesquisando os serviços terceirizados em uma universidade pública, encontrou evidências de que mudavam as empresas, mas os funcionários eram sempre os mesmos, apenas renovando seus contratos. Uma funcionária trabalhava há 13 anos na mesma função, passando por todas as 10 empresas que se alternaram na limpeza terceirizada no período.

Destaca-se, também, nesse Projeto de Lei, a proposta de vedação de uso do pregão eletrônico para contratar serviços terceirizados em que mão de obra é fator preponderante no custo. Essa é uma demanda das empresas do setor, lideradas pela Febrac, a Federação Empresarial que as representa. É frequente encontrar notícias dessa entidade criticando o pregão eletrônico, alegando que essa forma de licitação induz ao que chama de “concorrência predatória”, quando prestadoras de serviço reduzem exageradamente seus preços e depois não conseguem cumprir as obrigações trabalhistas e tributárias. Para a Febrac, o pregão eletrônico leva a redução do valor do trabalho humano e, nas palavras da entidade, “trabalho humano não tem preço” (Febrac, 2006).

Outro argumento da entidade representativa das empresas de limpeza profissional é que o foco exclusivo do pregão eletrônico em preços conduziria a serviços de baixa qualidade e trabalhadores desamparados, assim como a forma de contratação, em que o próprio contratante elabora o projeto, seria inadequada: “o Poder Público faz de conta que conhece o produto ou o serviço, mas acaba contratando sempre pelo menor preço, causando uma avalanche de ações judiciais” (Febrac, 2009).

Essa preocupação, embora pareça saudável, não pode ser considerada válida para afastar a forma eletrônica de licitação de serviços terceirizados. Não há evidências de que ao participar fisicamente do processo licitatório os empresários apresentem propostas menos “predatórias” ou inexequíveis, conceito adotado pela lei de licitações para designar preços abaixo da linha de custos mínimos do contrato.

É fato, entretanto, que o Pregão, de modo geral, eletrônico ou presencial, impede o estabelecimento de relações de parceria do setor público com o fornecedor, ao valer-se exclusivamente do fator preço como critério de avaliação de propostas.

De qualquer forma, não é a proibição do Pregão eletrônico que irá resolver o problema apontado pelas empresas de baixa qualidade e prejuízos aos trabalhadores. Há outros instrumentos legais e jurisprudenciais que podem reduzir os riscos de contratar empresas mal intencionadas ou que não sejam capazes de formular propostas de preço suficientes para a cobertura dos custos. Um exemplo vem do Tribunal de Contas da União que desde julho de 2010 resolveu adotar um conjunto de medidas em seus editais de terceirização, com objetivo de melhorar o perfil econômico-financeiro e operacional das empresas a serem contratadas.

Em síntese, o TCU passou a exigir, de quem quiser participar de suas disputas, comprovantes de que empresa, no momento da licitação, gerencia um conjunto de funcionários proporcional ao que se está licitando, tem condições econômicas suficientes para arcar com todos os contratos em vigor e que tem experiência mínima de três anos no mercado especializado.

Essas mesmas exigências foram estendidas a todo Executivo Federal em dezembro de 2013, com mudanças na IN 02/2008, após recomendações do TCU.

A ideia, com esses critérios complementares, é contratar empresas consolidadas no mercado, aptas a prestar os serviços pretendidos e capazes de executar sem dificuldades seus encargos no momento da contratação.

Sobre as dificuldades de gestão dos contratos, o Tribunal de Contas afirmou que prestadoras de serviço muito pequenas vão rápido à falência e, não raro, são abandonadas pelos responsáveis ou proprietários, prejudicando os empregados, sendo a Administração Pública, nesse caso, obrigada a pagar diretamente os salários, benefícios e obrigações patronais, a fim de minimizar os prejuízos dos empregados. Por isso o TCU passou a exigir, em seus editais, que a empresa licitante gerencie, no mínimo, 20 funcionários no momento em que se apresenta como candidata ao contrato, como uma forma de comprovar que tem receita suficiente para bancar suas despesas administrativas mínimas.

É sintomático que o Tribunal de Contas da União veja as empresas terceirizadas apenas como “gestoras de mão de obra”, ignorando a premissa de parceria como fundamento estratégico da terceirização:

Importa perceber que a habilidade das contratadas na **gestão da mão de obra**, nesses casos, é realmente **muito mais relevante** para a Administração **do que a aptidão técnica para a execução dos serviços**, porque estes apresentam normalmente pouca complexidade. Ou seja, dada a natureza dos serviços, interessa à Administração certificar-se de que a contratada é capaz de recrutar e manter pessoal capacitado e de honrar os compromissos trabalhistas, previdenciários e fiscais. Acórdão TCU nº 1.214/2013-Plenário. (grifos acrescentados)

Não se pode concordar com essa visão, sob o risco de legitimar o “outsourcing tupiniquim” em vez de aprimorar o modelo de contratação de forma a contratar terceiros especialistas no serviço. Afinal, “serviço” é um conceito complexo, que não se confunde com a simples intermediação de mão de obra, conforme se verá a seguir.

## 2.2. Serviços

Há várias definições para “serviço”. Pode-se entender o conceito como o ato ou desempenho ofertado por uma parte a outra (Lovelock & Wright, 2001). Envolve, essencialmente, uma ação, a execução de algo. Mas é preciso também deixar claro que o resultado dessa ação é essencialmente intangível e não resulta em propriedade alguma (Kotler, 1998). Levando em conta essas premissas, toma-se emprestada a definição de Troster e Morcillo (1999) para quem serviço é o resultado de um esforço, que, quando vendido, não gera algo palpável, sendo produzido e consumido ao mesmo tempo.

Serviços, portanto, não podem ser estocados, não produzem resultado tangível, embora o processo possa estar relacionado a um produto físico. São produzidos em interações vendedor/comprador, com participação ativa do cliente no processo de produção, sem transferência de propriedade. E diferentemente de um produto, um serviço não pode ter o seu desempenho facilmente visto, sentido, degustado, inspecionado ou tocado (Degraeve, Labro, & Roodhooft, 2004).

### 2.2.1. Qualidade em Serviços

Parasuraman, Zeithaml e Berry (1985) definem qualidade como a diferença entre as expectativas e desejos dos consumidores e suas percepções do serviço prestado. É uma avaliação do consumidor, relacionada, mas não equivalente, à satisfação, baseada na percepção e expectativa (Grönroos, 1995).

Santos (2000) elaborou síntese dos principais elementos determinantes da qualidade em serviços citados na literatura:

- Confiabilidade: executar conforme contratado, com precisão, consistência e segurança.
- Rapidez: tempo de atendimento e prontidão para atender o cliente.
- Tangíveis: evidências visíveis do serviço, como instalações e equipamentos.
- Empatia: gentileza e cordialidade no trato com o cliente.
- Flexibilidade: capacidade de adaptação às necessidades do cliente.
- Acesso: facilidade de acessar fisicamente o serviço ou de comunicação.

O custo para o cliente não foi considerado por Santos (2000) como uma dimensão da qualidade em serviços. Outro autor argumenta que o preço<sup>5</sup> exerce efeito indireto sobre as percepções e expectativas do cliente sobre o serviço, mas não determina necessariamente a qualidade (Grönroos, 1995). Custo e qualidade são fatores preponderantes nas pesquisas e estudos que abordam os serviços de limpeza, como será visto mais adiante.

Modelo de qualidade em serviços proposto por Parasuraman e colaboradores (1985) agrupa em cinco lacunas as situações que podem surgir, comparando o serviço esperado com o percebido pelo cliente, influenciadas por necessidades pessoais, experiência passada, comunicação boca-a-boca e comunicações externas, conforme a **Figura 01**.

Há, ainda, o que Grönroos (1995) tratou como duas dimensões da qualidade em serviço: a técnica e a funcional. A primeira se relaciona com o resultado, o produto do serviço, o “que” se entregou ao cliente. A dimensão funcional tem a ver com a forma de prestar o serviço, o “como” a execução ocorreu e foi percebida pelo cliente. Em serviço, resultado e processo são dimensões distintas, ambas relevantes para a avaliação da qualidade.

Avaliar qualidade em serviços é importante, mas é também tarefa complexa e, eventualmente, inviável. Pinto (2009) elaborou estudo de caso para avaliação da qualidade do serviço terceirizado de manutenção predial do Banco Central do Brasil. O autor desenvolveu *framework* para avaliar diversos aspectos do serviço, adotando 87 variáveis primárias. Essa abordagem parece pouco aplicável em termos práticos, já que envolve elementos em excesso para serem considerados no processo avaliativo, o que pode inviabilizar econômica e operacionalmente a avaliação.

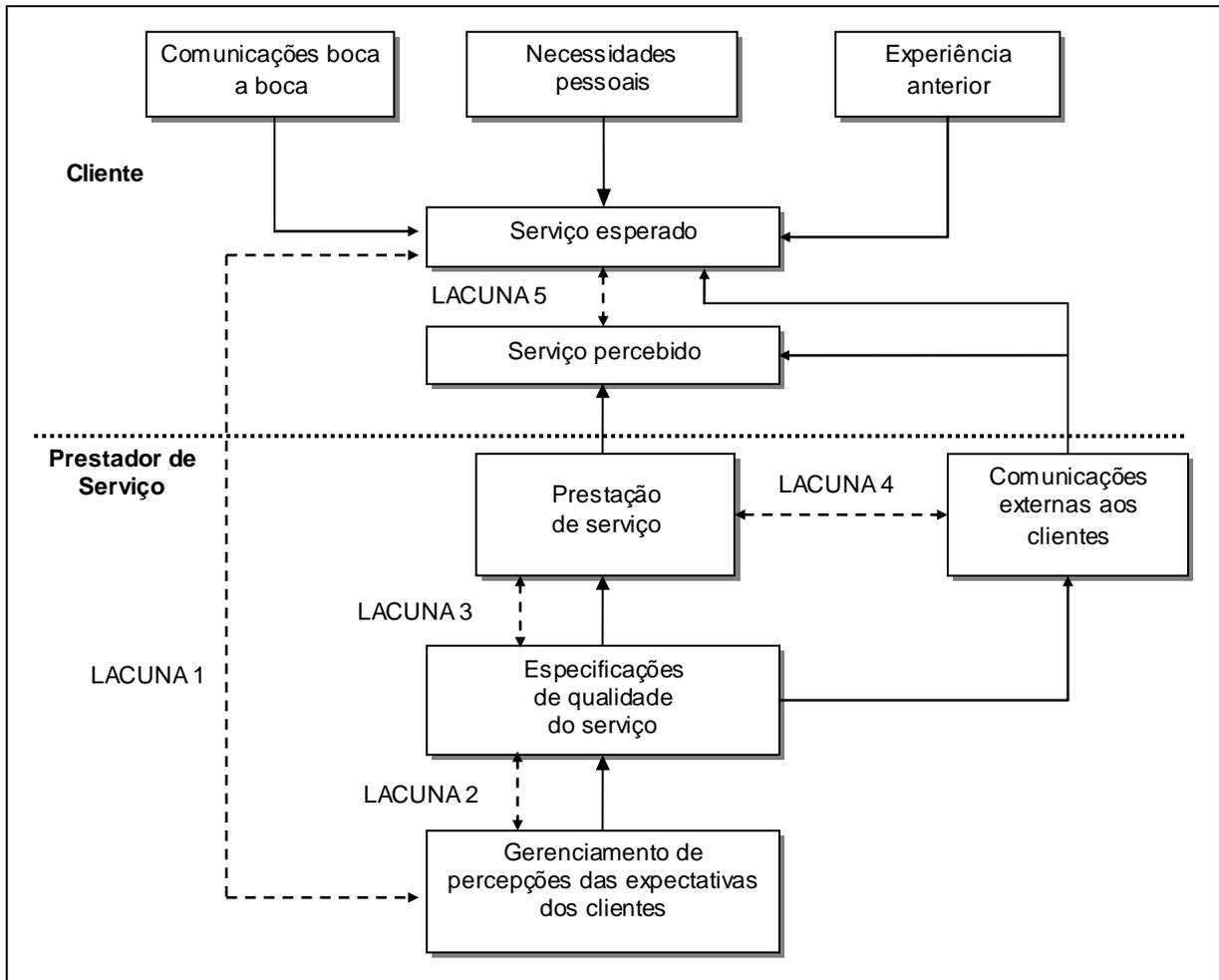
Para Kotler (1998), existem cinco níveis nos quais o valor agregado aumenta para o cliente em relação ao serviço ofertado:

1. Benefício central: Solução básica do problema ou necessidade do cliente.
2. Serviço básico: Requisitos mínimos para satisfazer necessidade do cliente.
3. Serviço esperado: Condições esperadas pelo cliente no momento da contratação.
4. Serviço ampliado: Serviço que excede as expectativas dos clientes.
5. Serviço potencial: Ampliações e transformações pelas quais o serviço pode passar e satisfazer outras necessidades dos clientes, não planejadas inicialmente.

---

<sup>5</sup> Para o cliente, “custo” vai além do “preço” do serviço, pois engloba outros aspectos (Kaplan & Norton, 1997).

**Figura 01: Lacunas de qualidade em serviço**



Fonte: Parasuraman et al. (1985: 44)

Mais adiante, ao tratar especificamente da limpeza predial, a questão de avaliação da qualidade do serviço será retomada, conforme foi observada na literatura.

### 2.2.2. Precificação em Serviços

Um aspecto importante neste estudo é a forma como se precifica um serviço. Avlonitis e Indounas (2005) afirmam que a pesquisa empírica na área de precificação é escassa e, mais limitada ainda no caso de serviços. Os autores buscaram investigar os objetivos perseguidos pelas empresas de serviços em suas políticas de precificação.

Os poucos estudos encontrados mostraram tendências das empresas em estabelecer preços com objetivos quantitativos, visando, especialmente, lucro satisfatório. Três métodos principais foram evidenciados pela literatura: (1) *custo*: baseado nos custos estimados para executar o serviço; (2) *competição*: baseado na média de mercado; (3) *demanda*: valor

percebido pelo cliente. O primeiro método é dominante (Avlonitis & Indounas, 2005; Bernardi, 1996).

O principal custo das empresas prestadoras de serviços é a mão-de-obra direta. Os estudos de Wagner e Reginaldo (2004); Medeiros, Silva e Montevechi (2004) e Amarante (2007) confirmam essa situação também na área de limpeza.

Na precificação de contratos de serviços, as duas principais opções são *cost-plus* e *gain-sharing*<sup>6</sup> (Auguste, Hao & Singer, 2002). Para esses autores, ambas têm provocado mais destruição do que criação de valor. No modelo *cost-plus*, os prestadores de serviço podem não ter incentivos para reduzir custos, especialmente quando o lucro é um percentual aplicado sobre os custos incorridos. Na verdade, quanto maior o custo, maior o lucro nesse cenário. Com o lucro já definido pelo contrato, há pouco interesse em promover eficiência por meio de inovação, poder de barganha ou aumento de produtividade. Em *gain-sharing*, os custos de transação de fiscalizar o prestador para que este repasse efetivamente parte dos ganhos que obteve pode inviabilizar o contrato.

Auguste, Hao e Singer (2002) sugerem que o modelo de *fixed-price* é uma opção melhor. Quando os preços são fixos, os prestadores obtêm recompensa pelo processo de inovação, maior produtividade, maior racionalidade nos custos. Entretanto, apresenta riscos também, em especial o conhecimento efetivo sobre os custos atuais para estabelecer um preço fixo justo. Os custos de transação para garantir que a execução do serviço ocorra dentro de patamares aceitáveis de qualidade também podem ser citados como elementos relevantes nesse modelo de precificação de contratos.

Nos Estados Unidos, um modelo de contratação de serviço do tipo *fixed-price* bastante utilizado pelo governo é o *Performance Based Contracting* (PBC)<sup>7</sup>. Segundo o órgão de controle federal americano, esse tipo de contrato oferece benefícios significativos, encorajando os prestadores a inovar e encontrar formas mais eficientes em termos de custos, alterando o foco dos processos para os resultados (GAO, 2002). Um contrato do tipo *Performance Based* tipicamente estabelece ênfase nos resultados e na qualidade em vez do processo executivo, prevendo incentivos de desempenho e vinculação de pagamento a resultados.

O regulamento americano de licitações indica como preferencial o formato PBC para casos em que os serviços podem ser definidos objetivamente e onde os riscos de desempenho

<sup>6</sup> Optou-se por utilizar a forma original, em inglês, desses termos, considerando a ausência de expressão exata em português que represente conceito equivalente.

<sup>7</sup> Outras denominações para esse mesmo conceito são *Performance-Based Service Acquisition* (PBSA) e *Performance-Based Acquisition* (PBA).

são gerenciáveis. É a principal abordagem para aquisição de serviços no governo federal norte-americano (Motta, 2010). E o serviço de limpeza predial é um dos principais serviços contratados por PBC nos Estados Unidos (Moy, 2005).

Sob essa forma de contratação, o órgão público especifica os resultados desejados e deixa para o contratado as decisões sobre a melhor forma de atingir esses resultados. Adotam-se indicadores de desempenho em vez de instruções detalhadas, economizando tempo e dinheiro ao liberar os contratados para exercitarem a iniciativa e a criatividade para atender às necessidades do cliente. Cada indicador de desempenho é acompanhado de um padrão de desempenho e um nível aceitável de qualidade (Wehrle-Einhorn, 1993).

Já se disse anteriormente que a contratação de serviços terceirizados pela Administração Pública no Brasil não segue essa lógica. Em vez de especificar resultados e focar a fiscalização nesse aspecto do contrato, planeja-se o serviço pretendido nos mínimos detalhes, especificando exatamente todas as rotinas e procedimentos, métodos, técnicas, materiais e tecnologia a ser empregada pela prestadora do serviço. À empresa contratada não sobra espaço para inovar, planejar conforme sua experiência e expertise, apenas cumprir à risca o roteiro escrito pelo contratante. E a fiscalização atua com foco nesse roteiro e na gestão de pessoal da contratada (pagamento de salários, benefícios e encargos).

No Brasil, portanto, o modelo de precificação preponderante nos contratos de terceirização do setor público é mais próximo do *cost-plus* que, conforme Auguste, Hao e Singer (2002) desestimula a empresa contratada em reduzir custos, pois seu lucro já está previamente definido e é tanto maior quanto maiores forem os custos para o contratante, pois é um percentual aplicado sobre esses custos. Não há qualquer vantagem para a empresa em inovar ou aumentar sua produtividade.

No modelo americano do PBC, ao contrário, a empresa é quem decide a metodologia, os meios, os procedimentos e tecnologia que empregará para atender às necessidades do cliente, de forma a oferecer os resultados esperados a custos mais baixos.

No setor privado essa abordagem também pode ocorrer de forma bem sucedida. Um exemplo é descrito por Castro (2006). O autor relata a experiência de uma indústria em contratar limpeza predial por meio de leilão reverso - melhor proposta, baseada em preço e outras condições, com liberdade para que os fornecedores convidados apresentassem o quantitativo de pessoal que julgavam necessário, os salários que pretendiam pagar e a metodologia de trabalho que empregariam. Essa contratação apresentou características de *strategic sourcing*, a busca por terceirização em forma de parceira.

Houve empresas que se propuseram a executar o serviço com menos e outras com mais funcionários. Para aquelas do primeiro grupo, a indústria contratante indagou se a qualidade do serviço seria satisfatória. A resposta dos empresários foi que estavam oferecendo serviço de limpeza e não pessoas. Se fosse necessário, durante o contrato, eles promoveriam alteração no número de funcionários ou no maquinário utilizado para o serviço, de forma a atender o Acordo de Níveis de Serviço previsto no contrato. Após a fase de disputas, a indústria contratante obteve 15% de desconto sobre o preço estimado.

Esse exemplo, assim como o modelo PBC dos Estados Unidos, revela que existem outras formas de selecionar uma prestadora de serviço de limpeza diferentes do modelo adotado pelo setor público brasileiro, que se baseia na descrição exaustiva e detalhada de como os serviços devem ser executados e na especificação prévia de todos os possíveis custos envolvidos, sendo o lucro um percentual fixo, sem estímulo à racionalização de custos pela contratada.

### 2.3. Gestão de custos em serviços

Para Slavov (2013), a **Gestão de Custos** é

Um conjunto de filosofias, atitudes e artefatos que buscam uma situação favorável no que se refere aos custos, dentro de uma perspectiva sistêmica baseada na melhoria e no desenvolvimento de uma compreensão dos fatores geradores de custo. (p. 152)

Por essa definição, para que seja possível atingir uma situação favorável em relação aos custos é preciso compreender os fatores geradores de custo. É o que se está propondo fazer aqui em relação ao serviço de limpeza predial nas universidades federais.

Diante de divergências e contradições conceituais, Slavov (2013) empreendeu meticuloso estudo visando contribuir para a construção de uma Estrutura Conceitual da Gestão Estratégica de Custos. Nesse processo, o autor aborda o fato de que além da abordagem estratégica, coexiste nas organizações a Gestão Operacional de Custos, já que os “gestores rotineiramente decidem sobre eventos operacionais e, com frequência menor, sobre eventos estratégicos” (p. 161). Ambas as abordagens não são antagônicas.

Quando a ênfase da gestão é estratégica, as decisões estão mais voltadas para o longo prazo, existe maior envolvimento da alta-administração, maior risco e maior amplitude no alcance das decisões. Quando a ênfase é operacional, as decisões focam o curto prazo, envolvendo a média-gestão, menos riscos e abrangência mais limitada. Para Slavov (2013), as práticas estratégicas são mais estáveis, enquanto as práticas operacionais mudam com mais frequência, sujeitas a avanços tecnológicos, novas práticas ou novos parâmetros. A

terceirização, por exemplo, para o autor, é classificada como evento operacional da gestão de custos.

Por essa ótica, o tema aqui tratado, serviços terceirizados de limpeza, está mais relacionado aos contornos da Gestão Operacional de Custos.

Embora a literatura apresente certa tendência a enfatizar a *redução* de custos, esta é apenas uma das abordagens possíveis na Gestão de Custos, do conjunto de cinco abordagens que Souza e Rocha (2009) apresentam: redução, eliminação, moderação, aplicação e troca compensatória (*trade-off*). A palavra-chave é a *racionalização*, entendido esse conceito como o uso eficiente dos custos para atingimento de objetivos da organização.

Embora a Gestão de Custos seja majoritariamente abordada sob o ponto de vista do setor privado, sobretudo quanto ao seu relacionamento com a busca por vantagem competitiva (Rocha, 1999; Shank & Govindarajan, 1997; Slavov, 2013) não se pode excluir o setor público ou as organizações sociais ou as empresas monopolistas dos potenciais usuários e beneficiários dessa abordagem. Embora nessas situações não haja concorrentes a serem vencidos e, assim, não haveria vantagem competitiva a ser buscada, entende-se que há espaço para a gestão de custos visando aperfeiçoamento sustentável da organização.

Concorda-se com Wiemer e Ribeiro (2004), para quem o setor público, ainda que desprovido do caráter concorrencial, pode experimentar a competitividade pela comparação de desempenho por meio de indicadores, como, por exemplo, dos gastos em relação a outras unidades congêneres. Não há competição de preços, mas pode haver competição de desempenho. Assim, a gestão de custos na Administração Pública é orientada para aperfeiçoamento e racionalização de processos.

O obstáculo no governo, porém, é o desconhecimento dos custos. O governo desconhece onde há desperdício e onde há eficiência na aplicação dos recursos (Nunes, 1998). É exatamente a busca por apontar oportunidades de melhoria e minimização de desperdícios que caracteriza a Gestão de Custos (Santos, 2004).

Assim, por conta da pressão social e econômica para racionalização de gastos e otimização de desempenho, o setor público pode se valer da gestão de custos para atingir esse objetivo. É importante para o governo, como comprador, compreender não apenas seus próprios custos, mas também os custos dos seus principais fornecedores (Porter, 1989).

No caso dos fornecedores de serviço para o governo, o ambiente em que operam é normalmente caracterizado por frágeis barreiras de entrada a concorrentes, o que torna a competição muito acirrada, razão pela qual a estratégia competitiva eficiente nesse mercado é especialmente importante (Fitzsimmons & Fitzsimmons, 2000).

Não obstante, a área de serviços é pouco explorada no campo da Estratégia de Suprimentos (Degraeve, Labro, & Roodhooft, 2004) e da Contabilidade de Custos e, quando essa área é pesquisada, não é raro simplificarem-se os métodos de custeio do setor industrial para se ajustarem ao contexto de serviços (Santos, 2004).

As próprias definições em Contabilidade de Custos estão mais voltadas para o universo fabril e comercial. Avaliar estoques, por exemplo, tem sido apontado como um objetivo prioritário dos sistemas de custos (Bornia, 2002). Mas serviços, como abordado na seção anterior, não formam estoques. Aqui, os sistemas de custos têm a função preponderante de suporte à tomada de decisão, embora seja comum observar carência de informação de custos em prestadores de serviços (Santos, 2004).

Tradicionalmente, os custos podem ser classificados em fixos ou variáveis, diretos ou indiretos. Na abordagem da Gestão de Custos, torna-se mais útil classificá-los em internos e externos (Rocha, 1999). Externos são custos provenientes de terceiros, como o preço do serviço contratado. Internos são os custos formados diretamente na organização. Neste estudo, portanto, trata-se das duas perspectivas, a depender de quem se observa: para as empresas contratadas, os custos do serviço que ofertam são internos; para os órgãos públicos que as contratam, o serviço é um custo externo.

Ao contratar um serviço, importam-se custos e ineficiências do prestador. É comum que parte da ineficiência do prestador tenha origem na maneira incorreta ou subótima de executar certas atividades, sendo relevante agir nas etapas menos eficientes, na busca por identificar oportunidades de otimização e estratégias de melhoria (Rocha, 1999).

Há quem argumente que contratar pensando apenas em custos leva eventualmente ao fracasso de qualquer empreendimento (Fill & Visser, 2000). Pode-se aperfeiçoar essa afirmação, de forma a argumentar que contratar sem pensar em Gestão de Custos é um caminho para o fracasso anunciado. Para contratar bem não basta pensar na “redução de custos”, mas sim na “gestão dos custos” adotando, para tanto, certos instrumentos mais sofisticados de análise para tomada de decisão. Alguns desses instrumentos são apresentados a seguir, por se relacionarem mais fortemente com o tema da terceirização.

### *2.3.1 Custos de Transação*

Custos de transação resultam de qualquer atividade que tenha por objetivo garantir a satisfação das partes em uma troca, de tal forma que ambas entreguem e recebam valor conforme suas expectativas (Ouchi, 1980). São custos de fazer o sistema funcionar (Rindfleisch & Heide, 1997).

Esses custos nascem dos esforços de negociar, monitorar e garantir contratos, considerando que os interesses das partes envolvidas podem ser conflitantes (Coase, 1937; Williamson, 1979). Os contratados podem aproveitar brechas na vigilância do contratante para ganhar mais dinheiro, executando menos ou com qualidade inferior ao exigido. É o que se chama de ação ou comportamento oportunista (Vining & Globerman, 1999).

Barthélemy (2004) afirma que um dos sete pecados capitais da terceirização é subestimar os custos de transação. Análises de serviços terceirizados frequentemente ignoram os custos de contratação, gerenciamento e monitoramento, induzindo a erros de avaliação de desempenho econômico dos contratos. Os poucos estudos variam bastante, mas apresentam custos de monitoramento de até 60% do preço contratado (Bisman, 2008).

Domberger, Jensen e Stonecash (2002) compararam criteriosamente os custos de serviços realizados com pessoal próprio e por prestadores terceirizados no Exército da Nova Zelândia. Levaram em conta, especialmente, os custos de transação relativos ao contrato terceirizado. Seus resultados indicaram que esses custos podem ter efeito significativo e devem ser incorporados a qualquer comparação dessa natureza.

A assimetria informacional, representada pela dificuldade – inversamente proporcional aos custos de transação – de o contratante observar as ações do contratado, aumentam os incentivos para execução contratual irregular (Domberger & Hensher, 1993). Indicadores de desempenho e inspeções são dois exemplos de mecanismos para mitigar os riscos do contrato. A conta vinculada nos contratos do setor público, como espécie de compartilhamento de gestão trabalhista, também é um exemplo de instrumento de controle e envolve custos de transação ainda não investigados.

Quanto mais difícil a descrição e mensuração objetiva dos serviços, maiores os custos de transação. Vining e Globerman (1999) classificam o nível de complexidade da atividade como elemento determinante dos custos de barganha e oportunismo. Pode-se argumentar que o nível de complexidade da mensuração de desempenho da atividade também é um determinante dos custos de transação.

Como já abordado, avaliar qualidade em serviços é tarefa complexa, dependente, em essência, de percepções do cliente, submetidas a influências de naturezas diversas. No caso da limpeza predial, a maneira usual de avaliação é a observação pessoal, cujos padrões podem variar de um observador para outro (Domberger & Jensen, 1997). Os Custos de Transação, nesse caso, para monitoramento de desempenho do contrato, podem sofrer influências a partir dos indicadores estabelecidos, padrões esperados, formas e mecanismos de mensuração de resultados. E podem não ser efetivos.

Um exemplo interessante é o serviço terceirizado de limpeza de escolas australianas. Domberger, Hall e Li (1995) encontraram expressiva redução de custos sem perda de qualidade. Mas Fraser e Quiggin (1999) citam outros dois estudos que contestam os achados sobre a qualidade, sugerindo que a avaliação de desempenho promovida pelos primeiros pesquisadores pode ter sido enviesada. Os prestadores de serviços sabiam qual escola seria avaliada e podem ter aumentado temporariamente o nível de qualidade dos serviços prestados.

Ainda na Austrália, Domberger e Hensher (1993) pesquisaram contratos de limpeza em organizações públicas, procurando avaliar fatores que influenciavam o desempenho. Verificaram que incentivos positivos e negociação eram mais efetivos que penalidades financeiras. E evidenciaram que as inspeções físicas não exerciam influência significativa, ao contrário do que se esperava. Os pesquisadores atribuíram isso à imprecisão de mensuração de desempenho em limpeza. A dependência da percepção pessoal como método de avaliação da qualidade em serviços é um fator preponderante, portanto, na mensuração de desempenho.

Evidências da literatura sugerem que os governos e empresas frequentemente falham na consideração dos custos de transação em suas decisões de terceirização (Rehfuss, 1990; Prager, 1994; Chalos, 1995). A redução de custos com terceirização, apontada pelas pesquisas internacionais, é tema de acalorada controvérsia acadêmica, dadas as vozes que se levantam para criticar a metodologia adotada no cálculo dos custos, pelos riscos potenciais de se apresentar inapropriada ou imprecisa, sobretudo por causa dos custos de transação (Bisman, 2008; Kakabadse & Kakabadse, 2000).

Os Sistemas de Controle Gerencial podem auxiliar a reduzir os riscos e equacionar os custos de transação nas relações de contratos terceirizados, embora poucos modelos para esse fim tenham sido estudados até o momento (Langfield-Smith & Smith, 2003). A informação contábil é um dos instrumentos-chave da gestão inter-organizacional para estimular a cooperação entre as partes contratantes (Baiman & Rajan, 2002).

### 2.3.2 *Custo Total*

Os custos de transação na contratação de serviços podem ser entendidos no contexto de *Total Cost of Ownership* (TCO) ou Custo Total de Propriedade. Ellram e Siferd (1998) deixam claro que a Gestão Estratégica de Custos não pode prescindir da aplicação desse conceito, um enfoque abrangente, que vai além do preço de um produto ou serviço, levando em conta outros fatores, como custo de falhas e custos administrativos. Para essas autoras, a perspectiva do TCO é do comprador, de tal que forma que este considere os custos mais

relevantes ao adquirir e utilizar um serviço, incluindo custos para prospectar, selecionar, desenvolver e monitorar prestadores de serviços.

Esse conceito, portanto, relaciona-se com o projeto elaborado pelo órgão comprador na busca por um fornecedor do serviço e também na proposta formulada pelo fornecedor, envolvendo não apenas os custos diretos e indiretos e as despesas administrativas tradicionais da execução dos serviços, mas também os custos de transação envolvidos no contrato (Sant'ana & Rocha, 2006; Vining & Globerman, 1999).

Não obstante sua importância, o estudo de TCO é raro em serviços e nas decisões de terceirização, sendo mais comum em indústrias e decisões baseadas em custos diretos (Blaxill & Hout, 1991; Hurkens, Valk & Wynstra, 2006).

Na contratação de serviços pelo setor público, levar em conta custos de licitar todos os anos, repactuar, implantar mecanismos de monitoramento e punição, controle de garantias, gerenciamento de contas vinculadas, controle de frequência, direitos trabalhistas e previdenciários dos funcionários terceirizados, riscos de inadimplência, riscos de execução, riscos de suspensão dos serviços, todos são aspectos que influenciam o Custo Total do serviço terceirizado.

Adotando o conceito de TCO nas licitações, para o caso de materiais e equipamentos, torna-se possível avaliar as opções existentes e decidir, com base no TCO, pelo produto que represente o menor Custo Total num determinado horizonte temporal, atendendo aos requisitos de resultados esperados. Assim, justificada a opção por um determinado objeto com TCO mais vantajoso, a licitação seria apenas para verificar quem ofertaria o menor preço de venda para aquele produto selecionado.

No caso de serviços, o TCO pode justificar a opção por adotar ou não instrumentos onerosos de controle como a conta vinculada, contratar com base em descrição detalhada das atividades ou por resultados, contratar por um ou por cinco anos, implantar este ou aquele mecanismo de fiscalização, contratar ou não uma empresa quarteirizada para gerenciar os terceirizados, entre outras decisões.

Em qualquer caso, a informação de custos é elemento essencial numa relação de contrato terceirizado (Langfield-Smith & Smith, 2003).

Sant'ana e Rocha (2006) argumentam que a lei de licitações poderia introduzir critérios técnicos objetivos para escolher proposta não necessariamente "mais barata", pois a escolha "mais cara" deveria basear-se em vantagens economicamente mensuráveis que vão além do preço.

Ocorre que a lei de licitações não determina a compra pelo "menor preço" e sim pela "proposta mais vantajosa". O conceito de "vantajosa", nesse caso, poderia muito bem abranger o TCO, sem necessidade de mudança da lei. O que precisa mudar, melhorar, aperfeiçoar é a capacitação, qualificação e métodos de análise de custo dos compradores públicos, para que se tornem verdadeiros *supply managers* e não apenas burocratas formalistas.

Nesse ponto, é válido reforçar a discussão sobre o método de contratação de serviços no setor público. Já se disse anteriormente que o governo brasileiro adota uma abordagem assemelhada ao *cost plus* em suas licitações de serviços terceirizados, especificando detalhadamente todos os aspectos da execução contratual, planejando cada procedimento, método, técnica, insumo ou equipamento que deverá ser adotado pelo futuro contratado, sem deixar espaço pra inovação e gerenciamento de custos pela empresa prestadora do serviço.

Nesse modelo de contratação, a proposta "mais vantajosa" acaba se confundindo com a proposta "mais barata" porque o único elemento de comparação é o preço final, que tem diminuta margem de variação, pois todos os custos e até o patamar máximo de lucro foram estimados pelo órgão contratante antes de abrir a licitação ao mercado.

Em contraposição, no modelo americano de *Performance Based Contracting* (PBC) também já abordado anteriormente, as contratações são baseadas em desempenho, onde o objeto é o resultado esperado e não o processo de trabalho a ser empregado (Motta, 2010). O foco da contratação está nos efeitos, qualidade e resultados do serviço prestado e pode-se atrelar parte da remuneração, assim como prorrogação e renovação contratual ao alcance de metas (Martin, 1999).

No modelo PBC o foco não está na gestão extremamente detalhada do modo como os contratados operam, mas sim no conjunto de resultados esperados, dando liberdade ao contratado para atingir os objetivos da melhor forma que puder encontrar.

Mas apesar de sua preponderância e de suas vantagens, o PBC ainda é pouco explorado pela academia em termos de pesquisa (Martin *et al*, 2010).

Um PBC é obtido por meio de um tipo de licitação diferente do que estamos acostumados a ver aqui no Brasil. Em vez de disputar apenas o menor preço a partir de especificações detalhadas previamente definidas pelo órgão contratante, o poder público utiliza um *Request For Proposals* (RFP), processo em que se leva em conta, além do preço, o *best value*, o melhor valor, sendo avaliados fatores adicionais como experiência e desempenho anterior e nível de excelência técnica da proposta (Motta, 2010).

Numa abordagem prescritiva, como ocorre aqui no Brasil, as especificações são rígidas e detalhadas, sem criar espaço para motivação do contratado em ir além do que foi especificado. Na abordagem por desempenho, descrevem os resultados, permitindo maior flexibilidade do fornecedor em atender as necessidades do cliente.

O PBC oferece maior risco para o contratado em relação a arranjos tradicionais, mas ao mesmo tempo proporciona mais oportunidades para aumentar suas margens de lucro sem afetar a qualidade do serviço prestado, por meio de processos mais eficientes, planejamento, tecnologia ou gestão específica, baseada na especialização naquele tipo de serviço, racionalizando custos enquanto atende ao nível de serviço acordado.

As desvantagens do PBC se referem ao desafio de desenvolver e implantar o modelo, alterando o paradigma existente. É preciso prática e conhecimento da metodologia para estabelecer métricas de mensuração racionais e padrões aceitáveis de qualidade em termos de resultado esperado. Requer, na verdade, uma mudança de paradigma nas organizações.

Para desenvolver uma contratação baseada em desempenho é preciso primeiro definir as necessidades, estabelecer as expectativas, determinar os padrões de qualidade esperados e decidir como será mensurado e avaliado o resultado da execução contratual.

Motta (2010) descreve os sete passos básicos da metodologia: 1. Estabelecer equipe integrada de solução; 2. Descrever o problema a ser solucionado; 3. Examinar as soluções já existentes nos setores público e privado; 4. Desenvolver um *Performance Work Statement* (PWS) ou *Statement of Objectives* (SOO)<sup>8</sup>; 5. Definir como medir e gerenciar o desempenho; 6. Selecionar o fornecedor mais adequado; 7. Gerenciar o desempenho.

No caso da limpeza predial, por exemplo, um PBC poderia estabelecer, primeiro, criar padrões de limpeza do tipo ótimo; bom; razoável e ruim e suas descrições específicas e depois descrever as expectativas como: - manter todas as instalações no mínimo em nível bom; - o nível razoável será tolerado apenas em situações excepcionais; - o nível ruim é inaceitável; solicitações de atendimento devem ser atendidas e resolvidas rapidamente; o uso de produtos sustentáveis deve ser prioritário.

Nesse modelo, estabelecer padrões ou níveis de serviço aceitáveis é fundamental. Usar padrões internos (indicadores históricos) e externos (benchmarking e indicadores de mercado), requisitos regulatórios, índices internacionais, recomendações e outros elementos que possam determinar o grau de desempenho esperado.

---

<sup>8</sup> A diferença entre um PWS e um SOO é basicamente o nível de descrição do resultado pretendido. Quando é possível descrevê-lo de forma clara, específica e objetiva, usa-se o PWS. Em situações em que os objetivos e resultados podem ser estabelecidos apenas de forma geral, emprega-se o SOO e fornecedores é vão apresentar o PWS como propostas de solução para o problema. (Motta, 2010).

A mensuração de resultados pode ocorrer por meio de pesquisa de satisfação com usuários, indicadores de desempenho, métricas e relatórios.

Segundo Motta (2010), a contratação baseada em desempenho tem ligação conceitual com a Gestão da Cadeia de Suprimentos (GCS), por conta da abordagem de parceria, do trabalho em equipe, integrando empresas diferentes que compõem a cadeia de suprimento, alinhadas e trocando informações, convergindo para o resultado final a ser alcançado pela cadeia.

Motta (2010) cita críticas ao modelo, especialmente em relação à dificuldade e complexidade de elaborar contratações baseadas no desempenho e os obstáculos na comprovação dos resultados obtidos, seja em termos qualitativos ou econômico-financeiro. A literatura, entretanto, cita resultados como a redução de 15% em todos os tipos e patamares contratuais (Pope, 2005).

Quando se tratar especificamente da limpeza predial mais à frente neste trabalho, serão citados exemplos de RFP de universidades norte-americanas para contratação desse serviço dentro da perspectiva da *Performance Based Contracting*.

### 2.3.3. Determinantes de custo

É comum a confusão entre “determinantes” e “direcionadores” de custo. A expressão em inglês é a mesma: *cost drivers*, mas os conceitos são distintos. Os primeiros são fatores que causam os custos, e os segundos são métricas de custeio de uma atividade.

Aqui nos interessa o conceito de determinantes, as variáveis explicativas do comportamento dos custos (Panarella, 2010), fatores que influenciam a composição da estrutura de custos de uma entidade (Souza & Rocha, 2009). Independente do tipo de estratégia adotado pela organização, a análise das causas dos custos é sempre importante (Lord, 1996).

Há quem argumente pela ausência de qualquer padrão ou conjunto comum de determinantes de custos entre empresas ou até em uma mesma indústria (Wilson, 1990), mas a maioria dos autores sustenta que existem determinantes que atuam em conjunto em um setor específico (Banker & Johnston, 1993; Macarthur & Stranahan, 1998; Bjørnenak, 2000; Diehl, Miotto & Souza, 2010; Costa, 2011).

A literatura convencionou uma classificação dos determinantes de custos em Estruturais e Operacionais. Estruturais são os determinantes que refletem as opções estratégicas primárias da organização (Shank & Govindarajan, 1997), decisões que permanecem estáveis por longo tempo, pouco flexíveis (Panarella, 2010). Operacionais são aquelas causas de custos

dependentes da capacidade e habilidade de execução (Shank & Govindarajan, 1997; Quesado & Rodrigues, 2007) em termos de eficácia - meta atingida - e eficiência - custo mínimo (Panarella, 2010).

**Quadro 02. Determinantes estruturais e seus efeitos sobre os custos**

DETERMINANTE	EFEITOS SOBRE OS CUSTOS
Tecnologia	Tecnologias empregadas em cada fase da cadeia de valor da organização. Fator que pode contribuir com a redução custos em diversas áreas, desde os processos de suporte até os processos de produção. Miotto (2007) demonstrou que na aviação civil, esse é um determinante fundamental.
Economia de Escala	Relacionada ao dimensionamento da capacidade produtiva. Estrutura otimizada possibilita melhor diluição dos custos pela quantidade produzida ou volume de serviços prestados. Superdimensionamento pode resultar em ociosidade, assim como estrutura insuficiente compromete a capacidade de cumprir contratos.
Modelo de Gestão	Forma como a organização é gerenciada - centralizada ou não; verticalizada ou horizontalizada, nível de controle, autonomia, tipos de planejamento, critérios de avaliação de desempenho, papéis e posturas gerenciais, cultura organizacional. Afeta todas as decisões e, portanto, os custos (Souza & Rocha, 2009).
Estrutura de capitais	Afeta os custos de captação de recursos e remuneração do capital próprio.
Grau de verticalização	O grau de integração vertical define o foco organizacional e estabelece em que medida o compartilhamento de recursos corporativos poderá ser realizado, trazendo sinergias entre atividades de uma mesma organização. Por outro lado, verticalização excessiva pode minar a flexibilidade.
Experiência	Aprendizado acumulado ao longo do tempo na organização, que potencializa otimização de processos, eficiência, especialização, melhoria de métodos.
Escopo	Amplitude e diversidade da linha de produtos ou serviços. Quanto maior a diversidade, maior a complexidade de gestão e execução, custos logísticos e custos de operacionalização da estrutura. A diversidade também se refere a fornecedores, clientes máquinas e equipamentos.
Localização	Posição geográfica da organização, atributos dos espaços geográficos. Interfere em tributação, relação com fornecedores e clientes, transportes, logística, mão de obra, entre outros.
Ambiente institucional	Leis, normas, regras e costumes que constroem e delimitam o modo de agir das organizações.
Posicionamento Estratégico	Refere-se às proposições de valor que orientam as ofertas de uma empresa nos mercados de atuação por ela selecionados.
Projeto do produto ou serviço	O projeto, especificação ou configuração do produto ou serviço afeta produtividade, complexidade e fluxo do sistema produtivo.

Fonte: Adaptado de Souza e Mezzomo (2012, p. 138); Panarella (2010, p. 126-130) e Costa (2011)

**Quadro 03. Determinantes operacionais e seus efeitos sobre os custos**

DETERMINANTE	EFEITOS SOBRE OS CUSTOS
Grau de Utilização da Capacidade	Relacionado com o aproveitamento da unidade produtiva. Em geral, quanto maior a utilização para uma dada capacidade, maior será a diluição de seus custos fixos e, portanto, menor o custo unitário. Esse determinante está diretamente relacionado ao volume de produção.
Grau de Complexidade	Leva em conta a noção geral de que produtos ou processos de produção mais complexos exigem processos mais custosos.
Qualidade	Relacionada ao grau de perfeição e conformidade dos produtos e serviços ofertados e também com a gestão da qualidade total. Guarda relação direta com o projeto do produto ou serviço e as considerações sobre as expectativas e necessidades dos clientes.
Comprometimento do corpo funcional	O envolvimento da força de trabalho no processo de melhoria contínua e a motivação podem elevar a produtividade e reduzir falhas e desperdícios.
Capacidade de aprendizagem	Relacionada com a amplitude dos conhecimentos passíveis de serem apreendidos e com a velocidade desse processo. Quanto maior a capacidade de aprendizagem, mais rápida pode ser a introdução de novos produtos ou serviços e maior o escopo possível de ser abarcado.
Competências e habilidades	Influenciam a eficiência com que as atividades são realizadas ao longo do processo produtivo.
Relação na Cadeia de Valor	Expressa o relacionamento da organização desde fornecedores primários até clientes finais, buscando extrair, dessas relações, formas de otimizar resultados.

Fonte: Adaptado de Souza e Mezzomo (2012, p. 138); Panarella (2010, p. 126-130) e Costa (2011)

Estudar determinantes é basicamente analisar a posição do custo em termos de escolhas estruturais e de habilidades de execução (Quesado e Rodrigues, 2007). Escolhas estruturais são mais difíceis de diagnosticar e quantificar, mas oferecem maior potencial de direcionar ações de aperfeiçoamento dos custos (Marinho, 1999). Sua análise subsidia a reengenharia de processos, enquanto a análise dos determinantes operacionais fornece subsídios para aperfeiçoamento dos processos atuais (Panarella, 2010).

Os determinantes de custo já identificados pela literatura estão descritos nos **Quadros 02 e 03**. Adota-se como referência o estudo de Souza e Mezzomo (2012), com adaptações baseadas em Panarella (2010) e Costa (2011). É possível encontrar variações de nomenclatura entre os autores, mas homogeneidade na essência do determinante especificado.

Além dos fatores sintetizados nos Quadros 02 e 03, a **produtividade** é citada como determinante de custo no estudo de Friedlaender *et al* (1988) a respeito da indústria automotiva norte-americana. Discorda-se, em parte, desse autor. A produtividade, embora seja, de fato, elemento que influencia diretamente os custos de um produto ou serviço, é também causada pelos demais fatores que interferem na capacidade de execução. Como será discutido em relação à limpeza na seção 2.4 e no capítulo quatro desta dissertação, entende-se

que a produtividade é uma consequência de outros determinantes, tanto estruturais como operacionais.

Armistead, Johnston e Slack (1988) propõem três determinantes estratégicos para a produtividade em serviços: volume da demanda; variedade de serviços a serem oferecidos e variação na natureza e volume da demanda no tempo. Um levantamento bibliográfico de Torres Jr e Lopes (2013) descreve cinco fatores que podem influenciar a produtividade em serviços: processos; recursos técnicos e físicos; sistema de controle; funcionários; e clientes. Como se vê, a literatura corrobora a visão de que a produtividade na área de serviços é uma função secundária, determinada por outras causas primárias.

Em especial, a produtividade, na área de serviços, está inevitavelmente associada ao fator qualidade. Aumentar um desses fatores pode ter impacto negativo sobre o outro (Torres Jr. & Lopes, 2013) embora essa correlação negativa não seja absoluta. Há casos em que o aumento de produtividade pode manter ou até melhorar a qualidade, em especial pela introdução de novas tecnologias ou métodos mais eficientes.

A literatura tem a tendência de referir-se aos determinantes de custo da organização como um todo, mas no presente estudo o conceito é aplicado a uma atividade específica, o serviço de limpeza predial.

Especificamente sobre esse serviço, Stoy e Johrendt (2008) estudaram, por meio de regressão matemática, os *cost drivers* de limpeza em escritórios privados, na Suíça. Os autores partiram de informações coletadas em mais de 100 escritórios para realizar análise de regressão matemática dos principais fatores que influenciam os custos da limpeza predial, encontrando evidências de que o **projeto do prédio (dimensão, formato e layout), a intensidade de uso e a localização** são elementos relevantes.

Amplios espaços físicos, por exemplo, exigem menos esforço de limpeza, em geral, que cubículos de escritório. Espaços pequenos, com muita mobília, aumentam a complexidade dos procedimentos e dificultam o uso de tecnologia e plantas com muitas paredes tendem a exigir mais tempo no processo de limpeza. Devido à economia de escala, o custo tende a reduzir com o aumento das dimensões dos prédios a serem limpos.

Existe um determinante de custos citado pela literatura como arranjo físico (Costa, 2011), cujo nome pode remeter à ideia de características de desenho do prédio, mas o conceito não é compatível. Na pesquisa de Costa (2011), o arranjo físico diz respeito à disposição de maquinário, fluxos e desenho de processos, aspectos ligados à movimentação e locomoção no local de trabalho. Não é esse o contexto na contratação de limpeza. Aqui, importam os aspectos do tipo de construção, materiais de acabamento empregados, mobília e ocupação dos

espaços e como esses elementos interferem na produtividade da limpeza a ser executada. São aspectos, portanto, ligados ao conceito de **projeto do prédio**.

A **frequência de limpeza** também é citada por Stoy e Johrendt (2008) como fator determinante de custos. Quanto mais vezes um procedimento é realizado no mesmo espaço, tanto maior serão os custos num mesmo período de tempo.

A **quantidade de usuários** é outro determinante abordado por Stoy e Johrendt (2008). O volume de serviço na limpeza é proporcional ao número de usuários do espaço físico.

Mas os fatores mais relevantes para a variação de custos de limpeza na análise de Stoy e Johrendt (2008) foram a **estratégia de gestão** (quanto mais terceirizado o serviço, menor o custo) e os **objetivos dos proprietários** (maximização de benefícios aos ocupantes do prédio, maximização de benefícios aos clientes ou minimização de custo).

Axcel e Raftclif (2001) afirmam que o **projeto do prédio** e os materiais empregados podem influenciar na *limpabilidade*, o nível de dificuldade para limpeza do espaço físico, sendo, dessa forma, elementos determinantes de custos. Para os autores, melhorias na qualidade do serviço de limpeza são geralmente obtidas pelo aumento da frequência com que as tarefas são executadas e isso aumenta os custos.

A **cultura** também pode ser considerada um determinante de custos da limpeza. Organizações que incentivam o comprometimento de seus empregados e usuários com o nível de conservação do ambiente têm menores necessidades de serviços de limpeza e, conseqüentemente, menores custos (Ho, 1997; Ellis, 2006).

Domberger e Henshen (1993) conduziram estudo sobre o desempenho de contratos de limpeza predial do setor público no estado australiano de Nova Gales do Sul. A maioria dos contratos, assim como no Brasil, especificava detalhadamente as tarefas a serem desenvolvidas, em vez de estabelecer níveis de serviço esperados. Os autores procuraram avaliar fatores que influenciavam o desempenho. Verificaram que **incentivos positivos**, como bônus por exceder expectativas e **negociação** eram instrumentos mais efetivos do que **penalidades financeiras**. A fiscalização, sob a forma de inspeções, não apresentou influência significativa no desempenho, o que os pesquisadores atribuíram à mensuração subjetiva nos serviços de limpeza.

A literatura, portanto, apresenta um conjunto abrangente de determinantes de custos, tanto em termos genéricos, aplicáveis à diversos tipos de organização, quanto em termos específicos da atividade de limpeza predial. Ambos serão relevantes para as análises a serem empreendidas no capítulo quatro deste trabalho.

Tratado o aspecto da gestão de custos, aborda-se agora a gestão de desempenho, ambas intimamente ligadas.

#### **2.4. Avaliação de desempenho em *Facilities Management***

Há muitas definições para *Facilities Management* (FM), mas em geral o conceito envolve o foco no ambiente de trabalho e nos serviços de apoio e suporte da organização (Haas & Hansen, 2010). A área de FM é responsável pela gestão estratégica do espaço predial, da operação do ambiente construído, do suprimento de serviços aos usuários dos ativos imobiliários (Grimshaw, 1999; Jensen, 2008). Envolve, em geral, gestão de propriedades e ambiente construído, serviços de alimentação, limpeza, segurança e engenharia, avaliação de ativos, decisões sobre compras, construir-manter-descartar, alocação de espaço, terceirização, portfolio de ativos (Wong, 2005; Yiu, 2008).

FM é uma área mais profissional do que acadêmica. Existe significativa carência de estruturas conceituais e teóricas, o que explica, em parte, porque *Facilities Management* permanece um setor mal compreendido (McLennan, 2004).

Tipicamente, FM abrange áreas múltiplas e interdisciplinares de conhecimento, sem um conjunto definido de disciplinas, funções e atividades, o que acaba criando uma espécie de crise de identidade (Yiu, 2008), emprestando conhecimento das teorias de administração, engenharia, arquitetura e contabilidade.

Uma síntese que abarca com razoável aproximação essa amplitude de funções e características foi formulada por Yiu (2008:507), para quem a FM lida com a formulação, execução e avaliação de decisões sobre espaço, serviços, recursos e desempenho.

A FM busca, continuamente, melhorar a gestão predial, utilizando indicadores de custos e outros elementos de *benchmarking*. Nas últimas duas décadas, a mensuração de desempenho tem recebido grande atenção dos profissionais e da academia (Wong, 2005), considerando que dados confiáveis e comparáveis de desempenho e custos são fundamentais para tomada de decisões (Barret & Baldry, 2003). Mensurar desempenho é tarefa essencial para fazer comparações e desenvolver estratégias de aperfeiçoamento (Kincaid, 1994).

Segundo Axcel e Rafclif (2001), pesquisas norte-americanas e inglesas têm chamado atenção para a necessidade de controlar os custos de ocupação e advogado o uso de padrões de benchmarking. Apgar (1993) afirma que os executivos ignoram o impacto dos espaços físicos em sua estrutura de custos e se esforçam em aumentar lucros por meio de outros aspectos do negócio, achando que os custos de ocupação são muito insignificantes para se preocupar, ou muito técnicos para analisar, ou muito estáticos para controlar.

Estudos anteriores já buscaram tratar de indicadores de custos operacionais de ocupação (Stoy & Kytzia, 2008) e fatores que podem influenciar as variações de custos de manutenção e operação de instalações prediais (Masshender & Finch, 1998a e 1998b). A relação entre os custos de manutenção e operação e seus fatores relevantes foi investigada, principalmente, na área de serviços de saúde (Madritsch et al., 2008; Boussabaine, Sliteen & Catarina, 2012; Rüschenbaum, 2010). Houve quem focasse em prédios de escritórios (Stoy & Kytzia, 2008), hotéis de luxo (Lai & Yik, 2008) e estabelecimentos prisionais (Trumbull & Witte, 1981). O consumo de energia elétrica também tem sido estudado (Stoy & Kytzia, 2006; Beusker, Stoy & Pollalis, 2012). Esses estudos demonstram a importância de conhecer informação de custos operacionais de *facilities*, pela sua expressiva participação nos custos totais das organizações e pelo potencial de influenciar no desempenho financeiro da gestão.

O que sobressai em todos esses trabalhos é que o tema principal dos estudos de *benchmarking* em *Facilities Management* é o custo (Wong 2005; Cotts & Rondeau, 2004).

*Benchmarking* pode ser definido como um processo contínuo e sistemático de comparação entre métodos operacionais, produtos e serviços de uma organização e um parâmetro de referência (*benchmark*), um referencial de excelência identificado (Falk, 2000, citado por Stoy, 2007). É uma busca por práticas de referência que conduzam a desempenho superior da organização (Camp, 1989; Atkin & Brooks, 2005), mais eficiência e mais efetividade (Then, 1996). Identificado o sucesso, tenta-se imitá-lo (Wauters, 2005). É uma ferramenta para decidir sobre alterações em processos ou produtos, pela comparação do desempenho atual contra os melhores padrões possíveis (Slavov, 2013)

Em FM, o *benchmarking* pode ser conduzido para comparar uma organização com outra similar ou com um padrão, em termos de atividades, funções ou operações, em aspectos quantitativos e qualitativos, num processo de aprendizado e aperfeiçoamento. São objetivos típicos desse processo: mensurar ou estimar o desempenho de um contratado; identificar métricas para comparação; identificar melhores práticas; estabelecer cooperação sistemática entre organizações e aperfeiçoamento mútuo (Wong, 2005).

Por não se limitar à comparação com outros elementos do mercado, o *benchmarking* se diferencia da Inteligência Competitiva de Custos de Concorrentes, como afirma Slavov (2013). O *benchmarking* é dirigido também às próprias organizações, em comparações feitas dentro da mesma empresa, entre departamentos, unidades ou divisões e outras organizações não concorrentes que sejam reconhecidas como proprietárias de melhores práticas ou líderes em seus setores de atuação.

O *benchmarking* permite ao gestor de FM entender melhor o que está fazendo e comparar seus resultados com outros gestores, determinar quais processos estão sob controle, quais precisam de mudança, prognosticar os benefícios da mudança e tomar decisões fundamentadas (Kincaid 1994).

Tem sido frequente o surgimento de organizações especializadas em *benchmarking* de custos de ocupação, relacionados com manutenção e operação de instalações. Exemplo é o *Occupiers Property Databank* (<http://www.ipdoccupiers.com>), estabelecido em 1994 em Londres (Axcell & Ratclif, 2001). No caso da limpeza predial, o indicador mais comum é o custo de execução do serviço dividido por unidade física de área limpável, o que, no Brasil, indica-se por R\$/m<sup>2</sup> (Lavy, Garcia e Dixit, 2010) e esse é um dos principais indicadores de desempenho utilizados em *Facilities Management* (Ho et al, 2000). A mensuração de Custo Total não é praticada e os Custos de Transação são estudados de forma incipiente em FM (Yiu, 2008).

Palmer e Paxton (2010) apresentam críticas ao indicador de custo da limpeza por metro quadrado. Segundo os autores, o problema principal é o método para determinar essa área, já que cada espaço físico tem suas peculiaridades. Sem padronização do que seja a área a ser limpa, tal medida de produtividade, para os autores, pode ser inútil.

Não se concorda com esse entendimento. Embora seja uma medida imprecisa, por contemplar espaços físicos de diferentes configurações, tipos de superfície, mobiliário, intensidade de tráfego, condições climáticas, idade do prédio, entre outras variáveis que podem afetar a produtividade da limpeza, o indicador de custo/m<sup>2</sup> ou faxineiro/m<sup>2</sup> serve como parâmetro razoável de avaliação da média de desempenho global de uma instalação. Os indicadores não são medidas exatas, mas aproximações em que se pode apoiar para ajudar a compreender o nível comparativo de desempenho, apontando para onde se deve olhar com mais atenção e descobrir as causas e razões que explicam as diferenças observadas.

Assim como a própria *Facilities Management*, o *benchmarking* predial é disciplina muito jovem, com pouca pesquisa acadêmica. No setor hospitalar, por exemplo, a metodologia não é muito utilizada, embora o potencial de redução de custos com a sua adoção seja significativo (Madritsch, 2009).

Camp (1989) conta a história do primeiro *benchmarking* sistemático de que se tem notícia, realizado pela Xerox em 1979, quando a companhia americana desconfiou que os custos dos concorrentes japoneses eram bem menores. Observando o processo produtivo da concorrência, a Xerox evoluiu em eficiência de projetos, produção e controle de custos.

Watson (1992) descreve os passos básicos de um processo de *benchmarking*: 1) planejar objetivos, processo, metodologia de mensuração; 2) descobrir o referencial de excelência; 3) observar as práticas associadas a esse referencial; 4) analisar diferencial de desempenho e as características do desempenho superior; 5) adaptar-se em função do conhecimento adquirido; 6) aperfeiçoar, implementando as mudanças planejadas no processo existente.

Esse procedimento é similar ao descrito por Slavov (2013), que classifica o *benchmarking* como um artefato da Gestão Operacional de Custos, no sentido de encontrar as melhores práticas (do mercado ou dentro da própria organização) e buscar compreender como essas práticas mais eficientes são utilizadas, identificando causas da diferença de desempenho e adaptando objetivos e estratégias para reduzir essa diferença.

Adams (1997:116) cita cinco padrões de mensuração do desempenho: a) mesma unidade ou departamento em épocas anteriores; b) desempenho de unidades similares, ou departamentos; c) estimativas de desempenho esperado; d) estimativas sobre o que deve ser atingido depois de um evento; e) desempenho necessário para atingir uma meta desejada.

Os indicadores de uma avaliação de desempenho podem medir diferentes aspectos, como (i) eficácia: grau de atendimento aos padrões estabelecidos; (ii) eficiência: relação do custo efetivo com o mínimo esperado; e (iii) qualidade: atendimento às expectativas do cliente (Olak, 2000).

Exemplos de fontes de informação sobre indicadores, parâmetros, referências e padrões de desempenho podem ser: (1) associações profissionais, como a IFMA e entidades ligadas à gestão predial das instituições de ensino nos Estados Unidos, como se verá a seguir; (2) consultores: podem dispor de bases de dados de melhores práticas, como é o caso de organismos privados ligados à indústria da limpeza de ambientes; e (3) grandes fornecedores de insumos, equipamentos e tecnologia setorial (Wong, 2005).

No caso específico da terceirização, a literatura sugere que a avaliação de desempenho é mecanismo fundamental para controle da atividade terceirizada, por meio de indicadores, padrões e *benchmarks*, focando em áreas relevantes como satisfação do cliente; velocidade de resposta, entrega ou execução; qualidade e custo (McFarlan & Nolan, 1995). Os indicadores também funcionam como meio eficiente de comunicação mútua de expectativas de desempenho (Langfield-Smith, & Smith, 2003).

Em contratos de serviços terceirizados, pode ocorrer de os padrões, indicadores e métricas de desempenho se desenvolverem e evoluírem ao longo da relação contratual, incorporando definições mais precisas e especificações mais claras de responsabilidades e

metas, como resultado de um processo de negociação e comunicação entre tomador e prestador do serviço (Langfield-Smith, & Smith, 2003).

Um exemplo de como os mecanismos de avaliação de desempenho podem ser especificados em contrato de serviços terceirizados é o *Service Level Agreement (SLA)*, conhecido no Brasil como Acordo de Níveis de Serviço (ANS).

Em um ANS define-se, acorda-se e documenta-se o controle dos patamares de serviço requeridos no contrato, vinculando o atingimento das metas, mensuradas por meio de indicadores de desempenho, a fatores financeiros. Embora tenha foco no controle por meio do incentivo econômico – em geral por meio de redução dos ganhos do contratado ao não atingir as metas – o ANS também pode se tornar instrumento de gestão das expectativas mútuas, estabelecendo entendimento compartilhado sobre prioridades, parâmetros e responsabilidades (Bouman, Trienekens & Zwan, 1999).

Apresentados e discutidos os principais elementos da literatura que permeiam e dão contexto a esta pesquisa, parte-se, agora, para os fundamentos teóricos dos serviços de limpeza, sua definição, características, formas e métodos de contratação, parâmetros brasileiros e internacionais, modelos de execução, entre outros aspectos.

## **2.5. O serviço de limpeza predial**

Limpeza pode ser definida como a tarefa manual e/ou mecânica de remover poeira, lavar, polir, desinfetar e conservar superfícies. Envolve grande variedade de produtos químicos, ferramentas e máquinas. (Maçãira, 2004).

Há quem defenda que a limpeza não deve ser entendida apenas como uma tarefa, mas como um processo e uma forma especial de gestão, que pode se revestir da condição de ciência do controle de contaminantes, baseada em princípios científicos (Berry, 1993 citado por Campbell & Campbell, 2013).

A limpeza predial está inserida no conceito de serviços complementares de apoio administrativo e envolve a ocupação denominada faxineiro ou auxiliar de limpeza ou servente de limpeza, conforme a Classificação Brasileira de Ocupações.

O serviço envolve, essencialmente, uma noção de “limpeza” que pode variar conforme sua aplicação por grupos específicos e seus pontos de vista também específicos. A literatura (Collins, 1988 citado por Davies, 2009; Campbell & Campbell, 2013) apresenta dois papéis essenciais que a limpeza pode desempenhar: (1) não-microbiológico, com objetivo de manter, melhorar ou restaurar aparência; e (2) microbiológico, voltado para controle de

infecção pela redução de agentes biológicos e remoção de substâncias que lhes favorecem o crescimento. Daí uma possível confusão nas tentativas de mensurar efetividade do serviço.

Uma superfície pode se apresentar visivelmente limpa, livre da sujeira óbvia, mas ainda assim esconder resíduos orgânicos e inorgânicos, removíveis apenas mediante procedimentos especializados. Malik, Cooper e Griffith (2003) estudaram a efetividade de limpeza hospitalar mensurada por três métodos distintos (visual, bioluminescência e exame microbiológico) imediatamente após o serviço realizado. Encontraram evidências de que 90% dos locais estavam visualmente limpos, mas todos foram considerados inaceitáveis no exame de luminescência e 90% eram impróprios pelas técnicas microbiológicas.

O estereótipo do serviço de limpeza é o de um trabalho simplório, vulgar, banal, que qualquer um pode executar, resultado da visão negativa construída pela cultura popular e das interações mínimas que se trava com o pessoal da limpeza no cotidiano (Dryden & Stanford, 2012). Esse modelo estigmatizado ignora que existe um mercado profissional altamente desenvolvido nessa área, envolvendo o estudo, pesquisa e aplicação de metodologias de trabalho, produtos químicos e tecnologia em material e equipamentos, num esforço que começa a tomar forma sob a denominação de Engenharia da Limpeza (Campbell, 2011).

Não obstante a equivocada complexidade reduzida que se atribui ao processo, limpeza é considerada fundamental, seja pela aparência, seja pela saúde. Estudo de caso conduzido na Malásia por Nik-Mat, Kamaruzzaman e Pitt (2011) demonstrou que para os usuários, esse era o serviço prioritário em instalações prediais.

Os níveis de importância para a limpeza predial podem variar conforme o tipo e o uso das áreas. Wong (2005) apresenta um estudo de caso em uma empresa de investimentos de Hong Kong. Os funcionários avaliaram como mais importante a limpeza em áreas comuns e banheiros do que nos escritórios. O estudo demonstrou, ainda, descompasso entre a percepção do gestor e dos funcionários a respeito da importância da limpeza.

A limpeza predial é associada diretamente a impactos na saúde física e psicológica dos indivíduos. Ambientes mais limpos criam experiências mais favoráveis para clientes e aumentam a produtividade de funcionários (Moore, 1997).

Nelli (2006) apresenta resultados de diversos estudos acerca da relação entre a limpeza da escola e o desempenho dos alunos, sugerindo com certa consistência estatística que ambientes mais limpos induzem melhores indicadores, entre eles a taxa de doenças, frequência e notas em testes padronizados.

Por essa importância e pela sua natureza, limpeza não deve ser atribuição apenas dos empregados que dela se ocupam diretamente. É responsabilidade de todos que frequentam,

usam e ocupam o espaço. No Japão isso é um traço cultural já incorporado, razão pela qual não se utilizam varredores de rua em áreas residenciais, pois são as próprias famílias que se ocupam de manter limpas as calçadas e pavimentos em frente às suas casas. Esse mesmo princípio pode e deve ser aplicado às organizações: empregados e usuários devem ser encorajados a assumir responsabilidade pelo nível de conservação do ambiente que frequentam e utilizam. Organizações que adotam essa postura têm menores necessidades de serviços de limpeza (Ho, 1997; Ellis, 2006). Daí a **cultura** se apresentar como um fator determinante dos custos de limpeza.

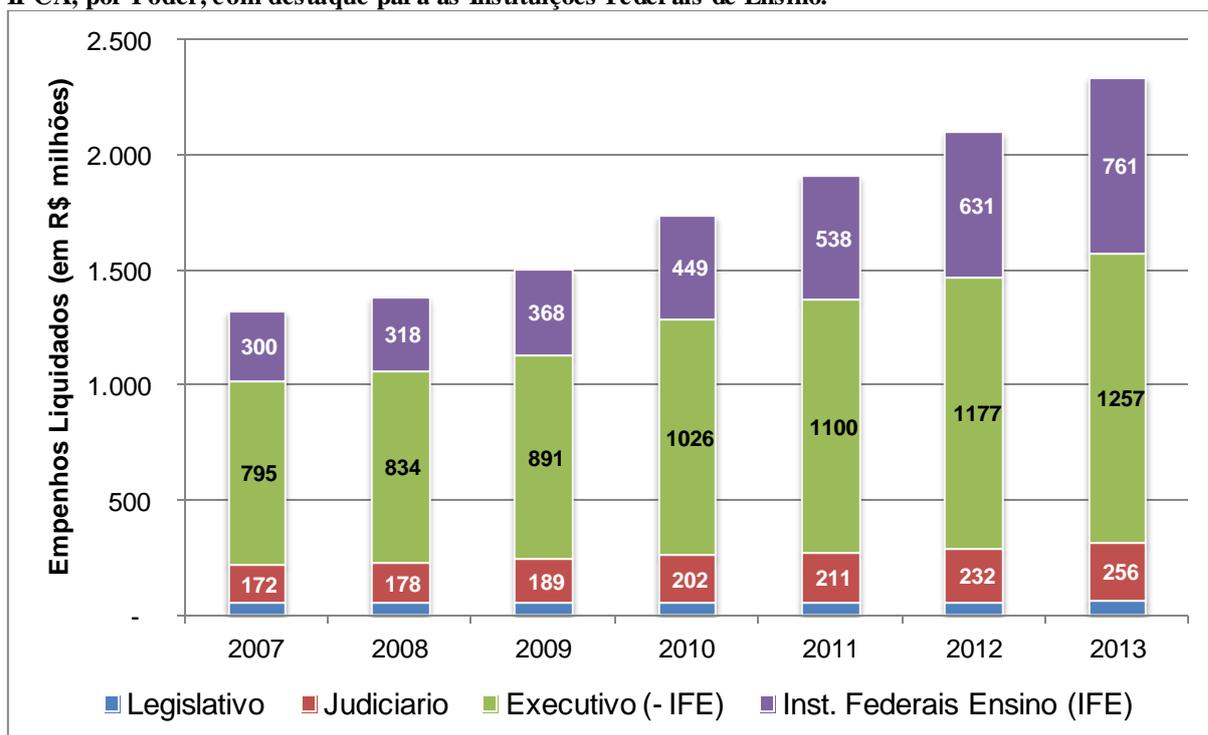
Por vezes, uma mudança de hábitos pode influenciar significativamente a limpeza. Normas restritivas a fumantes em escritórios ajudaram a reduzir os custos com esse serviço, porque menos cinzas e bitucas de cigarro resultaram em menos trabalho para os faxineiros. (Cavanaugh, 1990). A simples troca de lixeiras individuais por módulos coletivos também pode resultar em grandes impactos em custos dos serviços (Santana, 2011).

A importância da limpeza não está apenas nos impactos que ela causa no ambiente e nos indivíduos, mas também em seus impactos econômicos para as organizações. Depois dos gastos com pessoal, os dispêndios relacionados com instalações e prédios estão entre os mais elevados nas organizações e a limpeza, sozinha, pode representar entre 20% e 40% do orçamento operacional das instalações prediais (Campbell, 2011; Stoy & Johrendt, 2008; Madritsch, 2009).

No Brasil, o governo é o maior contratante de limpeza predial, absorvendo 60% dos contratos (Febrac, 2012) num mercado de R\$ 10 bilhões ao ano (Escobar, 2010). Em 2013, a União (Executivo, Legislativo e Judiciário) gastou, sozinha, mais de R\$ 2,3 bilhões com limpeza, enquanto o Poder Executivo paulista consumiu R\$ 715 milhões e a Prefeitura de São Paulo, R\$ 450 milhões, conforme consulta aos empenhos liquidados no SIAFI e portais da transparência dos governos paulista e paulistano.

O **Gráfico 01** mostra a evolução de gastos com limpeza no setor público federal entre 2007 e 2013. A União saiu de R\$ 1,3 bilhão para R\$ 2,3 bilhões de gastos anuais, em valores corrigidos pela inflação, o que representa um aumento médio (real) de 10% ao ano. As Instituições Federais de Ensino, envolvendo universidades e institutos de educação, despenderam, em 2013, R\$ 761 milhões e apresentaram aumento médio (real) de 17% ao ano no período, demonstrando que são o conjunto de órgãos que mais contrata a limpeza terceirizada e cujas despesas nessa área mais cresceram nos últimos anos.

**Gráfico 01: Gastos da União com serviços de limpeza entre 2007 e 2013, em R\$ milhões, corrigidos pelo IPCA, por Poder, com destaque para as Instituições Federais de Ensino.**



Fonte: Empenhos liquidados no SIAFI, nos sub-elementos de despesa 339037.02 e 339039.78, corrigidos pelo IPCA, filtrados por Poder da UG Executora. Os dados das Instituições Federais de Ensino se referem ao filtro de unidades do tipo Autarquia ou Fundação cujo órgão superior é o Ministério da Educação.

Em 1998, uma pesquisa analisou o setor de limpeza e conservação no Brasil, apontando a elevação de produtividade do setor, pela introdução de progresso técnico, como explicação para o pequeno crescimento no número de serventes ocupados em relação ao grande aumento no faturamento e contratos (Ferraz & Rocha, 1998).

Hoje, no Brasil, o mercado dos serviços terceirizados de apoio administrativo, que inclui a limpeza predial, tem mais de 13 mil empresas. Cerca de 70% delas têm menos de 20 funcionários (Febrac, 2012). Nenhuma dessas se habilitaria, portanto, às licitações do Governo Federal, o que demonstra o tamanho da exclusão de mercado que os novos critérios de contratação, adotados em dezembro de 2013, podem provocar.

Considerando esse cenário, a limpeza predial é marcada por um **modelo de gestão** majoritariamente ocupado por micro-empresários, negócios gerenciados diretamente pelo proprietário. A **economia de escala** nessas empresas é pouco explorada, pela reduzida capacidade operacional. Esses são, portanto, fatores que determinam custos no setor, tal como citado pela literatura em outros setores.

Há baixo investimento em tecnologia e treinamento, embora a entidade que representa as empresas do setor argumente que o cenário de concorrência acirrada tem provocado a

busca por aumento da produtividade por meio de mudanças nos processos e incremento no uso de máquinas e equipamentos profissionais (Febrac, 2012). A capacitação, assim como o investimento em equipamentos e insumos adequados, é citada na literatura como elemento essencial para execução de limpeza efetiva e eficiente (Nelli, 2006). A tecnologia e as competências e habilidades são, assim, determinantes de custo da limpeza, tal como citado pela literatura em outros contextos.

A alta rotatividade (*turnover*) é característica do setor. Pochmann (2008) relata que a taxa de substituição do empregado terceirizado, no Estado de São Paulo em 2005, era 70% maior que a praticada no vínculo direto. O estudo de caso de Bertolini (2010) apresenta contrato de limpeza em que 120% dos funcionários saíram em menos de um semestre.

O alto *turnover* em contratos de limpeza é atribuído pela literatura a fatores como falta de treinamento adequado, problemas com segurança no trabalho, alto nível de estresse em serviço, baixo reconhecimento social. A rotatividade acaba impactando a qualidade e segurança da atividade, como reflexo da falta de experiência profissional, custos de recrutamento e treinamento de novos empregados e dificuldades em manter níveis aceitáveis de qualidade, criando um círculo vicioso: condições de trabalho e treinamento precários contribuem para a rotatividade, a qual reforça a deterioração das condições trabalhistas para todos os empregados (Dryden & Stanford, 2012).

O *turnover* na limpeza pode ser considerando, assim, um determinante de custos, relacionado com os determinantes: **comprometimento, experiência, capacidade de aprendizagem, qualidade, competências e habilidades**, todos citados na seção 2.3.3 deste trabalho.

Caracterizado o serviço e o mercado de limpeza profissional e sendo o setor público o grande comprador e foco desta pesquisa, justifica-se estudar os métodos e parâmetros de contratação que o governo no Brasil tem adotado.

#### *2.5.1 Métodos e parâmetros de contratação de serviços de limpeza no governo federal*

É possível identificar basicamente dois métodos de contratação de limpeza predial na Administração Pública brasileira: mão de obra e serviços. No primeiro caso, especifica-se a quantidade de faxineiros a serem alocados no contrato e a jornada de trabalho a ser cumprida. O que se contrata, portanto, é o tempo dos funcionários terceirizados. A fiscalização do contrato tem foco no efetivo comparecimento ao trabalho e aderência aos horários de entrada e saída. Esse modelo caracteriza a unidade de fornecimento como “posto de trabalho”.

É razoável questionar a legalidade desse tipo de contratação, tendo em vista que a terceirização no Brasil somente é válida se não caracterizar interposição de mão de obra. A simples locação de pessoas não é terceirização nem na visão da literatura, nem do Judiciário.

Não obstante, não é raro localizar licitações que buscam contratar a limpeza apenas por postos de trabalho. Um exemplo é o Pregão Eletrônico nº 550/2013 do Estado do Rio Grande do Sul<sup>9</sup>, que exige, para um dos locais, seis “faxineiras”<sup>10</sup> em jornada de oito horas diárias, de segunda a sexta. Nada se informa a respeito das áreas a serem limpas. A empresa tem apenas que disponibilizar as pessoas. Não precisa ter experiência ou conhecimento especializado em limpeza, conhecer melhores práticas, formas mais racionais de remoção da sujeira, treinamento e gerenciamento de pessoal, produtos químicos e equipamentos mais apropriados para aquele tipo de instalação predial. Basta alocar a mão de obra na quantidade e horários contratados.

Mas não são apenas os contratantes públicos que se equivocam na especificação do que contratar. A Revista Higiplus, publicação especializada do setor de limpeza profissional no Brasil, numa edição especial de agosto/2010, orientou os tomadores de serviço sobre cuidados na contratação. Uma das recomendações era que, na hora do contrato, fosse dimensionado o número de pessoas, a função e a jornada de cada trabalhador (Higiplus, 2010). Mesmo as empresas do setor recomendam, portanto, que se contrate “postos de trabalho” e não um “serviço” de limpeza. Isso demonstra que o setor profissional de limpeza no Brasil pode ainda não se apresentar verdadeiramente especializado.

Pelo distanciamento em relação ao conceito de terceirização, deixa-se de abordar esse modo de contratação, em que o foco está na quantidade de pessoas disponibilizadas pelo contratado. Vai interessar, nesta pesquisa, apenas os casos que especificam a intenção de contratar “serviços”, embora os resultados demonstrem que, na prática, mesmo chamando de serviço, o que se contrata, grosso modo, é mão de obra.

O primeiro normativo federal a detalhar como contratar serviços foi a Instrução Normativa MARE nº 18/1997, exigindo que houvesse, sempre que possível, uma unidade de medida como parâmetro de avaliação de resultados. No caso da limpeza, elegeu-se a área física a ser limpa, a fim de estabelecer o preço por metro quadrado, levando em conta a peculiaridade, a produtividade, a periodicidade e a frequência em cada tipo básico de área: interna, externa, esquadrias e fachadas. Para definir o valor a pagar, estabeleceu-se uma

---

<sup>9</sup> Disponível na página <http://www.compras.rs.gov.br/> acessada em 03.set.2013

<sup>10</sup> A indicação do gênero feminino nesse tipo de atividade é um traço marcante do serviço de limpeza, onde as mulheres predominam (Souza, 2010)

“planilha de custos e formação de preço”, decompondo o serviço em seus elementos primários de custo e acrescentando a eles margem de lucro, a fim de estabelecer o preço “homem-mês” a ser contratado e, baseado na sua produtividade parametrizada, quanto isso representa em cada metro quadrado a ser limpo. Com bases nesses parâmetros, foram estabelecidos preços-limite por m<sup>2</sup> em cada tipo de área e em cada estado da federação, publicados anualmente, para servir de teto às contratações dos órgãos federais.

A metodologia de contratação deixou a cargo exclusivo do contratante o planejamento do serviço, em seus detalhes de procedimentos a serem executados, sua frequência e periodicidade, materiais e equipamentos a serem fornecidos e utilizados, produtividade mínima esperada, cuidados, deveres, disciplina, gestão da qualidade, informações a serem prestadas e controles a serem adotados. À empresa contratada cabe apenas executar o serviço conforme as instruções do contratante.

Já foi abordado anteriormente como esse modelo, que mais se aproxima do formato *cost-plus*, focado na descrição dos procedimentos e não dos resultados, pode ser prejudicial, ao não estimular o contratado a inovar, aperfeiçoar métodos, reduzir custos. Pelo contrário, como o lucro da terceirizada é baseado diretamente nos custos, em especial na mão-de-obra empregada, não há qualquer interesse da empresa em melhorar a produtividade, pois isso, na prática, acabaria reduzindo seu lucro.

Depois de onze anos, a IN 18/1997 foi substituída pela IN 02/2008, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), do Ministério do Planejamento (MPOG). É o regulamento atual no governo federal e referência em diversas outras esferas e poderes.

Na essência, o novo regulamento manteve as premissas da normativa original. A grande preocupação foi revisar a metodologia da planilha de custos, principalmente em relação aos percentuais de Encargos Sociais (Moreira & Costa, 2011).

A planilha de custos, na verdade, tem sido o principal foco de atenção dos regulamentos e dos órgãos de controle. Há detalhada orientação sobre como preencher essa planilha na IN 02/2008, conforme reproduzido no Apêndice II desta dissertação. O TCU frequentemente se debruça sobre algum ou vários aspectos dessa planilha, como ocorreu no Acórdão nº 1753/2008-P, em que o Tribunal avaliou exaustivamente os parâmetros de estimativa dos Encargos Sociais, tais como contribuição previdenciária, férias, 13º salário, provisões para afastamentos e demissão.

Pouca preocupação vem sendo demonstrada, entretanto, com outros aspectos igualmente relevantes – ou até mais – na contratação de serviços. Não há abordagem mais

geral e sistemática do planejamento, projeto e acompanhamento da execução. Não se discutem os determinantes dos custos, lacuna que se espera preencher com esta pesquisa.

Não há compartilhamento de informações entre os órgãos, troca de experiências, parâmetros de produtividades, resultados obtidos, preços, qualidade e relatórios de problemas. Cada órgão público mantém seu processo individual, isolado, com seus próprios problemas e soluções. Comparativos e *benchmarking* não são procedimentos incentivados pela normativa federal (Lacerda & Caulliraux, 2007).

A norma federal adota a produtividade como determinante dos custos de limpeza. Produtividade, segundo essa norma “é a capacidade de realização de determinado volume de tarefas, em função de uma determinada rotina de execução de serviços, considerando-se os recursos humanos, materiais e tecnológicos disponibilizados, o nível de qualidade exigido e as condições do local de prestação do serviço”. No caso da limpeza, expressa **a área física a em metros quadrados a ser limpa por um funcionário durante uma jornada de oito horas por dia** (art. 44).

A IN 02/2008 estabelece um padrão nacional de produtividade, sugerindo que cada órgão adote seus próprios padrões, a partir da experiência e das características específicas de seus prédios, mas não aborda como calcular esses índices, como mensurar as produtividades, como levar em conta periodicidades e frequências das tarefas de limpeza.

Em síntese, não se abordam os determinantes da produtividade, já que ela é causada por diversos outros fatores, como tratado nesta pesquisa. Na visão deste trabalho, a produtividade não é, em si, a causa dos custos. Ela é uma consequência das outras causas que lhe dão origem. A produtividade determina os custos da limpeza, mas é, ela própria, determinada por outros fatores, tais como: tecnologia, projeto do prédio, comprometimento do corpo funcional, qualidade, projeto do serviço.

Mesmo no caso de revisões contratuais, a norma federal não prevê possibilidade de ajustes em termos de produtividade ou qualidade, pressupondo que uma vez contratado o serviço, não se espera evolução em metodologias ou parâmetros de desempenho. Nesse sentido, para Lacerda e Caulliraux (2007), a legislação não prestigia a curva de aprendizagem que o fornecedor pode obter na execução dos serviços, nem parece trazer preocupação com a constante melhoria dos serviços prestados.

O modelo de contratação, uma vez mais, se revela excessivamente rígido, voltado essencialmente para os meios e não para os resultados esperados, desprovido de estímulo à racionalização de custos.

Moreira e Costa (2011) comentam que o estudo que originou a IN 02/2008 trazia recomendações para atingir maior eficiência e menor custo na contratação de limpeza e entre as ideias estavam a gestão ativa dos serviços e estudos de produtividade da mão de obra e dos insumos. Pouco disso, entretanto, acabou refletido no texto da norma.

Em síntese, o governo federal define padrões de produtividade genéricos, que servem para todos os órgãos e que, conjugados com o preço estimado do “homem-mês” em cada estado, determinam os preços-limite. Essa política tem a ver com a assimetria de informações entre governo e empresas do setor de limpeza: de um lado poucos funcionários, com experiência genérica em legislação e procedimentos licitatórios e do outro lado poucas empresas com grande especialização no seu mercado e muitas empresas pequenas, sem qualquer especialização. Para reduzir essa assimetria, definem-se padrões recomendados para todos e preços-limite por metro quadrado. Desde a IN MARE nº 13/1996, os serviços de limpeza, no âmbito do Poder Executivo Federal, têm referência de preços-limite, publicadas anualmente (Moreira & Costa, 2011).

O mercado é contrário aos preços-limite. A entidade patronal do setor defende o fim desse procedimento, que chama de “tabelamento”. A justificativa é que a economia brasileira é pautada pela livre concorrência e não é justo que apenas limpeza e vigilância tenham seus preços controlados pelo Estado (Febrac, 2010).

Esses preços-limite são calculados a partir da planilha de custos, detalhada no Apêndice II desta Dissertação. Na planilha são utilizados os parâmetros: salário e benefícios, Encargos Sociais, insumos, materiais, equipamentos, despesas administrativas, tributos e lucro. Esses elementos formam o preço “homem-mês”, quanto se estima pagar mensalmente pelos serviços prestados por um funcionário terceirizado em jornada de trabalho pré-estabelecida, em geral de quarenta e quatro horas semanais. Divide-se, então, esse valor, pela produtividade esperada, ou seja, quantos metros quadrados um faxineiro limpa durante a sua jornada diária. Esse cálculo gera o preço-limite daquele tipo de área.

Para ilustrar essa situação, imagine-se que o preço “homem-mês” de um faxineiro foi estimado em R\$ 2.500,00/mês. A produtividade-padrão em área interna na IN 02/2008 é 600m<sup>2</sup> por dia trabalhado em jornada de oito horas. Como a frequência de limpeza dos pisos internos é diária, todos os dias a produtividade é aplicada ao mesmo local, portanto, mensalmente, um faxineiro limpa, pelo padrão normativo federal, 600m<sup>2</sup> de área física.

Assim, o limite de preço por metro quadrado mensal, neste exemplo hipotético, seria de R\$ 2.500/600m<sup>2</sup>/mês = R\$ 4,17/m<sup>2</sup>/mês<sup>11</sup>. A Portaria SLTI nº 14/2013<sup>12</sup> divulgou os limites para Mato Grosso em 2013, determinando R\$ 4,05/m<sup>2</sup>/mês como máximo a ser pago pela limpeza de área interna naquele estado. O limite mínimo era de R\$ 3,31/m<sup>2</sup>. Entende-se por “mínimo” o valor que exige comprovação de exequibilidade de proposta, já que a Administração Pública não pode contratar por preço insuficiente para cobrir os custos mínimos do contrato, considerando o alto risco de qualidade inadequada e/ou inadimplência da prestadora de serviço. Na opinião dos empresários, a concorrência por preços acaba “canibalizando” o setor, com ofertas de preços impossíveis de cumprir (Febrac, 2012b).

Há, portanto, três grandes parâmetros na contratação de limpeza do Governo Federal: (1) o preço “homem-mês”; (2) a produtividade; (3) a dimensão da área física a ser limpa<sup>13</sup>.

No preço “homem-mês”, a ênfase mais comum tem sido observada nos percentuais de Encargos Sociais. Para o TCU, algo em torno de 74%, aplicado sobre a remuneração do empregado, é um patamar aceitável (Acórdão 1753/2008-P). A literatura cita variações de 74% até 101,47%, situando o impacto desses custos em cerca de 30% do preço homem-mês, a depender do método de estimativa e dos itens contemplados (Wagner & Reginaldo, 2004).

Ocorre que os Encargos Sociais são apenas um dos elementos da planilha de custos, que é apenas um dos elementos do preço final do serviço. E gerenciar esse componente de custos é algo muito complexo, pois grande parte dos seus elementos é constituída de impostos e benefícios obrigatórios, como os recolhimentos à previdência, o fundo de garantia, as provisões de férias e décimo terceiro salário, contribuições compulsórias, verbas rescisórias. A parcela “gerenciável”, pouco significativa, está nas estimativas de reposição de pessoal em caso de licenças e ausências.

Outros elementos da planilha de custos também são de difícil gerenciamento em termos de redução de custos. A remuneração é obrigatória, pois o governo trabalha com os pisos salariais determinados pelos instrumentos coletivos de negociação das categorias. Os insumos como vale-alimentação, vale-transporte e uniformes são determinados pela legislação e pelas exigências da licitação. Os tributos são obrigatórios e determinados pela atividade e regime tributário da empresa. Os materiais (produtos químicos, consumíveis, utensílios) e equipamentos (depreciação e manutenção), têm reduzida flexibilidade porque é o órgão

---

<sup>11</sup> Esse é um exemplo bastante simplificado. No modelo do Ministério do Planejamento existe, ainda, o custo com o Encarregado, profissional que coordena os trabalhos da equipe de limpeza e que tem seu preço “homem-mês” dividido pela produtividade total dos faxineiros que estão sob sua supervisão.

<sup>12</sup> As portarias de limites são publicadas no Portal Comprasnet do Governo Federal na Internet.

<sup>13</sup> Essa dimensão é mensurada em área de projeção horizontal de cada ambiente, áreas de planta baixa (piso), sem levar em conta paredes/divisórias e portas.

contratante, em geral, quem define o que deve ser fornecido/utilizado. Restam como parcelas gerenciáveis apenas as despesas administrativas e o lucro. O Ministério do Planejamento adota, em seus limites de limpeza, 6,0% para as despesas e 6,79% para o lucro, aplicados sobre o total dos outros elementos de custos, exceto tributos<sup>14</sup>.

Há, assim, pouco espaço para que as empresas exerçam verdadeira gestão de seus custos no que se refere ao preço homem-mês. A grande maioria dos elementos são custos obrigatórios, restando somente uma pequena margem de flexibilidade na apropriação de despesas gerais e na redução do percentual de lucro, partindo do limite máximo já estabelecido na licitação. Por conta disso é que o mercado vem chamando de concorrência predatória a oferta de preços que se baseia, essencialmente, na redução inconsequente, beirando a eliminação, desses dois componentes da planilha. A empresa oferece uma proposta com lucro irrisório e compromete seriamente sua capacidade de execução do contrato, sem que o órgão contratante possa descartar sua proposta, já que a lei permite que a empresa opere sem lucro, exigindo apenas a cobertura dos custos mínimos estimados para cumprimento das obrigações.

Esse pode ser apontado como um fator ligado ao conceito de **ambiente institucional** em que se processam as contratações de limpeza no governo brasileiro. A norma federal deixa pouco espaço para flexibilidade de custos e isso acaba determinando o preço final dos serviços cobrado pelas empresas. A literatura considera o **ambiente institucional** um tipo de determinante estrutural de custos.

Aliado ao ambiente institucional, a **localização** é um determinante de custos com impacto direto na contratação de limpeza pelo setor público, já que os pisos salariais e benefícios trabalhistas são diferentes em cada estado. É por isso que existe um preço-limite publicado pelo Ministério do Planejamento para cada unidade da federação, levando em conta essas diferenças salariais e trabalhistas.

Diante desse cenário, pode-se argumentar que o espaço efetivamente capaz de permitir a gestão de custos no serviço de limpeza está no parâmetro de produtividade. O preço homem-mês é um fator pouco flexível e a dimensão física da área a ser limpa independe da gestão. Já a produtividade é um fator ajustável, levando em conta características, especificidades, necessidades, expectativas e peculiaridades de cada local a ser limpo, além de métodos, técnicas e tecnologia a ser empregada. Daí o foco desta pesquisa nesse parâmetro,

---

<sup>14</sup> Conforme Manual de Orientação para Preenchimento da Planilha de Custo e Formação de Preços da IN nº 2/2008, disponível em <<http://www.comprasnet.gov.br/publicacoes/manuais>> acesso em set/2013.

que, como já se disse, atua como determinante secundário, causado por outros determinantes, que ora se investiga.

O TCU constatou em 2008 (Acórdão 1753/2008-P) que o Ministério do Planejamento adotava, até então, índices de produtividade de limpeza menores que o governo estadual de São Paulo. Além disso, nos órgãos públicos que o Tribunal fiscalizou havia contratos com produtividades bem maiores que aquelas previstas pelo MPOG. O próprio TCU adotava índices de produtividade superiores aos padrões do Executivo Federal.

O caso mais emblemático era o da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Enquanto a produtividade-padrão para área interna era 550m<sup>2</sup> e para área externa, 1.100m<sup>2</sup>, a UFMG tinha sua própria sistemática, fundamentada em estudos, pesquisas e fiscalização consolidados, adotando taxas de 2.209m<sup>2</sup> para área interna e 4.836m<sup>2</sup> para locais externos. Esses índices de produtividade são sempre expressos em termos de área física a ser limpa por um faxineiro em jornada de trabalho de oito horas.

Diante das variações de produtividade encontradas em sua fiscalização, o TCU determinou ao MPOG que realizasse estudos para aperfeiçoar seus padrões, adotando, enquanto isso, os parâmetros dos Cadernos Técnicos de Serviços Terceirizados (CADTERC) do governo estadual de São Paulo.

Mas o MPOG preferiu apenas adotar os padrões paulistas, sem fazer novos estudos. Em consulta formal àquele ministério, por meio da Lei de Acesso à Informação, foi respondido que o estudo determinado pelo TCU não foi elaborado. Conforme as respostas do Ministério do Planejamento reproduzidas no Apêndice I, a explicação é que os índices de referência do estado de São Paulo já tinham passado por estudo prévio, então não se julgou necessário revisar os parâmetros.

O Ministério do Planejamento respondeu, ainda, que não localizou nenhum processo que tenha dado origem aos parâmetros de produtividade adotados originalmente em 1997. Em síntese, o órgão que regulamenta a contratação de serviços de limpeza no governo federal não sabe informar de onde vieram os padrões de produtividade usados entre 1997 e 2008 para fixar os valores-limite dos seus contratos de limpeza. Já os padrões atuais, são os mesmos do CADTERC paulista.

Na verdade, pode-se afirmar que os padrões do CADTERC são referência para a maioria das contratações de limpeza no setor público brasileiro. Foram localizados

regulamentos na Bahia, Pernambuco, Piauí, Alagoas, Rio Grande do Sul e Mato Grosso, todos com produtividades iguais ou muito similares aos praticados no governo paulista<sup>15</sup>.

A Prefeitura de São Paulo também tem seu regulamento para serviços terceirizados<sup>16</sup> e embora adote as mesmas premissas básicas de contratar por tipo de área a ser limpa, não estabelece padrões de produtividade ou referências de desempenho esperado.

Dessa forma, **pode-se resumir o estudo de parâmetros em contratações de limpeza no setor público brasileiro aos padrões de produtividade do CADTERC paulista.**

### 2.5.2. Padrões de produtividade do CADTERC

O projeto “Cadernos Técnicos de Serviços Terceirizados” (CADTERC) foi criado em 1995 com o propósito de consolidar dados sobre a terceirização no estado de São Paulo. Por meio de estudos, padrões, limites e outras ações de gerenciamento e racionalização administrativa, atingiram-se resultados expressivos de economia, de R\$ 17 bilhões até 2009, que representam redução de 30% nos gastos com terceirização no governo paulista<sup>17</sup>.

Os estudos do CADTERC, na forma de “cadernos”, trazem orientações sobre como contratar os principais tipos de serviço, abordando especificações técnicas, obrigações contratuais, critérios de composição da planilha de custos, aspectos de sustentabilidade, preços máximos de referência. Atualmente, estão disponíveis dezoito cadernos, entre eles a limpeza predial, a limpeza hospitalar e a limpeza escolar.

Os estudos do CADTERC são revisados e atualizados anualmente, com base em pesquisa de preços dos insumos que fazem parte da composição de preços de cada serviço. Agune e Ferragino (2009) explicam que para essa revisão e atualização, assim como para o desenvolvimento de novos estudos, são realizadas diversas atividades, como avaliação dos preços do setor privado, avaliação junto aos fornecedores e outros. Não foi citado qualquer procedimento visando avaliar se as produtividades deveriam ser revistas.

Os padrões de produtividade adotados pelo CADTERC e que servem de referência para a maior parte dos contratos de limpeza no setor público brasileiro são detalhados no

#### **Quadro 04.**

<sup>15</sup> Bahia: Instrução nº 09, de 02/05/2011, disponível em <[www.comprasnet.ba.gov.br](http://www.comprasnet.ba.gov.br)>; Pernambuco: Estudo Técnico de Limpeza 2013, disponível em <<http://www.portais.pe.gov.br/web/seadm>>; Piauí: Decreto nº 14.483/2011, disponível em <<http://www.sead.pi.gov.br/>>; Alagoas, a IN AMGESP nº 003/2008, <<http://www.amgesp.al.gov.br/legislacao/instrucoes-normativas>>; Rio Grande do Sul, a Ordem de Serviço nº 010/2008, <<http://www.al.rs.gov.br>>; Mato Grosso: Instrução Normativa conjunta nº 002/2006, <<https://aquisicoes.sad.mt.gov.br/dados/leis>>  
<sup>16</sup> Portaria SMG nº 52/2006, disponível em <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/portaria\\_servicos\\_terceirizados\\_1255641021.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/portaria_servicos_terceirizados_1255641021.pdf)> acesso em 12.set.2013  
<sup>17</sup> Dados da seção “Economia do Período” da página do CADTERC <<http://www.cadterc.sp.gov.br/>>

**Quadro 04: Padrões de produtividade diária de limpeza predial – CADTERC (jornada de 8h)**

ÁREA	SUB-ÁREA	PRODUTIVIDADE (m <sup>2</sup> /8h de jornada)
<b>Interna</b>	Pisos acarpetados e pisos frios	600m <sup>2</sup>
	Laboratórios	330m <sup>2</sup>
	Almoxarifados/galpões	1.350m <sup>2</sup>
	Oficinas	1.200m <sup>2</sup>
	Áreas com espaços livres – saguão, hall e salão	800m <sup>2</sup>
<b>Externa</b>	Pisos pavimentados adjacentes/contíguos às edificações	1.200m <sup>2</sup>
	Varrição de passeios e arruamentos	6.000m <sup>2</sup>
	Pátios e áreas verdes	1.200m <sup>2</sup>
	Coleta detritos em pátios e áreas verdes frequência diária	100.000m <sup>2</sup>
<b>Esquadrias externas:</b>	Face externa com exposição a situação de risco	110m <sup>2</sup>
	Face interna e externa sem exposição a situação de risco	220m <sup>2</sup>

Fonte: Caderno de estudos de limpeza predial do CADTERC, versão janeiro/2013 ( <http://www.bec.sp.gov.br> )

Esses índices apontam a dimensão de área física que deve ser atendida por um faxineiro em oito horas de trabalho diário, considerando a rotina de atividades a ser ali desenvolvida, rotina essa descrita em detalhes nas especificações do caderno de estudos, reproduzidas nas licitações que contratam os serviços de limpeza predial.

Esses referenciais se aplicam a espaços administrativos, prédios cujos órgãos ocupantes têm atividade preponderantemente administrativa.

Existem, ainda, no CADTERC, os padrões para limpeza em ambientes escolares. Há certa similaridade no que se refere a espaços internos como salas e sanitários, mas também há divergências dignas de nota. Enquanto em prédios administrativos as áreas internas de circulação têm produtividade de 800m<sup>2</sup>, nas escolas o padrão é 2.000m<sup>2</sup>. Analogamente, no espaço externo de prédios públicos, os pisos adjacentes, pátios e áreas verdes têm padrão de 1.200m<sup>2</sup>, que sobe para 3.000m<sup>2</sup> nas escolas. Sá e Rodriguez (2001), baseados em experiência profissional com limpeza urbana, apontam para um indicador de 2.500m<sup>2</sup> a 3.500m<sup>2</sup> na limpeza de praças, que está bem mais próximo do indicador CADTERC em escolas do que em prédios administrativos.

E de onde vêm os padrões paulistas? Assim como se questionou o Ministério do Planejamento sobre a origem das produtividades da IN 18/1997, solicitou-se à Secretaria de Fazenda de São Paulo – hoje responsável pelo CADTERC – a origem dos seus índices de desempenho em limpeza predial. Conforme as respostas reproduzidas no Apêndice I, o governo paulista informou que os estudos técnicos sobre limpeza foram desenvolvidos a partir

de 1996, que não estão disponíveis os registros físicos desses estudos e que os critérios de produtividade levaram em consideração a média de uma amostra de contratos vigentes à época. O modelo atual absorveu os padrões originais, que fazem parte dos estudos disponibilizados atualmente na Internet.

Na prática, tal como ocorreu com o governo federal, o governo paulista não foi capaz de apresentar os estudos que deram origem aos padrões de produtividade que passou a adotar em seus contratos de limpeza desde meados da década de 1990.

Sabe-se apenas que foram utilizados os índices médios de desempenho encontrados numa amostra de contratos da época, considerando a área física envolvida e a quantidade de pessoas que se ocupavam da sua limpeza. Desde então, os padrões adotados são os mesmos.

A média do desempenho corrente pode ser um parâmetro válido para mensurar produtividade, porém, não revela se o desempenho mensurado é satisfatório (Rosa, 2006). No caso de São Paulo, os índices apurados em 1996 refletiam o dimensionamento de pessoal que cada órgão contratante acreditava ser necessário e suficiente para atender suas necessidades, sem que isso representasse, necessariamente, o melhor aproveitamento possível em termos de eficiência dos serviços contratados.

Os padrões encontrados no passado podem não ter sido os mais adequados. Se forem utilizados, podem conduzir a uma análise distorcida da realidade. Como a tecnologia está em constante aperfeiçoamento, é possível que um nível de realização perfeitamente satisfatório no passado pode ser inaceitável nas condições tecnológicas atuais (Rosa, 2006: 34).

É no mínimo preocupante, portanto, que a principal fonte de referência para padrões de desempenho em contratos de limpeza no serviço público brasileiro tenha se pautado em médias de produtividade amostral em contratos de 1996, sem que esteja disponível para análise o levantamento realizado à época. Não se pode afirmar que os padrões encontrados eram os mais adequados, tampouco houve atualização dos estudos para avaliar impactos de novas tecnologias ou métodos de trabalho.

Diante dessa situação, justifica-se o estudo de outros parâmetros de desempenho em limpeza predial que possam servir de comparativo com os padrões do estado de São Paulo – e do restante dos órgãos públicos brasileiros – com o objetivo de identificar variações significativas que possam indicar espaço para aperfeiçoamento dos padrões no Brasil.

Não foram localizados parâmetros de desempenho em limpeza predial no setor privado brasileiro. Mesmo as publicações especializadas do setor fazem referência apenas aos estudos de *benchmarking* internacionais. Diante disso, a seção a seguir detalha os resultados da pesquisa documental sobre a limpeza predial nos Estados Unidos.

### 2.5.3. Parâmetros de produtividade norte-americanos

A maior parte das referências encontradas sobre padrões de produtividade em serviço de limpeza vem dos Estados Unidos. Lá existe a IFMA, maior associação de profissionais de *Facilities Management* do mundo, que publica um anuário detalhado de *benchmarking* com diversos indicadores, entre eles o custo e produtividade em limpeza predial. Além disso, existem associações ligadas à gestão operacional de escolas, que trabalham com índices de produtividade-padrão em limpeza escolar. Há, também, empresas de consultoria, softwares e livros de referência sobre o dimensionamento de pessoal em serviços profissionais de limpeza predial.

Pela abrangência, especificidade e ampla citação em diversas referências encontradas, verificou-se que o principal padrão adotado nas instituições de ensino americanas é editado pela Associação de Administradores Prediais (*Association of Physical Plant Administrators - APPA*). Essa entidade tem feito significativo esforço em criar padrões e manuais para ajudar administradores de espaços educacionais em dimensionar funções de limpeza e conservação (Adams, Fischer e Weidner, 1998).

Padrões industriais e dimensionamento de pessoal foram compilados pela APPA, que em 1992 coletou dados de mais de 400 instituições norte-americanas de educação superior e criou o conceito de cinco níveis de limpeza. O critério para cada nível de limpeza é a aparência da superfície ou área inspecionada (Campbell & Campbell, 2013).

Os níveis de limpeza, categorizados de 1 a 5, designam diferentes graus de rigor na execução dos serviços (APPA, 2013) <sup>18</sup>:

#### **Nível 1: Impecável (*Orderly Spotlessness*)**

Desenvolvido para locais especiais.

- Pisos e rodapés são brilhantes; as cores são vivas. Não há qualquer poeira.
- Todas as superfícies têm aparência de limpeza recente ou polimento, sem qualquer marca
- Equipamentos sanitários estão brilhando e não exalam odor. Suprimentos são adequados.
- Lixeiras contém apenas material do dia, estão limpas e sem odor.

#### **Nível 2: Asseio normal (*Ordinary Tidiness*)**

É a base do estudo de padrões. O nível esperado de limpeza na maioria dos locais.

- Pisos e rodapés são brilhantes; as cores são vivas. Não há poeira acumulada, mas pode haver algum traço de sujeira acumulada de até dois dias
- Todas as superfícies estão limpas, mas sob observação rigorosa pode-se encontrar alguma poeira, mancha, marca de dedos ou mofo.
- Equipamentos sanitários estão brilhando e não exalam odor. Suprimentos são adequados.
- Lixeiras contém apenas material do dia, estão limpas e sem odor.

<sup>18</sup> Traduzir esses conceitos é tarefa complexa, já que se referem a jargão específico e sem correspondente adequado em português. A tradução livre, aqui adotada, procura transmitir a ideia geral em cada nível.

### **Nível 3: Desatenção casual (*Casual Inattention*)**

Reflete o primeiro corte orçamentário ou outro problema de dimensionamento de pessoal. Está abaixo das expectativas, mas ainda é aceitável.

- Pisos e rodapés estão limpos, mas observação atenta pode encontrar manchas; algum acúmulo de poeira ou cera pode ser visto nos cantos ou ao longo das paredes
- Manchas de desgaste e/ou carpete emaranhado em zonas de tráfego. Manchas ou respingos de sujeira nos rodapés
- Superfícies verticais e horizontais apresentam sujeira evidente, poeira, manchas, mofo, marcas de dedo. Luzes e mobília estão limpas
- Lixeiras contém apenas material do dia, estão limpas e sem odor.

### **Nível 4: Sujeira moderada (*Moderate Dinginess*)**

Reflete a segunda onda de corte orçamentário. As áreas vão se tornando inaceitáveis. O nível de tolerância com a sujeira é alto.

- Pisos e rodapés estão limpos, mas há manchas e marcas de desgaste; o acúmulo de poeira ou cera é bem visível nos cantos ou ao longo das paredes
- Nas áreas de tráfego há evidentes marcas de desgaste e/ou carpete emaranhado. Rodapés estão sujos.
- Superfícies verticais e horizontais apresentam óbvias marcas de sujeira. Luminárias estão sujas e até 5% das lâmpadas queimadas
- Lixeiras contém material de vários dias, estão manchadas e exalam cheiro azedo.

### **Nível 5: Descuido negligente (*Unkempt Neglect*)**

Fronteira final. Sujeira é permanente. Em geral, inaceitável.

- Pisos e carpetes estão sujos e/ou emaranhados, manchados; o acúmulo de poeira ou cera é óbvio nos cantos e ao longo das paredes. Rodapés estão sujos, manchados. Lixo e detritos estão por toda parte
- Superfícies têm acúmulos generalizados de sujeira, pó, manchas, mofo, infiltração, marcas de dedos, difíceis de remover. Descuido com a limpeza é evidente
- Luminárias estão sujas, com insetos e poeira. Muitas lâmpadas queimadas.
- Lixeiras transbordam, manchadas e marcadas. Cheiram mal.

Os níveis são selecionados para prover atenção em áreas específicas e diferentes tipos de clientela, a depender da natureza da instalação, seus usuários, visibilidade ao público, requisitos de saúde e segurança. Cortes orçamentários frequentemente levam a alterações nos níveis de limpeza aceitáveis.

A APPA define áreas limpáveis pelo tipo de espaço: seu propósito de uso, tráfego geral, requisitos sanitários. Para a APPA, um dia de trabalho tem 420 minutos produtivos dos 480 totais. As produtividades levam em conta essa jornada útil diária.

Pode-se verificar que a APPA estabelece seus padrões de produtividade baseada em conceitos de determinantes de custo como: **qualidade, projeto do serviço, projeto do prédio, intensidade de uso, frequência de limpeza, quantidade de usuários.**

O **Quadro 05** detalha os tipos de área mais comuns e seus respectivos índices de desempenho conforme o nível de limpeza.

**Quadro 05: Padrões APPA de produtividade**

<b>Tipo de área</b>	<b>Nível 1</b>	<b>Nível 2</b>	<b>Nível 3</b>	<b>Nível 4</b>	<b>Nível 5</b>
Sala de aula piso frio	790	1.551	2.462	3.670	4.236
Vestiário sem chuveiro	1.096	1.124	-	-	-
Escritório piso carpetado	892	1.691	2.973	4.924	8.083
Circulação piso frio	697	1.905	2.834	3.567	3.883
Laboratório com lixo perigoso	483	650	762	1.059	2.620
Laboratório sem lixo perigoso	641	985	1.254	2.323	8.101
Escadas	697	1.403	1.617	2.276	6.996
Depósito	7.154	19.510	36.725	170.263	312.154
Sanitário	186	242	-	-	-
Chuveiro	483	483	-	-	-
Circulação piso carpetado	1.644	3.753	4.970	7.516	8.696
Escritório piso frio	780	1.356	2.332	3.345	4.599
Sala de aula piso carpetado	901	2.016	2.230	3.224	3.456
Sala de aula piso carpetado uso intensivo	474	1.180	1.245	1.663	1.747
Sala de aula piso frio uso intensivo	437	892	938	1.951	2.127
Sanitário uso intensivo	93	121	-	-	-
Biblioteca piso frio	1.013	1.877	2.183	4.366	5.295
Auditório plateia	530	1.301	3.029	6.243	37.904
Auditório palco e saguão	1.728	2.555	7.692	22.250	-
Ginásio piso de madeira	1.607	3.391	7.497	23.913	102.955

Fonte: APPA, 2013 (unidade de medida “pés quadrados” convertidos para “metros quadrados”)

Como é fácil verificar, em comparação com os padrões brasileiros, as produtividades da APPA são, em geral, bem superiores. É preciso levar em conta que o CADTERC, a principal referência no Brasil, não possui tantos tipos de áreas nem estabelece a ideia de escala de padrões do serviço. Mas pode-se adotar, para fins comparativos, o nível 2 da APPA, afinal, o nível 1 é para casos especiais em que a limpeza deve ser extremamente rigorosa, o que não parece ser a situação na maioria dos prédios públicos. Tanto que a própria APPA usa o nível 2 como base. Além disso, há estudo que comprova ser esse nível o mais adequado para o ambiente universitário (Campbell & Bigger, 2008).

Veja-se, por exemplo, a sala de aula e o escritório de piso frio. Na APPA, em nível 2, as produtividades são superiores a 1.300m<sup>2</sup>, enquanto no CADTERC, ficam em 600m<sup>2</sup>.

A revista especializada *American Schools & Universities Magazine* (ASUMAG) também tem padrões de produtividade para limpeza em ambientes escolares. Mas não detalha por nível de serviço, nem por tipo de área. Bigger e Bigger (2007) citam estudo de 2010 da Controladoria Estadual de Nova Iorque, comparando as produtividades nas escolas nova-iorquinas com os padrões da ASUMAG. Os padrões nacionais eram de **2.982m<sup>2</sup>/servente**. Usando esses padrões, as escolas de Nova Iorque poderiam poupar até 700.000 dólares por ano, segundo os cálculos da Controladoria estadual, já que o dimensionamento de pessoal da limpeza era feito de maneira informal e desestruturada, sem o uso de padrões de desempenho para avaliar eficiência e identificar oportunidades de economia.

O Centro Nacional de Estatísticas Educacionais (*National Center for Education Statistics* - NCES) estabeleceu um sistema de cinco camadas de expectativas que podem ser usadas para ajudar a determinar a quantidade de pessoal necessário para a limpeza escolar. Esse sistema leva em conta um esquema similar ao da APPA, de cinco níveis de limpeza aceitável (Young, 2003):

**Nível 1: impecável:** mais comum para áreas hospitalares ou gabinetes corporativos. Produtividade esperada: **1.000m<sup>2</sup>/servente**

**Nível 2: superior:** geralmente reservado para banheiros coletivos, áreas de educação especial, pré-escolar e de refeições. **Produtividade de 1.700m<sup>2</sup>/servente.**

**Nível 3: normal:** aplica-se à maioria dos ambientes escolares; aspecto aceitável para maioria dos usuários e sem risco à saúde. **Produtividade de 2.750m<sup>2</sup>/servente.**

**Nível 4: negligente:** Normalmente inaceitável na maioria dos casos. As salas de aula seriam limpas em dias alternados, os carpetes aspirados a cada três dias, o piso lavado mensalmente. Nessas condições um servente seria capaz de manter até 4.600m<sup>2</sup>.

**Nível 5: perigoso:** A negligência com a limpeza poderia levar rapidamente a situações de risco à saúde. Remoção de lixo e aspiração de carpetes seriam realizados semanalmente. Até **8.300m<sup>2</sup>** poderiam ser delegados a um único servente.

Walker (2002) relata experiência da Universidade do Novo México, onde a **produtividade média era de 2.140m<sup>2</sup>**, considerando que havia 195 funcionários para limpar 418.000m<sup>2</sup> de área física.

Na universidade norte-americana Purdue, a produtividade na área interna é de **2.000m<sup>2</sup>** para um nível de serviço APPA do tipo 2-3 (University Purdue, 2010).

Em 1981, o *General Accounting Office* (GAO), equivalente ao Tribunal de Contas da União nos Estados Unidos, comparou a produtividade em limpeza do *General Service Administration* (GSA) com os padrões privados. A GSA é a agência governamental

encarregada de prover serviços de apoio aos órgãos federais americanos. A produtividade da GSA era de 1600m<sup>2</sup>, enquanto o **padrão privado era 1.900m<sup>2</sup>** (GAO, 1981).

Em síntese, pode-se verificar que os padrões de produtividade americanos são muito superiores aos brasileiros. E o mercado de limpeza profissional no Brasil reconhece essas diferenças expressivas. Estudo de Santana (2011) comparou a limpeza em unidades operacionais de escritórios nos Estados Unidos e no Brasil, executadas pela mesma empresa, a ISS<sup>19</sup>. A produtividade norte-americana era de **2.320m<sup>2</sup>**, enquanto as operações no Brasil representavam **815m<sup>2</sup>**. A base era uma jornada de 8h/dia em ambos os casos.

Considerando essas diferenças expressivas na produtividade dos serviços de limpeza no Brasil e nos Estados Unidos e considerando também a discussão já travada sobre as diferenças no modelo de contratação, em que o governo brasileiro foca nos meios, enquanto o *Performance Based Contracting* norte-americano enfatiza os resultados, apresenta-se a seguir dois exemplos de contratações de limpeza de universidades daquele país, com objetivo de comparar, mais à frente, com as contratações de universidades federais brasileiras analisadas no capítulo quatro.

#### 2.5.4. Exemplos de contratações de limpeza em universidades norte-americanas

Em seu *Request For Proposal* (RFP) para serviços de limpeza predial em 2011, a Universidade do Condado de Maryland Baltimore<sup>20</sup> previa assinar contrato com o fornecedor selecionado por, no mínimo, três anos, com possibilidade de prorrogação por mais dois períodos, desde que o desempenho da contratada fosse adequado. Exigia-se experiência mínima de 5 anos no ramo da limpeza profissional. O fornecedor interessado é que deveria determinar a quantidade de empregados necessária e suficiente para atender as necessidades nos padrões de qualidade previstos. Também ficaria a cargo do contratado a responsabilidade por determinar as tarefas, procedimentos, equipamentos, tecnologia e frequências de limpeza para atingir os níveis de qualidade esperados.

Nessa contratação, as metas de resultado estavam atreladas a uma cláusula econômica: 4% do valor fixo anual seriam retidos pela universidade e distribuídos em intervalos quadrimestrais com base no desempenho obtido pela empresa. Se atingisse a meta (nível de limpeza acima de 85%) receberia tudo. Se a meta fosse sub-atendida (entre 81% e 85%),

<sup>19</sup> Fundada em 1901 na Dinamarca, a ISS é uma gigante multinacional de serviços terceirizados, com mais de 500.000 empregados espalhados por 50 países (Baekkeskov, 2009).

<sup>20</sup> Disponível em <http://www.umbc.edu/adminaffairs/procurement/Bids/RFPBC20710Q.pdf>

apenas metade do valor retido seria repassado à empresa. Abaixo de 81% de desempenho, a empresa nada receberia.

Como padrão de desempenho era estabelecido que todos os locais deveriam atingir 85% ou mais de pontuação, correspondente ao Nível 2 da APPA (Asseio normal).

Os níveis de qualidade seriam monitorados e numericamente avaliados por meio de inspeções aleatórias, três vezes ao ano, conduzidas por uma auditoria independente, especializada em soluções de *Facilities Management*, usando critérios especificados na contratação. A auditoria independente serviria como instância neutra para ambas as partes, focando no aperfeiçoamento da qualidade e melhores práticas de eficiência e efetividade do serviço prestado.

A auditoria independente seria paga, igualmente, pela universidade e pelo contratado e uma auditoria de orientação seria realizada nos primeiros quinze dias do novo contrato, com objetivo de estabelecer uma base para um *benchmarking* e nessa avaliação nenhuma penalidade seria aplicada.

Além das três avaliações aleatórias por ano, a auditoria independente também faria revisões não-anunciadas aleatórias durante toda a vida do contrato, documentando tais eventos com registros e fotografias enviadas tanto para a universidade como para o contratado.

A contratação da Universidade do Condado de Maryland Baltimore contemplava, ainda, um formulário explicativo da metodologia de avaliação da limpeza das superfícies, partindo de 100% esperado e deduzindo pontos conforme se encontrassem elementos indesejados nas superfícies em três estados: livres, aderentes e impregnados, com o volume de sujeira verificado influenciando diretamente a pontuação negativa.

O RFP contém uma advertência explícita: era imperativo que o interessado revisasse cuidadosamente os resultados esperados em termos de qualidade e tivesse a compreensão de que aquele era um contrato baseado em desempenho, monitoramento quantificável e critérios de avaliação que seriam rigorosamente praticados.

Outro exemplo de RFP é o da Universidade Wesleyan, de 2012<sup>21</sup>. Também prevendo vigência inicial de três anos e esclarecendo que a estratégia de limpeza, naquele momento, consistia em limpar espaços públicos – salas de aula, corredores e banheiros – diariamente e espaços privados – escritórios, uma vez por semana. Igualmente, deixava a cargo do prestador de serviço interessado a responsabilidade por dimensionar o pessoal necessário, suas competências, escalas e horas de trabalho para atingir os padrões de desempenho descritos na

---

<sup>21</sup> Disponível em [www.ccp.net/RFPs/Wesleyan-custodialServices.pdf](http://www.ccp.net/RFPs/Wesleyan-custodialServices.pdf)

especificação. Era expressamente previsto que o contratado determinaria todo e qualquer método e procedimento necessário para atingir os objetivos de desempenho, especificados como APPA Nível 2 em todos os locais, exceto biblioteca e centro de saúde, com Nível 1.

A mensuração de desempenho seria realizada por meio de inspeções de controle de qualidade, de tal forma que a universidade somente pagaria pelos níveis de serviço aceitáveis. As inspeções ocorreriam semanalmente, utilizando método de avaliação quantificável, levando em conta vários aspectos de um ambiente específico ou área como corredores e salões de entrada. Espaços com aspecto abaixo do esperado deveriam ser corrigidos até o dia seguinte, senão, o custo correspondente seria descontado.

## **2.6. Determinantes de custo de limpeza predial identificados na literatura**

A variedade de fontes consultadas para formar a base de conhecimento teórico a respeito da limpeza predial e seus métodos e parâmetros de contratação possibilitou concluir que, de forma consistente, o material analisado aponta a importância da produtividade como fator determinante do aspecto econômico nos contratos de serviços de limpeza, assim como fica claro que a produtividade é, por sua vez, determinada por fatores como: **projeto do prédio, tecnologia, qualidade, projeto do serviço, ambiente institucional, experiência.**

### 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este capítulo apresenta a descrição dos procedimentos realizados para desenvolver o levantamento de dados para a pesquisa dos determinantes de custos nas contratações de limpeza das universidades federais.

As duas principais fontes consultadas foram o SIAFI e o SIASG, bancos de dados do governo federal que tratam, respectivamente, da administração contábil e do gerenciamento de licitações, contratos e pagamentos. O acesso aos sistemas foi facilitado pelo uso de ferramentas de consulta gerencial: SIAFI Gerencial e DW SIASG. Embora o acesso fosse privilegiado, em função de atividade profissional, todos os dados são públicos.

Usando o SIAFI Gerencial foram consultados os empenhos liquidados em 2013 nas universidades federais, registrados nos sub-elementos de despesa 339037.02 e 339039.78, que se referem especificamente aos gastos com serviços de “limpeza e conservação”. O SIAFI é obrigatório para execução da despesa nos órgãos federais, portanto, assume-se que há razoável fidedignidade nos dados ali contabilizados. Algum ruído pode ocorrer por apropriação da despesa em classificação contábil equivocada, mas os dados foram tratados com método estatístico de homogeneização, conforme explicado mais adiante, visando evitar efeitos de distorção significativos.

Do SIAFI, extraíram-se, ainda, os empenhos liquidados nas universidades em 2013 para aquisição de material de limpeza, cujo sub-elemento contábil é 339030.22.

Para levar em conta eventuais efeitos da utilização de pessoal próprio, foi extraído do sistema de pessoal do governo federal, o SIAPE, o valor da despesa em 2013 com cargos de serventes e auxiliares de limpeza em todas as universidades federais. Aqui é preciso assumir uma limitação de resultados, ao levar em conta a possibilidade de que esses profissionais estejam alocados em outras funções. Incluiu-se questionamento a respeito dessa situação para as universidades selecionadas na amostra de pesquisa.

Somadas as despesas com serviços, material e pessoal próprio, obteve-se o total gasto com limpeza em 2013 por cada universidade federal.

A seguir, empreendeu-se levantamento da área construída das universidades, com objetivo de calcular o indicador de gasto anual com limpeza por metro quadrado construído (R\$/m<sup>2</sup>/ano), elemento fundamental de avaliação de custos na área de gestão predial, conforme a literatura já analisada (Lavy, Garcia & Dixit, 2010; Ho *et al*, 2000).

A princípio, tentou-se extrair dados do Sistema de Gerenciamento do Patrimônio Imobiliário de uso especial da União – SPIUnet. Esse, porém, mostrou-se caminho infrutífero. Embora o sistema disponha de um campo denominado “área construída” para cada imóvel ali

cadastrado, as somas de áreas das universidades se mostraram totalmente incompatíveis com os números encontrados nas páginas de Internet das instituições ou em contratações de limpeza pesquisadas, levando a crer que o sistema carece de alimentação mais consistente. Só a título de exemplo, o SPIUNet registra um total de 29.071 m<sup>2</sup> na Universidade Federal do Rio de Janeiro, enquanto o Plano de Desenvolvimento Institucional daquela instituição afirma existirem mais de 1,5 milhão de metros quadrados construídos em suas instalações.

Tentou-se perguntar ao Ministério da Educação (MEC), via Lei de Acesso a Informação, qual a área construída de cada universidade federal, considerando que esses dados seriam cruciais para diversos tipos de levantamentos gerenciais daquele Ministério em relação às instituições de ensino superior que supervisiona. O MEC, porém, respondeu que não possui esses dados, sugerindo consulta diretamente a cada uma de suas 56 universidades.

Assim, solicitou-se a cada uma, via Lei de Acesso a Informação, dados atualizados sobre a área construída. No pedido, foi especificado que se estava procurando conhecer a somatória de todas as edificações, excluído o Hospital Universitário, se houvesse, já que não se aborda, aqui, a limpeza hospitalar. Por “área construída”, foi esclarecido que deveria ser entendido o somatório de todas as áreas de piso das edificações (área coberta), excluídas as áreas de estacionamentos, pátios, calçadas e outros pisos externos descobertos. Apenas 15 instituições responderam tempestivamente.

Das que responderam, entretanto, três apresentaram números inconsistentes, possivelmente porque levaram em conta espaços físicos como estacionamentos, calçadas e passeios, que não se encaixam no conceito de área construída adotado nesta pesquisa. Para validar a confiabilidade das respostas foi comparada a área informada com dados disponíveis nas páginas de Internet das próprias instituições, em geral a seção “números da universidade” ou o Plano de Desenvolvimento Institucional mais recente, assim como foi consultada, quando disponível, a área interna contratada para limpeza predial.

Para os casos de inconsistência, assim como aqueles que não responderam ao pedido de informação, foi utilizada como fonte a área interna total adotada nas contratações de limpeza de cada instituição. Nos casos em que isso não foi possível, por não estarem disponíveis todos os contratos ou licitações de serviços de limpeza, adotou-se a área construída informada na página de Internet da instituição. Admitiu-se o risco de que, em alguns casos, esse dado não se referisse apenas às áreas internas, mas também a áreas externas como calçadas e estacionamentos o que seria indesejável. O tratamento estatístico dos dados teve a intenção de reduzir o impacto negativo de tais situações.

Com esses dois parâmetros – gasto anual e área construída – foi calculado o indicador R\$/m<sup>2</sup>/ano, para representar a eficiência econômica de cada unidade pesquisada, seguindo a fórmula citada na literatura para mensuração de desempenho econômico em limpeza predial.

Obtido esse indicador para 55 universidades, aplicou-se análise estatística para expurgar eventuais *outliers*, adotando, para tanto, o Coeficiente de Variação (CV). Foram expurgados extremos inferiores e superiores, de tal forma a obter CV de 25%, que a literatura considera, em geral, indicador de razoável homogeneidade dos dados (Reis & Reis, 2002). Esse procedimento eliminou 14 universidades do conjunto total, determinando um subconjunto de 41 universidades federais com indicadores estatisticamente aceitáveis, sendo esse o universo de pesquisa, como mostra o Quadro 06.

Desse universo, foram selecionadas as cinco primeiras e as cinco últimas instituições, classificadas do menor para o maior valor de R\$/m<sup>2</sup>/ano, compondo, assim, a amostra de pesquisa, que se refere aos cinco elementos mais eficientes, com menor indicador de custo de limpeza por metro quadrado (elemento de *benchmark*) e os cinco elementos menos eficientes, com pior indicador. O tamanho da amostra foi delimitado para tornar operacionalmente viável a pesquisa e oferecer razoável variedade de elementos, agrupados em dois conjuntos extremos dentro dos quais, se espera, existam características semelhantes nas contratações de limpeza.

Como demonstra o Quadro 06, a amostra de pesquisa foi formada pelas universidades mais eficientes: UFLA, UFMG, UFSC, UFSM e UFOP, com média de **R\$ 27,24/m<sup>2</sup>/ano (benchmark)** e pelas menos eficientes: UFES, UNIRIO, UFRA, UFMS e UNIR, cuja média de gasto com limpeza predial foi **R\$ 63,18/m<sup>2</sup>/ano**. A distância comparativa entre as médias é de 132%, demonstrando comportamento de custo significativamente diferente entre os dois grupos.

Para cada instituição da amostra foram analisados parâmetros, critérios e especificações de contratação de serviços de limpeza vigentes em 2013, por ser o ano completo mais recente e apresentar, assim, as condições de contratação atuais.

**QUADRO 06. Indicador R\$/m2/ano em limpeza predial nas universidades federais em 2013**

INSTITUIÇÃO	SIGLA	AREA (mil m2)	GASTOS (R\$ milhões)	R\$/m2	Ordem
UNIV. FED.VALES JEQUITINHONHA E MUCURI	UFVJM	nd	3,74	-	outlier
UNIV. FED. DE JUIZ DE FORA	UFJF	209	0,27	1,31	outlier
UNIV. FED. DE CAMPINA GRANDE	UFCG	214	1,94	9,03	outlier
UNIV. FED. DE LAVRAS	UFLA	171	3,50	20,50	1
UNIV. FED. DE MINAS GERAIS	UFMG	641	15,60	24,34	2
UNIV. FED. DE SANTA CATARINA	UFSC	649	16,36	25,22	3
UNIV. FED. DE SANTA MARIA	UFSM	299	9,49	31,74	4
UNIV. FED. DE OURO PRETO	UFOP	162	5,58	34,41	5
FUND. UNIV. FED. DO PAMPA	UNIPA MPA	122	4,24	34,60	6
FUND. UNIV. FED. DE SAO CARLOS	UFSCAR	270	9,84	36,45	7
UNIV. FED. RURAL DE PERNAMBUCO	UFRPE	167	6,12	36,58	8
FUND. UNIV. FED. DO TOCANTINS	UFT	75	2,74	36,68	9
FUND. UNIV. FED. DA GRANDE DOURADOS	UFGD	53	2,03	38,53	10
FUND.UNIV. FED. VALE SAO FRANCISCO	UNIVASF	72	2,87	39,93	11
UNIV. FED. DO RIO DE JANEIRO	UFRJ	1.558	62,73	40,27	12
UNIV. FED. DA FRONTEIRA SUL	UFFS	42	1,76	41,79	13
UNIV. TECNOLÓGICA FED. DO PARANA	UTFPR	239	10,07	42,19	14
FUND. UNIV. FED. DE S.J.DEL-REI	UFSJ	48	2,05	42,44	15
UNIV. FED. DO CEARA	UFCE	317	13,67	43,09	16
UNIV. FED. DE RORAIMA	UFRR	64	2,78	43,65	17
UNIV. FED. RURAL DO SEMI-ARIDO/RN	UFERSA	73	3,23	44,25	18
UNIV. FED. DE PERNAMBUCO	UFPE	330	14,73	44,65	19
UNIV. FED. FLUMINENSE	UFF	275	12,99	47,19	20
UNIV. FED. DO RIO GRANDE DO SUL	UFRGS	394	19,86	50,43	21
UNIV. FED. DE GOIAS	UFG	183	9,26	50,74	22
FUND. UNIV. FED. DE SERGIPE	UFS	119	6,05	50,90	23
FUND. UNIV. DO AMAZONAS	UFAM	206	10,52	51,01	24
FUND. UNIV. FED. DE UBERLANDIA	UFU	242	12,83	53,02	25
UNIV. FED. DO RECONCAVO DA BAHIA	UFRB	56	3,07	54,89	26
UNIV. FED. RURAL DO RIO DE JANEIRO	UFRRJ	152	8,56	56,20	27
UNIV. FED. DO PARANA	UFPR	201	11,34	56,44	28
UNIV. FED. DO RIO GRANDE DO NORTE	UFRN	272	15,36	56,48	29
UNIV. FED. DE ALFENAS	UNIFAL	47	2,66	56,84	30
FUN.UNIV.FED. CIENCIAS SAUDE P.ALEGRE	UFCSPA	21	1,19	57,14	31
UNIV. FED. DE ITAJUBA	UNIFEI	38	2,18	57,19	32
UNIV. FED. DE ALAGOAS	UFAL	139	7,95	57,22	33
FUND. UNIV. DE BRASILIA	UNB	672	39,10	58,18	34
FUND. UNIV. FED. DE MATO GROSSO	UFMT	200	12,11	60,49	35
FUND. UNIV. FED. DO ACRE	UFAC	116	7,10	61,21	36
UNIV. FED. DO ESPIRITO SANTO	UFES	188	11,66	62,03	37
UNIV. FED. DO ESTADO RIO DE JANEIRO	UNIRIO	84	5,28	63,09	38
UNIV. FED. RURAL DA AMAZONIA	UFRA	69	4,34	63,19	39
FUND. UNIV. FED. DE MATO G. SUL	UFMS	125	7,97	63,60	40
FUND. UNIV. FED. DE RONDONIA	UNIR	74	4,73	63,98	41
UNIV. FED. DA PARAIBA	UFPB	207	13,26	64,03	outlier
UNIV. FED. DE VICOSA	UFV	90	5,82	64,79	outlier
UNIV. FED. DA BAHIA	UFBA	243	15,90	65,48	outlier
FUND. UNIV. FED. DE PELOTAS	UFPEL	134	8,87	65,92	outlier
UNIV. FED. DO TRIANGULO MINEIRO	UFTM	46	3,23	69,91	outlier
UNIV. FED. DO PARA	UFPA	211	14,95	70,98	outlier
FUND. UNIV. DO MARANHAO	UFMA	130	9,49	72,86	outlier
UNIV. FED. DE SAO PAULO	UNIFESP	180	15,17	84,43	outlier
UNIV. FED. DO RIO GRANDE - FURG	FURG	53	5,15	97,22	outlier
FUND. UNIV. FED. DO AMAPA	UNIFAP	20	2,15	109,73	outlier
UNIV. FED. DO OESTE DO PARA	UFOPA	23	2,65	114,78	outlier
FUND. UNIV. FED. DO PIAUI	UFPI	167	22,51	134,92	outlier

Fonte: SIAFI (gastos) e diversas (área). Para detalhes das fontes de área ver Apêndice 03

Foi solicitada das entidades da amostra, via Lei de Acesso a Informação, manifestação sobre a qualidade do serviço de limpeza terceirizado, métodos, instrumentos e parâmetros adotados para definir e avaliar essa dimensão nos contratos, bem como o resultado mensurado em 2013, em termos de uma nota geral, numa escala de zero a dez.

A cada instituição foi perguntado: 1.1 Quais instrumentos são adotados para avaliar a qualidade; 1.2 Que periodicidade é empregada para avaliar os serviços; 1.3 Quem é responsável por realizar essa avaliação; 1.4 Como ocorre o envolvimento da comunidade acadêmica no processo de avaliação dos serviços de limpeza; 1.5 Como a qualidade do serviço interfere no valor pago à contratada; 1.6 A falta de um funcionário da limpeza provoca desconto na fatura do serviço mesmo se não houver impacto no resultado da limpeza esperada; 2.1 Que nível de limpeza é esperado como resultado dos serviços contratados; 2.2 Há alguma especificação formal de como se espera encontrar as áreas envolvidas na contratação (algo como: impecável, piso brilhando, nenhum resíduo de poeira, paredes sem manchas, lixeiras sem acúmulo, etc); 3. De modo geral, numa escala de 1 a 10, como a Instituição classifica a qualidade do serviço de limpeza que vem sendo executado de forma terceirizada.

Além disso, foram protocolados pedidos específicos, relacionados com a efetiva utilização da mão-de-obra própria em atividades de limpeza e cópias de contratos, planilhas de custo e outros documentos não disponíveis na Internet.

A Universidade Federal de Santa Maria – UFSM não respondeu aos pedidos. Apesar de uma reiteração e reclamações formais no Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), nenhuma manifestação foi obtida. Assim, descartou-se esse elemento do grupo de universidades mais eficientes, ficando com quatro instituições.

Documentos complementares foram obtidos por meio de contatos profissionais na Controladoria Geral da União, que realiza auditoria nos órgãos federais. Todos são documentos públicos, sem qualquer restrição de acesso. Foi coletada dessa forma a Solicitação de Auditoria nº 201300361/04, de 04/04/2013 e respectiva resposta, referentes à Dispensa nº 10/2012, para a contratação emergencial de serviço de limpeza da UFMG.

Mediante contato por correio eletrônico com o Departamento de Logística de Suprimentos e de Serviços Operacionais da UFMG, foi possível obter arquivos digitais da Concorrência Pública nº 02/1999, onde foram descritos os procedimentos adotados para definir produtividades de limpeza utilizados naquela universidade por mais de uma década.

As contratações analisadas estão citadas no Quadro 07.

**Quadro 07: Contratações analisadas nas instituições pesquisadas**

UNIVERSIDADE	CONTRATAÇÃO ANALISADA
1. UFLA	Pregão 057/2013
2. UFMG	Pregão 011/2013
3. UFSC	Pregão 029/2013
4. UFOP	Pregão 331/2013
5. UFES	Pregão 032/2011
6. UNIRIO	Pregão 032/2013
7. UFRA	Pregão 041/2011
8. UFMS	Pregão 042/2011
9. UNIR	Pregão 052/2012

Fonte: Elaboração própria

De posse dos parâmetros de contratação e das respostas sobre a qualidade do serviço percebida pelos contratantes, buscou-se identificar determinantes de custo da limpeza predial nas instituições da amostra, procurando conhecer elementos comuns e diferentes nos dois grupos avaliados.

Essa análise foi pautada pela fundamentação teórica do segundo capítulo, em especial a sessão sobre determinantes de custo, bem como a aderência das contratações pesquisadas com a teoria sobre terceirização, serviços, qualidade e metodologia de licitação.

Os resultados obtidos são discutidos a seguir.

## 4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Explicar as diferenças observadas entre os custos de limpeza por metro quadrado nas universidades da amostra é o objetivo perseguido a seguir, por meio da descrição dos aspectos mais relevantes das contratações, suas condições semelhantes e distintas e sobre que fatores podem ser identificados como determinantes da diferenciação de desempenho.

### 4.1. Aspectos relevantes das contratações analisadas

As licitações analisadas apresentam estrutura geral bastante similar, o que é compatível com a noção de que todas seguem a mesma legislação em termos de contratação do setor público brasileiro e o mesmo referencial normativo específico para seleção de prestador de serviço de limpeza.

A base formal das contratações é a Lei 10.520/2002, que regulamenta o Pregão como modalidade de licitação. As universidades federais adotam o processamento eletrônico, que é prioritário nessa esfera de governo. Todas julgam as disputas pelo menor preço global, estabelecendo critérios semelhantes de habilitação. Em todos os casos, o prazo inicial do contrato é previsto para doze meses, com possibilidade de renovações sucessivas até 60 meses, limite máximo permitido pela lei. Uniformes e equipamentos de proteção individual são exigência comum.

Aqui já se percebe claramente uma diferença entre as contratações brasileiras e as norte-americanas, conforme exemplos citados na seção 2.5.4. Enquanto as universidades nos Estados Unidos estabelecem prazos iniciais de três anos, podendo chegar a nove anos de vínculo comercial, em prorrogações por triênios sucessivos, as instituições brasileiras oferecem apenas um ano de contrato inicial, com possibilidade de até quatro renovações anuais. O estudo de caso apresentado por Castro (2006), em que uma grande indústria privada prospectou estrategicamente um novo fornecedor de limpeza, também envolvia prazo inicial de contratação mais estável: 24 meses.

Como visto na fundamentação teórica, a terceirização citada pela literatura como estratégia de gestão tem características de *parceria* e não apenas de venda de mão-de-obra (Faria, 1994). O modelo de parceria é pautado pela busca estratégica de aumento da qualidade, da produtividade e de foco em especialidade (Valois & Almeida, 2009; Oliveira, 2009; Costa, 1994; Langfield-Smith & Smith, 2003). O planejamento, nesse caso, é de longo prazo e não se reduz ao objetivo estreito de redução de custos imediatos.

Uma contratação com prazo inicial de apenas doze meses pode dificultar a formação de *parceria*. A mobilização necessária para planejar, organizar, operacionalizar e gerenciar

um contrato de dimensões expressivas como a limpeza predial em universidades exige considerável tempo de maturação, aprendizado e experiência, que envolve diversos custos administrativos e operacionais, tais como: seleção e treinamento de pessoal, exames admissionais, conhecimento técnico das efetivas condições de operação nos prédios a serem limpos, definição de rotinas de execução, métodos, técnicas, tecnologia adequada, controles de supervisão, logística de fornecimento, guarda e distribuição de materiais e produtos, conhecimento sobre normas e procedimentos específicos dos locais a serem conservados. Esses custos podem ser diluídos num prazo maior de duração contratual, assim como esse prazo mais estável pode proporcionar maiores ganhos de eficiência pela experiência e pela capacidade de aprendizagem, determinantes de custos apontados pela literatura.

Os custos de transação também podem ser superiores em prazos contratuais mais curtos. A renovação do contrato ou a preparação de uma nova licitação envolvem processos administrativos complexos, que mobilizam diversos recursos humanos e materiais das organizações. Os processos de fiscalização, acompanhamento, avaliação e controle do contrato também podem ser mais onerosos em relações contratuais de curto prazo, por dificultar a consolidação do vínculo comercial entre as partes.

As universidades pesquisadas adotam o mesmo prazo inicial de um ano por conta da Lei de Licitações, a Lei 8.666/93. O art. 57 desse dispositivo determina que a duração dos contratos fique restrita à vigência dos créditos orçamentários, o que coincide, em geral, com o fim do ano civil em que a contratação é realizada. A lei também permite que os serviços continuados, como é o caso da limpeza, sejam renovados em iguais e sucessivos períodos até o máximo de 60 meses.

A praxe administrativa no setor público se consolidou em licitar esses serviços por 12 meses, prevendo a possibilidade de renovar sucessivamente pelo mesmo período. Entretanto, o TCU, principal emissor de jurisprudência na área, já se manifestou favorável à adoção de períodos iniciais mais longos, desde que devidamente justificado. No Acórdão 1.214/2013-P, por exemplo, o Tribunal de Contas afirmou que a legislação não determina expressamente que esse tipo de contrato deve ter prazo inicial de 12 meses. Essa definição, na visão do TCU, depende do caso concreto, levando em conta características específicas da contratação.

Entende-se que a previsão de períodos mais estáveis de vigência contratual pode contribuir para estimular a terceirização como parceria no setor público, em contraposição à visão tradicional de intermediação de mão de obra, nos termos comparativos propostos por Giosa (1993).

Voltando à análise das contratações pesquisadas, pode-se afirmar que, a despeito de se assemelharem na essência, na forma e no conteúdo, os editais revelam também diferenças, em especial quanto aos detalhes do serviço a ser realizado, obrigações, tarefas e atividades a serem observadas pela contratada, os mecanismos e métodos de fiscalização, especificação de materiais e equipamentos a serem fornecidos. Esses aspectos são discutidos a seguir. Antes, porém, aborda-se a utilização dos servidores do quadro próprio nas atividades de limpeza.

#### *4.1.1. Utilização efetiva da mão de obra própria*

Como visto no Quadro 06, algumas universidades federais ainda dispõem recursos expressivos com pessoal próprio em cargos operacionais de limpeza e essa despesa foi considerada no cálculo do indicador de gasto anual por metro quadrado. Diante disso, questionaram-se as instituições da pesquisa a respeito da efetiva alocação desse pessoal nas atividades de limpeza predial. As respostas estão consignadas no Quadro 08.

**Quadro 08: Mão de obra própria em serviços de limpeza das universidades pesquisadas**

UNIV	QUADRO
1. UFLA	Não há
2. UFMG	Não há
3. UFSC	Não houve resposta. Eram 15 servidores em dezembro/2013
4. UFOP	Dos 35 servidores, apenas 9 atuam na função e foram considerados para a licitação.
5. UFES	Os 41 servidores atuam na limpeza. A terceirização complementa o quadro próprio.
6. UNIRIO	Não há
7. UFRA	Não há
8. UFMS	Os 50 servidores não laboram mais em limpeza.
9. UNIR	Dos 10 servidores, 5 cuidam dos laboratórios, que não foram terceirizados.

Fonte: Respostas das universidades via Lei de Acesso a Informação.

Como se percebe, das cinco instituições que tinham servidores do quadro próprio em cargos de limpeza, apenas uma respondeu que todos atuavam nessa área e foram considerados na terceirização do serviço. Uma delas não respondeu e as outras três informaram que a maioria ou todos, no caso da UFMS, não executam mais atribuições de limpeza.

Tal como se afirmou na descrição dos procedimentos metodológicos, essa era uma possibilidade prevista, já que os cargos de atividades acessórias no setor público federal foram postos em extinção desde 1997, dando lugar, gradativamente, aos serviços terceirizados.

A situação verificada é mais relevante em dois casos: UFOP e UFMS. Ali, os gastos com servidores do quadro próprio influenciaram mais significativamente o indicador gasto/m<sup>2</sup> (24% e 31%, respectivamente), conforme demonstra o Quadro 06, gastos esses que

não são aproveitados efetivamente na limpeza. Na UFOP, apenas 9 dos 35 servidores atuam na área e na UFMS, nenhum dos 41 serventes do quadro é aproveitado na limpeza. Isso significa que, na prática, são menores os gastos atribuíveis à limpeza predial nessas duas universidades, em especial na UFMS, que acabou figurando entre as cinco instituições menos eficientes.

Se eliminarmos as despesas de pessoal próprio da UFMS no Quadro 06, seu índice cai de R\$ 63,60/m<sup>2</sup> para R\$ 44,08/m<sup>2</sup>, o que a reposiciona para a 17<sup>a</sup> colocação no ranking de gastos anuais com limpeza por metro quadrado entre as universidades federais. Como se observará na seção 4.2 a seguir, essa situação é compatível com os índices de produtividade adotados pela UFMS, que se aproximam do grupo mais eficiente analisado.

Já a UFOP, ao se ajustar a despesa de pessoal para 9/35 do total, proporção de serventes do quadro próprio que atuam na limpeza, passaria de R\$ 34,41 para R\$ 28,20/m<sup>2</sup>, o que a deixaria na quarta colocação entre as universidades mais eficientes, ganhando apenas uma posição, ficando à frente da UFMS, que não foi considerada na pesquisa. Na prática, portanto, a mudança não interfere significativamente nos resultados da pesquisa.

#### *4.1.2. Obrigações, tarefas e atividades.*

É comum a todos os casos a exigência de procedimentos visando ao desenvolvimento da política ambiental da contratante, a redução de desperdícios, a coleta seletiva, o uso racional de materiais e produtos químicos adequados. Essa é uma exigência do Decreto nº 7.746/2012, que regulamenta critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal.

As contratações analisadas também seguem o mesmo roteiro básico de atribuições e descrição dos serviços a serem realizados e um conjunto similar de obrigações contratuais, levando em conta a referência normativa da IN 02/2008. Esse regulamento descreve, genericamente, as tarefas a ser realizadas, a periodicidade e a frequência a serem respeitadas em cada tipo de área a ser limpa. Todas as universidades aplicam, em boa medida, esse regulamento, porém, percebe-se que o grupo de instituições mais eficientes apresenta também as alterações mais significativas em relação ao padrão normativo, conforme demonstra o **Quadro 09**.

**Quadro 09: Diferenças relevantes em tarefas e rotinas nas licitações analisadas.**

UNIV	MUDANÇAS EM RELAÇÃO À METODOLOGIA DE REFERÊNCIA DA IN 02/2008
1. UFLA	<p>Reduziu a frequência ou periodicidade de execução de diversas atividades.</p> <p>Na área interna, a remoção de lixo das lixeiras individuais passou de duas vezes ao dia para uma única vez, sete atividades diárias passaram a semanais. Quatro procedimentos mensais foram transformados em bimestrais.</p> <p>Na área externa, uma atividade mensal virou bimestral. Recolher o lixo passou de duas vezes ao dia para uma única vez. Cinco atividades semanais passaram a mensais. Uma atividade semanal se tornou quinzenal. Três rotinas diárias foram alteradas para semanais. Outras três rotinas diárias passaram a três vezes por semana.</p> <p>Não prevê o suprimento de garrafões de água em bebedouros como atividade de limpeza.</p>
2. UFMG	<p>Três rotinas tiveram frequências aumentadas: limpeza dos equipamentos e das paredes dos banheiros de duas passou a três vezes ao dia; lixeiras também são limpas três vezes ao dia, em vez de duas previstas na norma federal; limpar os espelhos, que a norma prevê duas vezes por semana, passou a ser atividade diária.</p> <p>Oito rotinas diárias foram reduzidas para três vezes por semana, como a remoção de pó dos móveis e a limpeza de pisos dos setores administrativos.</p> <p>Oito atividades semanais passaram a quinzenais e duas viraram mensais.</p> <p>Sete procedimentos mensais foram reduzidos para bimestrais. Duas outras rotinas mensais passaram a semestrais.</p> <p>Quatro atribuições inexistentes na IN 02/2008 foram especificadas como semestrais.</p> <p>Não prevê o suprimento de garrafões de água em bebedouros.</p>
3. UFSC	<p>Alterou a limpeza dos espelhos, de duas vezes por semana para diariamente.</p> <p>Acréscitou limpar e higienizar os bebedouros todos os dias e também diariamente molhar as plantas dos vasos, retirando folhas amareladas.</p> <p>Paredes dos banheiros, em vez de duas vezes ao dia, são limpas semanalmente. Não há previsão de aspirar o pó de pisos acarpetados.</p> <p>Os sanitários, pela norma de referência, são limpos duas vezes ao dia. Na UFSC, deve-se manter adequadas condições de higienização durante todo o horário previsto de uso.</p> <p>A limpeza geral em depósitos, almoxarifados e arquivos é realizada apenas uma vez por mês, em vez de diariamente como está previsto na norma de referência.</p>
4. UFOP	<p>Não são utilizadas as rotinas da IN 02/2008. Em vez disso, são especificadas as periodicidades em cada tipo de local.</p> <p>Nos laboratórios a previsão é limpar uma vez por semana, com retirada diária do lixo e aplicação de cera quinzenal.</p> <p>Nos setores administrativos, rotinas semanais, com retirada diária do lixo.</p> <p>Nas salas de aula, varrer uma ou duas vezes por dia e limpar três vezes por semana.</p> <p>Em almoxarifados e depósitos, variação diária e limpeza quinzenal.</p> <p>Nos pátios internos, varrer três vezes por semana.</p> <p>Em pátios externos, catação de papéis duas vezes por semana e varrição uma vez<sup>22</sup>.</p> <p>Rotinas específicas para biotério e canis.</p>
5. UFES	<p><b>Todas as atividades seguem a referência da IN 02/2008</b>, exceto a lavagem de áreas acarpetadas e limpeza de calhas e luminárias, anual na norma e semestral na UFES.</p> <p>Existe previsão de periodicidades e frequências específicas para ambientes ambulatoriais, mas não se aplica a este estudo, por se assemelhar às áreas hospitalares.</p>

<sup>22</sup> Na página 31 do edital existe a indicação de catação diária de papéis, mas na página 34 especifica-se que são apenas duas vezes por semana em estacionamentos, praças e similares.

UNIV	MUDANÇAS EM RELAÇÃO À METODOLOGIA DE REFERÊNCIA DA IN 02/2008
6. UNIRIO	<p><b>Todas as atividades seguem a referência da IN 02/2008</b>, de maneira simplificada.</p> <p>De semanal na norma de referência, passou a mensal a rotina de lustrar o mobiliário. Acrescida a rotina mensal de limpeza das placas de sinalização e rotina específica dos laboratórios.</p> <p>Previstos também serviços de jardinagem, embora a IN 02/2008 seja explícita ao afirmar que esse objeto não se enquadra na contratação de limpeza predial.</p> <p>Exigiu, ainda, a limpeza de todas as caixas d'água e dedetização semestral.</p>
7. UFRA	<p><b>Todas as atividades seguem a referência da IN 02/2008</b>, com acréscimo, semestral, de desinsetização e desratização dos prédios.</p> <p>Também foram acrescentados serviços específicos, mensais, de roçagem mecanizada (máquinas pesadas e máquinas leves) e poda e limpeza em áreas verdes com ferramentas manuais.</p> <p>Outro acréscimo foram trabalhos de auxílio à jardinagem, que não são tarefas de limpeza conforme determina a IN 02/2008.</p> <p>Além disso, exige-se que a empresa de limpeza também preste apoio eventual à zeladoria na movimentação de carteiras, transporte de materiais, apoio aos serviços de manutenção predial e de equipamentos em geral e outros serviços correlatos, de mesma complexidade, motivados pela eventualidade.</p>
8. UFMS	<p><b>Todas as atividades seguem a referência da IN 02/2008</b>, com acréscimo de rotinas diárias: limpar portas de vidro com álcool; limpar bebedouros de coluna; regar plantas; lavagem e desinfecção do laboratório de criação animal; limpeza e desinfecção do laboratório de criação animal.</p> <p>Também foram acrescentadas as rotinas semanais de lavar os cestos de lixo e vasculhar paredes e tetos para a retirada de teias de aranha, assim como a limpeza quinzenal de geladeiras, mensal de placas de sinalização e trimestral de caixas de esgoto.</p>
9. UNIR	<p><b>Todas as atividades seguem a referência da IN 02/2008</b>, com mudança de frequência nas salas de aula, sanitários e outros espaços das áreas acadêmicas, os quais devem ser limpos três vezes ao dia, antes do início de cada turno de aula, em regime de "força tarefa" que envolve todos os faxineiros.</p> <p>As bibliotecas são limpas diariamente. Demais locais e áreas administrativas, em dias alternados.</p> <p>Limpeza em galpões e almoxarifados, somente quando previamente agendado.</p> <p>Os pisos dos banheiros, nos blocos de sala de aulas, devem ser lavados duas vezes por turno de aula, nos períodos matutino, vespertino e noturno.</p> <p>Já os pisos banheiros das salas administrativas, uma vez por dia.</p> <p>A IN 02/2008 prevê retirar o lixo duas vezes ao dia. Na UNIR, são três vezes nas salas de aula e uma vez nos demais espaços internos.</p> <p>Não há previsão de limpeza de laboratórios, que são atendidos por pessoa próprio</p>

Fonte: Editais analisados conforme Quadro 07.

Nota-se certa diferenciação entre os dois grupos analisados. O grupo *benchmark*, das quatro universidades mais eficientes, é caracterizado por mudanças mais críticas das atividades de limpeza, em especial a eliminação de tarefas e a redução de frequências e periodicidades. A UFOP nem usa a referência normativa, preferindo adotar suas próprias especificações, mais simplificadas e, em geral, menos frequentes. Essas alterações estão relacionadas ao determinante de custos projeto do serviço.

De acordo com o Anexo IV do Edital do Pregão 57/2013 da UFLA, essa universidade empreendeu estudo analítico da metodologia de referência prevista na IN 02/2008, buscando adaptá-la às especificidades de sua demanda e, sobretudo, otimizar os processos de limpeza e conservação, de forma a adotar escopo de trabalho que: a) atenda às necessidades elementares da universidade; b) abranja elementos de economicidade favoráveis à Administração, levando em conta as circunstâncias orçamentárias e financeiras da instituição.

Nota-se que UFLA e UFMG têm contratações bastante similares. Basicamente, adotam-se os mesmos documentos e anexos aos respectivos editais, assim como alterações parecidas na metodologia de referência da IN 02/2008, adaptando as rotinas padronizadas à realidade do ambiente universitário e modificando a frequência ou periodicidade das atividades.

É relevante relacionar essa situação de similaridade da UFLA e UFMG com a posição que elas ocupam no Quadro 06, sendo as instituições mais eficientes no gasto com limpeza.

Nas duas instituições há uma descrição mais detalhada e mais extensa de tarefas do que a listagem da IN 02/2008, com frequências e periodicidades diferentes. A UFLA reduziu a frequência ou periodicidade de várias tarefas. Sete atividades diárias, por exemplo, passaram a ser executadas apenas uma vez por semana. Quatro tarefas mensais na área interna foram reduzidas a uma vez a cada dois meses.

Na UFMG, algumas tarefas tiveram a frequência aumentada. Os equipamentos sanitários e paredes dos banheiros são limpos três vezes ao dia, em vez de duas. As lixeiras são limpas também três vezes ao dia em vez de duas. Por outro lado, o pó dos móveis, no regulamento do Ministério do Planejamento, deve ser retirado todos os dias. Na UFMG, apenas três vezes por semana. Pisos dos setores administrativos também são limpos três vezes por semana, enquanto a IN 02/2008 define a tarefa como diária.

No outro extremo, o grupo das universidades menos eficientes copia a referência normativa da IN 02/2008, acrescentando, em certos casos, outras tarefas, como jardinagem, rega de plantas e até apoio eventual na movimentação de móveis e transporte de materiais.

Na UNIR, além do acréscimo de tarefas, também foram aumentadas consideravelmente as frequências, sobretudo nos banheiros dos blocos acadêmicos. Enquanto a norma prevê genericamente a limpeza de sanitários duas vezes ao dia, na UNIR eles devem ser tratados seis vezes, duas em cada turno de aula. Os espaços acadêmicos dessa universidade também são limpos uma vez a cada turno de aula, em regime que a instituição chama de “força tarefa”, que deve envolver necessariamente todos os faxineiros contratados. Aqui não apenas se especifica quando a tarefa deve ser cumprida, mas também como.

Essa é uma característica marcante das contratações de limpeza do setor público brasileiro, conforme já abordado na fundamentação teórica. Descreve-se detalhadamente o que deve ser executado e o modo como deve ser feito, enfatizando exageradamente o aspecto operacional da contratação, em detrimento da especificação do resultado pretendido, em termos de qualidade esperada, condições de higiene e conservação dos espaços e mobiliário, característica visual dos ambientes que se espera encontrar em qualquer tempo durante a vigência do contrato.

No modelo de terceirização tupiniquim, conceito desenvolvido por Faria (1994), existe antagonismo contratante x contratado, desconfiança generalizada, visão de curto prazo e pouca preocupação com a qualidade, em contraposição ao modelo de parceria que se espera da terceirização como elemento estratégico de gestão.

Mesmo nas universidades mais eficientes da amostra pesquisada, ainda que ocorram alterações mais expressivas nas tarefas, rotinas e temporalidade das atividades, a tônica continua sendo a descrição do “como fazer”, em vez de descrever o “resultado esperado”.

Novamente, verifica-se a contraposição do modelo brasileiro ao PBC, o *Performance Based Contracting*, formato de contratação baseado em desempenho do governo norte-americano, que abandona o foco nas tarefas a serem cumpridas e suas periodicidades e frequências para focar os resultados desejados, dando liberdade ao contratado para escolher, de acordo com sua experiência, conhecimento especializado e criatividade, a melhor forma de atingir os resultados, monitorando o contrato por indicadores de desempenho em vez de contratar por meio de instruções detalhadas.

O modelo brasileiro, por se pautar quase exclusivamente em instruções detalhadas e não em resultados esperados, acaba por reforçar a imagem de terceirização distorcida, como instrumento de intermediação de mão de obra e não como prestação de serviços.

Tal imagem é ainda enfatizada quando se observam, além das tarefas a serem cumpridas, as obrigações da contratada, definidas nos editais de licitação analisados. As principais obrigações observadas em cada universidade estão descritas no **Quadro 10**.

Percebe-se que a ênfase recai nas exigências de substituir pessoal faltoso, selecionar e treinar os empregados, controlar pontualidade e assiduidade, observar rigorosamente as rotinas especificadas pelo contratante. Espera-se, portanto, contratar uma empresa para, em síntese, ofertar pessoas na quantidade previamente especificada, para executarem as tarefas conforme previamente especificado. Pode-se depreender que esses aspectos estão relacionados ao determinante de custos **relações com fornecedores**.

**Quadro 10: Obrigações relevantes da contratada nos editais analisados**

UNIV	OBRIGAÇÕES RELEVANTES
1. UFLA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Exercer controle sobre a assiduidade e a pontualidade dos seus empregados</li> <li>- Prever toda mão de obra necessária para garantir a operação dos Postos</li> <li>- Manter disponibilidade de efetivo para atender eventuais acréscimos</li> <li>- Selecionar e preparar rigorosamente os empregados que irão prestar os serviços</li> <li>- Manter efetivo mínimo definido para cada tipo de área e especificado em proposta</li> <li>- Substituir empregados faltosos, garantindo a produtividade e programação acordada</li> <li>- <b>Elaborar projeto constando os procedimentos da sua rotina técnica</b></li> <li>- Implementar após aprovação, na forma definida, a execução e supervisão permanente dos serviços de forma a obter uma operação correta e eficaz</li> <li>- Os projetos poderão, ao longo da contratação, sofrer alterações na forma de execução das tarefas, de acordo com a conveniência dos setores</li> <li>- Vedada a realização de horas-extras, exceto em casos excepcionais</li> <li>- Manter todas as áreas sempre limpas: serventes, materiais, equipamentos, ferramentas e utensílios na quantidade prevista em proposta</li> <li>- Fornecer treinamento a todos os empregados (periodicidades e conteúdos definidos pelo Contratante)</li> <li>- <b>Prestar os serviços dentro dos parâmetros e rotinas estabelecidos pela Contratante.</b></li> </ul>
2. UFMG	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Apresentar modelos e versões finais dos Planejamentos dos Serviços de Limpeza, Desinfecção e Conservação a serem implementados pela Contratada</b></li> <li>- <b>Apresentar projeto de limpeza de pisos, com procedimentos da rotina técnica</b></li> <li>- Implementar após aprovação, na forma definida, os Planejamentos, a execução e supervisão permanente dos serviços de forma a obter uma operação correta e eficaz</li> <li>- Encaminhar alterações dos Planejamentos ocorridas ao longo da contratação</li> <li>- Executar os trabalhos, em locais específicos, com jornada diferenciada, aos domingos e feriados ou em horários especiais.</li> <li>- Vedada a realização de horas-extras, exceto em casos excepcionais</li> <li>- Prever toda a mão-de-obra necessária à perfeita operacionalização dos serviços</li> <li>- Selecionar e preparar rigorosamente os empregados que irão prestar os serviços</li> <li>- Manter efetivo mínimo definido para cada tipo de área e especificado em proposta</li> <li>- Exercer controle sobre a assiduidade e a pontualidade dos seus empregados</li> <li>- Substituir empregados faltosos, garantindo a produtividade e programação acordada</li> <li>- Expressamente proibido à Contratada realizar a transferência de serventes entre as Unidades/Órgãos, sendo esta troca definitiva ou não. Em casos excepcionais, deverá ser previamente autorizada pela Fiscalização da UFMG</li> <li>- Afixar, em cada Unidade/Órgão da Contratante onde tenha empregado alocado, quadro de horário de trabalho atualizado, constando nome dos empregados, cargo e jornada de trabalho de cada um, citando, inclusive, o horário de pausa para o almoço ou jantar</li> <li>- Comunicar diariamente todos os afastamentos</li> <li>- Manter todas as áreas sempre limpas - serventes, materiais, equipamentos, ferramentas e utensílios na quantidade prevista em proposta</li> <li>- Fornecer e comprovar treinamento a todos os empregados (periodicidades e conteúdos definidos e aprovados pelo Contratante)</li> <li>- <b>Prestar os serviços dentro dos parâmetros e rotinas estabelecidos pela Contratante.</b></li> </ul>

UNIV	OBRIGAÇÕES RELEVANTES
3. UFSC	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Empregar profissionais capacitados na execução dos serviços;</li> <li>- Responsabilizar-se pelo treinamento de qualificação dos empregados</li> <li>- Repor qualquer ausência de funcionário em no máximo duas horas. Proibido prorrogação da jornada de trabalho (dobra).</li> <li>- Comunicar à CONTRATANTE, por escrito, quando verificar condições inadequadas de execução dos serviços ou a iminência de fatos que possam prejudicar a sua execução</li> <li>- Comunicar, por escrito, eventual atraso ou paralisação dos serviços, apresentando razões justificadoras que serão objeto de apreciação pela CONTRATANTE</li> <li>- Executar os serviços conforme especificações do termo de referência e de sua proposta, com a alocação dos empregados necessários ao perfeito cumprimento das cláusulas contratuais, devendo fornecer equipamentos, ferramentas e utensílios necessários, na qualidade e quantidade suficientes.</li> <li>- Equipamentos de limpeza com Selo Ruído, ou equivalente</li> </ul>
4. UFOP	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Selecionar e treinar rigorosamente os empregados</li> <li>- Implantar, de forma adequada, a planificação, execução e supervisão permanente</li> <li>- Registrar e controlar, juntamente com o preposto da Administração, diariamente, a assiduidade e pontualidade de seu pessoal</li> <li>- Executar os serviços em conformidade com as normas e diretrizes estabelecidas e acordadas entre as partes para satisfação do objeto contratual</li> <li>- Repor a mão de obra, em caráter imediato, no caso de eventual ausência</li> <li>- Manter número de pessoas suficientes para o bom atendimento de todos os serviços</li> <li>- Capacitar os empregados que prestam serviço na Instituição, de forma a garantir qualidade da prestação dos serviços</li> <li>- As horas extras são permitidas a critério do Contratante, faturadas em separado.</li> </ul>
5. UFES	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recrutar, selecionar e encaminhar ao CONTRATANTE os empregados necessários à realização dos serviços</li> <li>- Promover treinamento e reciclagem dos empregados, de acordo com as necessidades do serviço e sempre que o fiscal entender conveniente</li> <li>- Permitir ao CONTRATANTE o acesso ao controle diário de frequência</li> <li>- Fiscalizar empregados para verificar condições em que o serviço está sendo prestado</li> <li>- Registrar e controlar, diariamente, a assiduidade e a pontualidade de seu pessoal</li> <li>- A quantidade parcial ou a total de postos estabelecida no objeto, poderá ser, no interesse do serviço e a critério do CONTRATANTE, flexionada de um para outro turno ou de um para outro prédio.</li> </ul>
6. UNIRIO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Executar todos os serviços objeto deste contrato, de acordo com as melhores técnicas.</li> <li>- Prestar os serviços dentro dos parâmetros e rotinas estabelecidos, em observância às recomendações aceitas pela boa técnica, normas e legislações vigentes.</li> <li>- As atividades de conservação e limpeza deverão ser executadas por empregados com treinamento em coleta seletiva, redução de consumo e energia elétrica, de consumo de água e redução de produção de resíduos sólidos, observas as normas ambientais</li> </ul>
7. UFRA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Efetuar substituição de funcionários faltosos, num prazo máximo de 01 hora após o início do expediente.</li> <li>- Comunicar ao contratante qualquer anormalidade constatada e prestar os esclarecimentos solicitados.</li> <li>- Não há compromisso da Instituição em utilizar o quantitativo total informado, estimativo, sujeito a atender também previsão de demanda futura</li> </ul>

UNIV	OBRIGAÇÕES RELEVANTES
8. UFMS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implantar, de forma adequada, a planificação, execução e supervisão permanente dos serviços, de forma a obter uma operação correta e eficaz</li> <li>- Responsabilizar-se integralmente pelos serviços contratados, nos termos da legislação vigente, e efetuar-los de acordo com as especificações constantes do contrato</li> <li>- Cumprir horários e periodicidade para a execução dos serviços fixados pela Administração, segundo suas conveniências e em consonância com a Fiscalização</li> <li>- Selecionar e preparar rigorosamente os empregados</li> <li>- Elaborar e manter um programa interno de treinamento semestral de seus empregados.</li> <li>- Disponibilizar funcionários de modo proporcional à área informada e as respectivas produtividades</li> <li>- Relatar ao CONTRATANTE ocorrências comuns, tais como: Vazamento em torneira ou no sifão do lavatório e chuveiros; Saboneteira e toalheiros quebrados; Lâmpadas queimadas; Tomadas e espelhos soltos; Fios desencapados; Janela, fechadura ou vidros quebrados</li> <li>- Registrar e controlar, diariamente, a assiduidade e pontualidade dos ocupantes dos postos de trabalho, inclusive repondo os postos faltantes</li> </ul>
9. UNIR	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manter o empregado a disposição da CONTRATANTE nos horários e datas predeterminados pela Administração</li> <li>- Utilizar empregados habilitados e com conhecimentos básicos dos serviços</li> <li>- Instruir seus empregados a respeito das atividades a serem desempenhadas</li> <li>- Promover cursos periódicos de treinamento e capacitação de seus empregados</li> <li>- Selecionar e preparar rigorosamente os empregados em quantidades suficientes para a correta execução dos serviços</li> <li>- Implantar, de forma adequada, a planificação, execução e supervisão permanente dos serviços, de forma a obter uma operação correta e eficaz</li> <li>- Registrar e controlar, juntamente com o preposto da Administração, diariamente, a assiduidade e a pontualidade de seu pessoal</li> <li>- Observar conduta adequada na utilização dos materiais, equipamentos, ferramentas e utensílios, objetivando a correta execução dos serviços</li> <li>- Disponibilizar pessoal em quantidade suficiente para atendimento da demanda, observando a metragem informada e a produtividade mínima homem x dia estabelecida</li> </ul>

Fonte: Editais analisados conforme Quadro 07.

Um aspecto que destoa, ainda que timidamente, da tendência generalizada de obrigar o contratado a agir como intermediário de mão de obra e não como prestador de serviços é o planejamento da execução pela contratada, previsto explicitamente na UFLA e UFMG.

Nessas duas instituições exige-se que a contratada submeta à aprovação do contratante os modelos e depois de aprovados esses modelos, as versões finais do planejamento dos serviços a serem implantados, abrangendo cronograma detalhado de todas atividades previstas e respectivos responsáveis. No caso dos pisos, exige-se projeto específico dos procedimentos da rotina técnica e métodos a serem empregados.

Ainda que isso pareça dar alguma liberdade ao contratado para exercer sua expertise profissional e potencialmente obter ganhos de eficiência pela adoção de técnicas, métodos e tecnologia próprios, que julgue melhores para atingir os objetivos da contratação, tal

flexibilidade entra em conflito com a exigência simultânea de “prestar os serviços dentro dos parâmetros e rotinas estabelecidos pela Contratante”. Ora, que planejamento é esse, então, se os parâmetros e rotinas previamente especificados pelas universidades devem ser cumpridos à risca? A empresa pode, no máximo, propor cronograma de horários e os nomes de quem vai executar cada tarefa. É mais um agendamento do que um planejamento.

Já se abordou, na seção de fundamentação teórica, a importância do projeto na influência sobre os custos de serviços, sendo um dos causadores estruturais de custos citados pela literatura, chegando a ser considerado o principal determinante (Rocha, 1999:40).

No caso do setor público, como contratante, o projeto é a especificação do serviço a ser contratado. E como se vê nessas licitações analisadas, o planejamento do serviço fica praticamente todo sob o domínio do órgão contratante, que especifica nos mínimos detalhes a forma como o trabalho deve ser executado, com pouca margem de manobra para a empresa terceirizada aplicar seus conhecimentos especializados.

Daí a importância de se discutir, no Projeto de Lei nº 4.330/2004, a permissão para que a empresa prestadora atue no planejamento dos serviços.

Daí também a relevância de se comparar o modelo de contratação brasileiro, baseado em tarefas e o modelo PBC, baseado em desempenho. No primeiro, o projeto é elaborado pelo contratante, enquanto no segundo é a empresa contratada quem elabora o planejamento do serviço a ser executado, para atender às expectativas do cliente.

Como já se disse na seção 2.1, é na fase de projeto/planejamento do serviço que a empresa – desde que seja, de fato, especializada na área e não apenas uma intermediária de pessoas - pode atuar com maior espaço de gestão operacional, potencializando, com sua experiência, o alcance de objetivos de forma mais eficiente, interferindo no projeto de tal forma a influenciar com mais intensidade nos custos totais do contrato.

Uma vez especificado o projeto, ao contratado cabe executá-lo, nascendo, então, a necessidade do contratante fiscalizá-lo, em função do conflito de agência que se instala nessa relação. É o que se verá a seguir.

#### *4.1.3. Mecanismos e métodos de fiscalização*

Os custos de transação são uma incógnita nos contratos de terceirização do serviço público brasileiro. Existem, mas não são mensurados nem computados nas análises. E a fiscalização dos contratos é fator significativo nos custos de transação. Já se abordou na fundamentação teórica a ênfase que a legislação dedica aos controles burocráticos e minuciosos

do cumprimento de obrigações fiscais, trabalhistas e previdenciárias pelas empresas terceirizadas, sendo mais importante avaliar se o empregado compareceu ao trabalho, cumpriu sua jornada, recebeu seu salário e benefícios, do que a qualidade do serviço prestado.

Essa mesma ênfase se observa nas contratações aqui pesquisadas, conforme se observa no **Quadro 11**. Há, em todos os casos, descrição de rigorosos procedimentos de análise da documentação comprobatória dos aspectos trabalhistas e previdenciários. Segue-se, na verdade, a orientação das normas de terceirização.

**Quadro 11: Aspectos relevantes da fiscalização e acompanhamento contratual nas licitações pesquisadas**

UNIV	ELEMENTOS DE FISCALIZAÇÃO DEFINIDOS NA CONTRATAÇÃO
1. UFLA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A Comissão de Fiscalização adota Relatório Diário de Ocorrências</li> <li>- Qualquer exigência da Fiscalização deve ser prontamente atendida</li> <li>- <b>Adota o ANS como instrumento de aferição mensal de qualidade do serviço</b></li> <li>- <b>O ANS prevê desconto em fatura em caso de faltas e atrasos verificados</b></li> </ul>
2. UFMG	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Conferir, diariamente, quais empregados prestam serviços em quais funções</b></li> <li>- <b>Verificar se os empregados estão cumprindo à risca a jornada de trabalho</b></li> <li>- Supervisionar a adequada utilização de materiais e produtos de limpeza e desinfecção</li> <li>- Certificar o cumprimento dos Planejamentos dos Serviços, dos procedimentos da rotina técnica e solicitar a alteração destes procedimentos, quando for o caso</li> <li>- Se a Fiscalização verificar subdimensionamento da produtividade pactuada, sem perda da qualidade na execução do serviço, deverá comunicar à autoridade responsável para que promova a adequação contratual à produtividade efetivamente realizada</li> <li>- <b>Adota o ANS como instrumento de aferição mensal de qualidade do serviço</b></li> <li>- <b>O ANS prevê desconto em fatura em caso de faltas e atrasos verificados</b></li> </ul>
3. UFSC	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Documentar a frequência dos empregados</b> e as ocorrências detectadas, determinando o que for necessário à regularização das falhas e incorreções encontradas</li> <li>- <b>Contabilizar as faltas sem a devida reposição de pessoal</b>, avaliando a necessidade de descontá-las dos pagamentos e de aplicação de multa</li> <li>- Atestar o devido treinamento/capacitação dos empregados</li> <li>- Emitir relatório de acompanhamento mensal, com avaliação dos equipamentos, ferramentas e utensílios quanto à qualidade e quantidade</li> <li>- Se a Fiscalização verificar subdimensionamento da produtividade pactuada, sem perda da qualidade na execução do serviço, deverá comunicar à autoridade responsável para que promova a adequação contratual à produtividade efetivamente realizada</li> <li>- <b>Adota o ANS como instrumento de aferição mensal de qualidade do serviço</b></li> </ul>
4. UFOP	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O acompanhamento e a fiscalização da execução do contrato consistem na <b>verificação</b> da conformidade da prestação dos serviços e <b>da alocação dos recursos necessários</b>, de forma a assegurar o perfeito cumprimento do contrato</li> <li>- <b>Não menciona instrumentos, formas ou métodos de fiscalização.</b></li> </ul>
5. UFES	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ao Fiscal compete acompanhar, fiscalizar, conferir e avaliar a execução do Contrato e dos respectivos serviços, bem como dirimir e desembaraçar quaisquer dúvidas e pendências que surgirem no curso de sua execução</li> <li>- A CONTRATANTE poderá, quando julgar necessário, alterar a distribuição e os horários dos funcionários</li> <li>- <b>Não menciona instrumentos, formas ou métodos de fiscalização.</b></li> </ul>

UNIV	ELEMENTOS DE FISCALIZAÇÃO DEFINIDOS NA CONTRATAÇÃO
6. UNIRIO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A fiscalização deve ser realizada com base no Acordo de Níveis de Serviço (ANS)</li> <li>- <b>Não há especificação do ANS na licitação, nem definição de outros instrumentos, formas ou métodos de fiscalização. Segundo resposta a questionamento via LAI, o ANS não foi implementado.</b></li> </ul>
7. UFRA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A fiscalização pode: <ul style="list-style-type: none"> <li>- ordenar a imediata retirada ou substituição de empregado da contratada</li> <li>- examinar as Carteiras Profissionais dos empregados</li> <li>- solicitar substituição de qualquer equipamento</li> </ul> </li> <li>- Prevê um sistema de multas por descumprimento contratual</li> <li>- <b>Não menciona instrumentos, formas ou métodos de fiscalização.</b></li> </ul>
8. UFMS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Obrigações do Contratante: acompanhamento, controle, fiscalização e avaliação.</li> <li>- Livro de Ocorrências para anotar ocorrências relacionadas com a execução</li> <li>- Determinação do que julgar necessário à regularização das faltas e defeitos observados</li> <li>- <b>Não menciona instrumentos, formas ou métodos de fiscalização.</b></li> </ul>
9. UNIR	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Anotar em registro próprio as falhas detectadas</li> <li>- Notificar a Contratada por escrito da ocorrência de eventuais imperfeições</li> <li>- Não permitir que os empregados realizem horas extras, exceto em caso excepcional</li> <li>- <b>Verificação da conformidade da prestação dos serviços e da alocação dos recursos necessários</b></li> <li>- Prevê um sistema de multas por descumprimento contratual</li> <li>- <b>Verificação do índice de satisfação da comunidade universitária com os serviços prestados, mediante questionários</b></li> <li>- Se a Fiscalização verificar subdimensionamento da produtividade pactuada, sem perda da qualidade na execução do serviço, deverá comunicar à autoridade responsável para que promova a adequação contratual à produtividade efetivamente realizada</li> </ul>

Fonte: Editais analisados conforme Quadro 07.

É uniforme, também, a previsão de desconto pela ausência do funcionário terceirizado. Embora a legislação exija que se contratem serviços e se pague pelos resultados obtidos, continua muito forte a prática de controlar a assiduidade e a pontualidade dos empregados da contratada. Se alguém faltar e não for substituído, desconta-se do pagamento contratual.

Questionaram-se as instituições pesquisadas, via LAI, se o desconto pelas faltas de empregados terceirizados ocorria mesmo em casos onde a qualidade do serviço não fosse comprometida. Oito, das nove universidades, responderam que sim, justificando, basicamente, que essa é uma imposição legal.

A UFRA afirmou que seu contrato não é medido por posto de trabalho, e sim por área a ser limpa diariamente, não sendo aplicável, assim, desconto pela ausência de funcionário terceirizado se isso não impactar a limpeza esperada. Essa afirmação, entretanto, é contraditória com a obrigação, prevista no contrato da UFRA, de efetuar substituição de funcionários faltosos, num prazo máximo de 01 hora após o início do expediente, além da previsão de multa

de 1,6% da fatura mensal, caso a empresa deixe de “efetuar a reposição de funcionários faltosos”. A multa, nesse caso, se aplica por funcionário e por dia de falta sem substituição.

Percebe-se que é generalizado, portanto, o foco da fiscalização sobre a quantidade de faxineiros que comparecem ao trabalho, reforçando a já evidente tendência de transformar a terceirização em simples venda de mão de obra.

Interessante notar que nesse aspecto a legislação federal é divergente da paulista. No Governo Federal, a IN 02/2008, até dezembro/2013, previa, em seu Anexo IV (Guia de Fiscalização), que mensalmente o órgão contratante deveria observar com exatidão os dias e horas efetivamente trabalhados e, em caso de faltas ou horas trabalhadas a menor, glosar a fatura.

Já o Governo Paulista, por meio do CADTERC, determina que as produtividades de referência não podem ser usadas “jamaís para o dimensionamento e estabelecimento do número, seja mínimo ou máximo, de profissionais para a execução dos serviços de limpeza.”<sup>23</sup>

Nessa mesma linha de entendimento, o CADTERC orienta os gestores paulistas a não descontar do pagamento eventuais ausências de funcionários da limpeza. O que deve ser fiscalizado é o cumprimento das rotinas diárias contratadas com a qualidade esperada, já que não se contrata mão-de-obra, mas o resultado, a área limpa. Controlar e punir a empresa em função da pontualidade e assiduidade é gerenciar mão de obra, desvirtuando a terceirização.

Desde dezembro/2013, a legislação federal foi alterada e deixou de determinar o controle mensal rigoroso dos dias e horas efetivamente trabalhados pelos empregados terceirizados e a glosa incondicional das faltas e atrasos sem reposição. Restou, entretanto, a exigência de que sejam conferidos, por amostragem, diariamente, “os empregados terceirizados que estão prestando serviços e em quais funções, e se estão cumprindo a jornada de trabalho.”<sup>24</sup>

Mesmo com essa mudança recente, portanto, ainda existe ênfase da fiscalização, ao menos no Governo Federal, em preocupar-se com o cumprimento de jornada de trabalho e comparecimento efetivo dos empregados terceirizados, mesmo nos casos em que a contratação é realizada por resultados, como é – ou pelo menos deveria ser, de fato, na prática – o caso da limpeza.

Uma vez mais é inevitável comparar esse modelo de terceirização tupiniquim, baseado em contratação de gente, com o PBC norte-americano, baseado em desempenho. Aqui, detalha-se o projeto, tudo que deve ser executado, como deve ser executado e por quantas pessoas, fiscalizando-se as rotinas, as tarefas, o cronograma, os empregados contratados. Lá, definem-se

---

<sup>23</sup> Perguntas Frequentes de Limpeza do CADTERC: <http://www.cadterc.sp.gov.br/sis/faq.php?c=41&c2=3>

<sup>24</sup> Item 3.3 do Anexo IV da IN 02/2008, com a redação dada pela IN 06, de 23/12/2013.

os resultados esperados, o nível de qualidade pretendido, as condições visuais que se espera encontrar nos locais a serem conservados, fiscalizando, por meio de indicadores e metas de desempenho, o serviço efetivamente prestado, deixando a responsabilidade de gerenciar operações e funcionários para a empresa contratada.

Nesse sentido, as contratações das universidades aqui pesquisadas estão em desacordo com a lógica da terceirização defendida pela teoria e também imposta pela legislação e jurisprudência trabalhista. Na fundamentação teórica se abordou que a terceirização, na literatura, conceitua-se mais como parceria estratégica. Também ali se disse que a Justiça Trabalhista no Brasil proíbe a locação de mão de obra disfarçada de terceirização.

Mas é justamente a locação de mão de obra o conceito mais compatível com as contratações que se está analisando, em função da ingerência do órgão contratante no projeto do serviço, especificação minuciosa das tarefas, atividades, cronograma, métodos e técnicas a serem adotados pela futura contratada, obrigações contratuais voltadas essencialmente para a intermediação de mão de obra e não prestação de serviços, além da ênfase da fiscalização em aspectos operacionais e de gestão de pessoal da contratada.

Mesmo a UFLA e a UFMG, referências de boas práticas neste estudo, controlam a quantidade de pessoas que a contratada põe à sua disposição, prevendo o desconto em caso de faltas sem substituição. Na UFMG é expressamente proibido à contratada transferir pessoal entre unidades atendidas e fazer hora extra. E a fiscalização tem a obrigação de verificar quais empregados terceirizados estão prestando serviços em quais funções e verificar se os empregados estão cumprindo à risca a jornada de trabalho.

Não obstante, tanto na UFLA e UFMG como na UFSC e UNIR está previsto que pode haver ajuste na produtividade contratual se a fiscalização verificar subdimensionamento no índice pactuado, sem perda da qualidade na execução do serviço. É bastante improvável que se verifique tal situação se a empresa é obrigada a entregar rigorosamente a quantidade de faxineiros determinada pela produtividade contratada, mesmo que haja ociosidade.

Ademais, nesse modelo de contratação adotado pelo Governo Federal e seguido pelas suas universidades, as prestadoras de serviço não têm qualquer estímulo para incrementar a taxa de produtividade, seja por meio de diferentes técnicas, novos produtos químicos, equipamentos e tecnologia mais avançados, métodos mais eficientes. Não há qualquer ganho financeiro se a empresa entregar a mesma qualidade usando menos empregados. Aliás, se ocorrer, ela acaba perdendo, porque a fiscalização pode entender que a produtividade foi subdimensionada, ajustar esse parâmetro e reduzir a quantidade de pessoal no contrato, o que imediatamente reflete em menor remuneração da contratada, visto que o único fator de lucro da empresa está atrelado

diretamente ao preço “homem-mês”, ou seja, a empresa ganha um percentual fixo proporcional ao número de empregados que disponibiliza.

Existe estímulo, obviamente, para a empresa apresentar o menor preço para vencer a licitação, mas os elementos de custo onde ela acaba procurando se diferenciar são, essencialmente, os percentuais de despesas administrativas e de lucro, que chegam a patamares irrisórios, beirando a irresponsabilidade. Os índices de produtividade do serviço não são objeto de efetiva disputa nas licitações, pelos motivos já expostos.

Não obstante essas incongruências, é de se ressaltar que as três instituições mais eficientes no gasto com limpeza adotam um modelo inovador de gestão contratual: o Acordo de Níveis de Serviço (ANS), apresentado na seção 2.4 desta Dissertação como um mecanismo de avaliação de desempenho, controle de resultados, verificação da qualidade.

Soa, entretanto, contraditório, o fato de se controlar, ao mesmo tempo, a quantidade de pessoal disponibilizado e a qualidade do serviço prestado. Daí a necessidade de avaliar os detalhes desses ANS adotados pelas universidades.

#### 4.1.3.1. Acordo de Níveis de Serviço da UFLA e UFMG

As duas universidades adotam o mesmo ANS, no qual a forma de acompanhamento é mensal, por meio de registro de ocorrências e relatórios de inspeção, avaliando os problemas em três graus de gravidade: 3, grave; 2, médio e 1, leve. O resultado mensal, chamado de “índice de desempenho” é classificado em “bom”, “regular” ou “insuficiente”. No primeiro caso, paga-se a fatura integral. Com avaliação “regular”, paga-se 99% do faturado e com “insuficiente”, apenas 98% do total. Mais de cinco avaliações do tipo “insuficiente” em um ano ainda resultam numa multa adicional de 1% do total anual do contrato.

Para ser considerado “bom” o contratado pode apresentar até 30 ocorrências graves ou 30 médias ou 60 leves no mês. É considerado “regular” o desempenho que apresente entre 31 e 45 ocorrências graves ou 31 a 45 do tipo médio ou 61 a 90 ocorrências leves no mês. E será “insuficiente” a limpeza mensal em que for verificado mais de 45 ocorrências graves ou mais de 45 médias ou acima de 90 ocorrências leves.

Toda ocorrência é notificada à Contratada, que pode contestar. A lista de possíveis ocorrências é classificada de A a Q, com respectivas gravidades, conforme o **Quadro 12**.

Veja-se que há 17 critérios a serem avaliados, sendo que a maioria é de gravidade máxima, mas apenas um deles se refere efetivamente ao resultado esperado (parte do item “D”: “resultado ineficiente da limpeza” e item “I”, “deixar de reparar ou corrigir serviços

inadequados”). Os outros critérios se referem a métodos, técnicas, obrigações, questões operacionais.

UFLA e UFMG disponibilizaram cópias dos ANS aplicados em 2013. Na UFLA, de outubro a dezembro, por exemplo, em todos os meses houve avaliação do tipo “bom”, sendo as ocorrências mais comuns as letras “C” (Indisponibilidade de materiais, ferramentas, utensílios, equipamentos) e “O” (faltas sem reposição de empregados).

**Quadro 12. Tipos, descrição e gravidade de ocorrências no ANS da UFLA/UFMG**

ITEM	DISCRIMINAÇÃO DA OCORRÊNCIA	GRAU
A	Empregado sem qualificação ou falhas em segurança do trabalho.	03
B	Empregado sem uniforme ou identificação adequada.	03
C	Indisponibilidade de materiais, ferramentas, utensílios, equipamentos.	03
D	Descumprir tarefas e periodicidades ou <b>resultado ineficiente da limpeza</b>	03
E	Indisponibilidade de uniformes e Equipamentos de Proteção Individual (EPI)	03
F	Falhas no cumprimento de obrigações salariais e fiscais	03
G	Recusar-se a executar serviço sem motivo justificado ou determinação formal.	03
H	Destruir ou danificar documentos ou bens patrimoniais	03
I	<b>Deixar de reparar ou corrigir serviços inadequados</b>	02
J	Deixar de substituir empregado a pedido da Fiscalização	02
K	Diluir produtos prontos ou diluir em proporção inadequada	02
L	Deixar de apresentar documentos	02
M	Deixar de realizar treinamento	02
N	Deixar de cumprir solicitação formal da Fiscalização ou fornecer informações não condizentes com a realidade.	01
O	Deixar de manter efetivo mínimo definido em proposta. Além da ocorrência em ANS, desconto na fatura por atrasos e faltas	01
P	Retirar/remanejar funcionários sem anuência da Contratante	01
Q	Deixar de cumprir demais itens do Contrato	01

Fonte: Adaptado do Anexo X do Pregão 57/2013 da UFLA. Idem Anexo XI do Pregão 13/2013 da UFMG

Na UFMG, entretanto, todos os meses foram avaliados como “insuficiente”, em função da quantidade expressiva de ocorrências identificadas, sobretudo do tipo D (descumprir tarefas) e “O” (faltas sem reposição de empregados). A Federal de Minas é a única das pesquisadas a contratar uma empresa para prestar apoio e assistência técnica à fiscalização do contrato de limpeza<sup>25</sup>, o que pode explicar, em parte, a expressiva quantidade de ocorrências detectadas

<sup>25</sup> Pregão nº 40/2011, que deu origem ao Contrato nº 03/2012, assinado em 01/02/2012, por R\$ 266 mil/ano para entregar seis Assistentes de Fiscal de Contratos. A empresa elabora e implementa Roteiro de Fiscalização Técnica dos serviços de limpeza.

quando comparada com a UFLA, por exemplo, cuja fiscalização é exercida por servidores do quadro próprio, com outras atribuições além desse encargo.

Diante dessa situação, questionou-se a UFMG, mais uma vez por meio da Lei de Acesso à Informação, se os critérios de avaliação do ANS eram considerados adequados e se o serviço prestado era, de fato, considerando “insuficiente”. A resposta foi no sentido de que o ANS precisa ser revisto para ajustar os critérios e as pontuações. Informou-se que este foi o primeiro ANS elaborado e aplicado pela UFMG e já estava previsto o seu reestudo. Na avaliação da universidade, o serviço prestado não é insuficiente e, portanto, o ANS não reflete corretamente a qualidade geral do serviço conforme percebida pela Administração da UFMG.

Questionou-se, ainda, a Universidade Federal de Minas Gerais, se outros critérios poderiam ser mais representativos da dimensão “qualidade” da limpeza, tais como quantidade de reclamações por mês, nota média de avaliação dos usuários dos serviços, obtida por meio de entrevistas ou questionários periódicos aplicados na comunidade acadêmica, nota média de avaliação dos serviços prestados, mensurada por relatórios de avaliação elaborados pela fiscalização, com base em inspeções por amostragem aleatória. Em resposta, a UFMG afirmou que essa é, de fato, a ideia a ser desenvolvida na revisão do atual ANS.

Por fim, foi comentado com a UFMG que as universidades americanas adotam instrumentos de avaliação dos resultados do serviço, na busca por avaliar se o local está limpo conforme o nível de qualidade que se espera, não levando em conta a frequência e assiduidade do pessoal contratado, porque é a empresa contratada quem tem que gerenciar sua mão-de-obra e suas rotinas de tal forma a evitar que a qualidade dos resultados da limpeza sejam afetados. A resposta da Federal de Minas foi que a mão de obra é parte da composição do custo dos serviços, e, por isso, também é importante, razão pela qual se devem apurar as faltas e providenciar a glosa respectiva em fatura, mas, ao mesmo tempo, aquela universidade reconhece que é a qualidade da limpeza que os motiva a entender que os serviços prestados atualmente são satisfatórios, a despeito dos critérios do ANS indicarem o contrário.

Verifica-se que, de fato, os critérios do ANS adotado pela UFLA e UFMG não são os mais adequados para avaliar a qualidade dos serviços de limpeza prestados pela contratada. Há excessivo controle de elementos operacionais – o *como a limpeza é realizada* – e pouca atenção com o aspecto que verdadeiramente deveria interessar à universidade que é o *resultado* da limpeza executada.

#### 4.1.3.2. Acordo de Níveis de Serviço da UFSC

Para cada um dos 18 itens avaliados pode-se atribuir notas de 0 a 3 (“péssimo”; “regular”; “bom” e “muito bom”). A pontuação máxima é de 90, considerados os pesos de cada um dos quatro módulos: (A=1,5; B=1,0; C=1,5 e D=2,0). As adequações nos pagamentos são feitas conforme faixas de tolerância, baseadas na pontuação mensal obtida. De 81 a 90 pontos, a fatura é paga integralmente. De 71 a 80 pontos, há desconto de 2%. De 61 a 70 pontos, desconta-se 3%. De 51 a 60 pontos o desconto é de 5% e de 25 a 50 pontos desconta-se 10%.

Os serviços são considerados insatisfatórios se a empresa não atingir 60 pontos. A rescisão contratual está prevista se houver desconto de 10% em mais de três meses num ano ou se a pontuação for inferior a 60 pontos por três meses consecutivos ou 25 pontos uma vez.

Não são especificados os instrumentos de avaliação adotados, como os itens avaliados são mensurados, se o procedimento de verificação é aleatório ou agendado, por amostragem ou censitário, em qual periodicidade é realizado.

**Quadro 13: Critérios de avaliação do Acordo de Níveis de Serviço da UFSC**

MÓD	ITENS AVALIADOS		CRITÉRIO
A (peso 1,5)	EQUIPAMENTOS	A1– Equipamentos de Limpeza	Equipamento limpo, organizado, completo e identificado
	PRODUTOS	A2 e A3 – Uso e Acondicionamento dos Produtos	Produtos utilizados segundo as especificações; Recipientes adequados e identificados.
	TÉCNICAS	A4 – Técnicas Desenvolvidas	Técnica correta segundo recomendações; serviços prestados a contento.
B (peso 1,0)	QUALIDADE DOS PROFISSIONAIS	B1 – Uniformidade da Equipe	Funcionários capacitados, em quantidades adequadas e com escalas corretas e fixas.
		B2 – Apresentação/ Uniformização	Uniforme completo, limpo, passados, cabelos presos e barbas feitas, identificação completa.
		B3 – Equipto. de Proteção Individual	EPI completo e disponível a todos
C (peso 1,5)	FREQUÊNCIA	C1 – Cronograma de Atividades	Rotina preconizada diária, semanal e mensal, de acordo com cronograma
		C2 - Qualidade decorrente de faltas	Nível de qualidade do serviço em relação a faltas de funcionários
D (peso 2,0)	INSPEÇÃO DOS SERVIÇOS	D1 a D9– Avaliação Direta das Áreas	D1 - Banheiros em geral D2 – Móveis D3 – Paredes em geral D4 – Pisos em geral D5 – Esquadrias D6 – Salas de aula e laboratórios D7 – Áreas Administ. e salas de professores D8 – Recipientes para resíduos (lixeiras) D9 – Áreas externas

Fonte: Adaptado do Anexo III do Pregão 331/2013 da UFSC

Conforme pode ser observado no **Quadro 13**, há grande preocupação com técnicas adotadas, uso dos produtos, equipamentos, material de proteção e uniformes dos empregados, cumprimento do cronograma das atividades, o que revela o mesmo viés de avaliação observado na UFPA e UFMG, voltado para a dimensão de *como o serviço é executado*. Aqui, entretanto, há mais critérios relacionados com a qualidade e os resultados da limpeza, avaliados individualmente para tipo de área ou objeto a ser limpo. Embora as outras universidades da amostra não adotem o ANS, existe um mecanismo de controle similar na UFPA e UNIR, por meio de multas contratuais previamente especificadas em função de condutas indesejadas previstas, objeto de fiscalização durante a execução do contrato.

#### 4.1.3.3. Sistema de multas da UFPA e UNIR

A UFPA e a UNIR adotam sistemática de previsão de multas com base em 17 condutas indesejadas e seus respectivos níveis de gravidade, variando do grau 1, que corresponde a 0,2% do valor mensal do contrato até o grau 6, que implica em 4,0% de multa. As situações que ensejam penalidades abrangem, por exemplo, empregados sem qualificação, empregados sem uniforme ou apresentados de forma inadequada, recusa em executar serviço determinado pela fiscalização, deixar de controlar a assiduidade e a pontualidade dos empregados, não substituir pessoal faltoso, deixar de fornecer equipamentos de proteção ou descumprir obrigações salariais.

Novamente, verifica-se preocupação das contratantes apenas com questões operacionais e administrativas da contratada e de como o serviço é executado, sem abordagem a respeito dos resultados obtidos, da qualidade do serviço prestado.

Não há previsão, em nenhuma das contratações analisadas, de incentivos por excelência em desempenho. Há apenas previsão de penalidades, multas e descontos por falhas de naturezas diversas, tanto em termos de execução do serviço quanto pela insuficiência na quantidade de pessoal previamente determinado. Como Lacerda e Caulliraux (2007) já criticaram, a legislação e, como se vê, a prática contratual no Brasil não prevêem a possibilidade de ajustes em termos de produtividade ou qualidade do serviço. Não se incentiva e não se espera incremento de desempenho, deixando de aproveitar a curva de aprendizagem que o prestador pode obter na execução dos serviços e deixando, assim, de contemplar um dos aspectos que mais justificam a terceirização na teoria: a capacidade de uma empresa terceirizada obter melhores resultados na execução de uma tarefa em função da sua expertise, conhecimento e especialização.

O TCU, equivocadamente, já chegou a afirmar que é mais importante a habilidade das contratadas na gestão da mão de obra do que a aptidão técnica para a execução dos serviços<sup>26</sup> e também já classificou a limpeza como serviço não especializado<sup>27</sup>. Essa visão, do órgão encarregado de julgar os atos dos administradores públicos, acaba por reforçar, na prática e na legislação, o foco excessivo na contratação e no controle de pessoas, em vez de valorizar os resultados, a técnica, os métodos, a tecnologia e a capacidade de gestão efetiva do serviço.

Esse pode ser entendido como o **determinante de custos que a literatura chama de ambiente institucional**, configurado por leis, normas, regras e costumes que constroem e delimitam o modo de agir das organizações (Souza & Mezzomo, 2012; Costa, 2011).

Mesmo o mercado da limpeza profissional no Brasil reconhece que ainda não encontrou seu caminho para estabelecer contratos por serviços, sendo ainda muito comum o contrato por locação de mão-de-obra, estabelecendo preço e condições por número de faxineiros a serem disponibilizados. Nem os contratantes nem as empresas do setor parecem estar preparados para migrar para um modelo mais dinâmico de contrato por resultados. (Higiplus, 2011).

#### *4.1.4. Materiais e equipamentos*

No governo federal, a IN 02/2008 (art. 15, XIV) exige que as licitações de limpeza descrevam a relação do material adequado para a execução dos serviços com a respectiva especificação e a relação de máquinas, equipamentos e utensílios a serem utilizados.

Entende-se que esse é mais um exemplo do modelo distorcido da terceirização tupiniquim. É a empresa especializada em limpeza quem deve deter conhecimento e experiência para estimar as necessidades de material, os produtos mais apropriados e a melhor tecnologia para atender às expectativas do cliente, não o próprio cliente elaborar essa estimativa e até mesmo obrigar o contratado a se sujeitar às condições operacionais de execução conforme ele, cliente, especificou.

Reprisa-se que a literatura considera como verdadeira terceirização o modelo em que se busca aumento da qualidade, da produtividade e de foco em especialidade (Valois & Almeida, 2009; Oliveira, 2009; Costa, 1994; Langfield-Smith & Smith, 2003). É a empresa realmente especializada que pode, segundo a literatura, dar efetividade à terceirização (Serra, 2004; De Ruijter et al., 2005; Druck, 1999).

---

<sup>26</sup> Acórdão nº 8364/2012-2ª Câmara

<sup>27</sup> Acórdão nº 1.214/2013-Plenário

Isso tem relação direta com o **determinante de custos “experiência”**, o qual tem a ver com o aprendizado acumulado na organização, que potencializa racionalização de processos, eficiência e melhoria de métodos. A IN 02/2008 (art. 43, parágrafo único) leva isso em conta, ao exigir que os órgãos contratantes utilizem as experiências e parâmetros de seus contratos anteriores para definir as produtividades da mão-de-obra, em face das características das áreas a serem limpas, buscando sempre fatores econômicos favoráveis à administração pública.

Mas e a experiência da empresa interessada em participar da licitação? Sendo o contratante quem elabora o projeto e descreve detalhadamente materiais, métodos e equipamentos a serem empregados, como será possível aproveitar a experiência acumulada na empresa que vier a ser contratada, já que não há espaço significativo para alterar, de fato, o projeto?

Considerando esse aspecto, a norma federal prevê a divulgação, no edital, de informações imprescindíveis para que o licitante elabore sua proposta de forma confiável. A IN 02/2008 exige que os editais especifiquem (art. 15, itens XIV.e; XV): condições do local onde o serviço será realizado; quantitativo de usuários; questões de segurança institucional, privacidade, medicina do trabalho; instalações, mobiliário e equipamentos, arquitetura, decoração. Grande parte desses elementos se refere às características das instalações onde o serviço será executado e, portanto, podem ser classificados como o **determinante de custos projeto do prédio**, adotado nesta pesquisa no contexto de aspectos da construção, mobília e ocupação dos espaços e como esses elementos interferem na produtividade da limpeza a ser executada. Também a **quantidade de usuários**, citada como determinante de custos na limpeza (Stoy & Johrendt, 2008) aparece aqui para influenciar o volume e tipo de materiais necessários.

As Universidades pesquisadas, entretanto, não oferecem informações detalhadas sobre os aspectos relevantes de suas instalações, descumprindo a legislação e dificultando a formulação de propostas pelos licitantes.

É possível que parte desse comportamento seja devido à exigência de visita obrigatória para participar das licitações. Isso é permitido pela Lei 8.666/93, desde que seja justificada a necessidade de a empresa interessada conhecer, pessoalmente, as condições locais onde se realizarão os serviços.

Das nove universidades pesquisadas, a UFES apenas recomenda a visita. Em todas as demais, é obrigatória para participar do certame. Justifica-se a medida, nos editais, para que os interessados possam tomar conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações. Na UFLA e UFMG, argumenta-se, ainda, que a visita

obrigatória é imprescindível para que as empresas possam especificar e dimensionar materiais e equipamentos e propor as produtividades ideais para o cumprimento contratual.

Três universidades (UFSC, UFOP e UFES) fornecem, elas próprias, os insumos para execução do serviço, conforme pode ser observado no **Quadro 14**. No edital da UFSC e da UFES não é possível ter clareza de quem será a responsabilidade pelos equipamentos.

**Quadro 14: Elementos relevantes em materiais e equipamentos nas licitações analisadas.**

UNIV	MATERIAIS	EQUIPAMENTOS
1. UFLA	Relação de produtos, materiais, utensílios e ferramentas, caracterização dos produtos químicos. Não especifica quantidades, ficando a cargo do licitante.	Aspirador normal e portátil para bibliotecas Carrinho para gari Conjunto mop pó e mop água Enceradeira Kit limpeza de vidros Lavadora automática de pisos elétrica Polidora de pisos Varredeira de pisos
2. UFMG	Idem UFLA	Idem UFLA
3. UFSC	Fornecidos pela CONTRATANTE	Sem estimativa/sugestão no edital.
4. UFOP	Fornecidos pela CONTRATANTE	Fornecidos pela CONTRATANTE
5. UFES	Fornecidos pela CONTRATANTE	Nenhuma descrição no edital. Não especifica de quem é a responsabilidade.
6. UNIRIO	Relação de produtos e materiais, com quantidades estimadas.	Enceradeira industrial e comercial Aspiradores de pó comercial e doméstico Carrinhos de limpeza Roçadeira costal Máquinas industriais para grama
7. UFRA	Relação de produtos e materiais, com quantidades estimadas (mínimo). Licitante pode propor quantitativos maiores, caso creia ser mais apropriado.	Equipamentos e veículos para roçagem e conservação de áreas verdes. Carrinho de limpeza com baldes, Esprededor e mop com cabo longo Enceradeira industrial Lavadora de piso Aspirador de pó industrial Lava jato
8. UFMS	Relação de produtos e materiais. Não especifica quantidades, ficando a cargo do licitante.	Aspirador de pó Enceradeira Lavadora de alta pressão
9. UNIR	Relação de produtos e materiais. Não especifica quantidades, ficando a cargo do licitante, com base na área a ser limpa e na população universitária a ser atendida.	Enceradeira industrial Máquina de lavar piso industrial Carrinhos para material de limpeza Lavadoras de alta pressão Roçadeira profissional

Fonte: Elaboração própria a partir dos editais analisados.

UFLA e UFMG, mais uma vez, se destacam por trazer anexos com detalhamento de cada local a ser limpo, suas especificidades, horários de funcionamento, características especiais, cuidados ou rotinas próprias, descrição detalhada de materiais, utensílios, ferramentas e equipamentos a serem utilizados.

Outro destaque da UFLA e UFMG é a tecnologia. Enquanto os equipamentos mais comuns nos outros contratos são aspirador de pó, enceradeira, jato de pressão d'água e carrinho operacional, as duas instituições de Minas preveem o uso de aspirador de pó portátil para bibliotecas, com baixo nível de ruído; conjunto mop pó e mop água; kit limpeza de vidros; polidora de pisos; soprador de folhas. E duas máquinas especiais: lavadora automática de pisos elétrica e varredeira de pisos.

Ambas, UFLA e UFMG, fazem uma descrição de cada um desses equipamentos, sua funcionalidade e benefícios. O Mop substitui rodo e vassoura, sem levantar poeira, com produtividade até dez vezes maior. O soprador de folhas otimiza a limpeza de áreas externas e aumenta a produtividade. A lavadora automática de pisos requerida pelas duas universidades tem produtividade de até 1.670m<sup>2</sup>/h. Pode lavar pequenas áreas de forma profunda e rápida.

Já a varredeira de pisos, de uso manual, limpa pequenos resíduos e tem capacidade de trabalho de até 1.750 m<sup>2</sup>/h.

Esses equipamentos podem ajudar a explicar o desempenho diferenciado da UFLA e UFMG em seus índices de produtividade na limpeza e a liderança dessas instituições na eficiência de custos por metro quadrado.

A **tecnologia é um determinante de custos** apontado pela literatura. O conceito de tecnologia é dado por Souza e Rocha (2009):

É a forma como são produzidos os bens e serviços, ou seja, a maneira como os insumos são transformados em produtos. As máquinas e equipamentos, ferramentas, instalações, mão de obra etc. e os processos constituem o cerne da tecnologia. Embora seja um importante determinante de custos, nem sempre a tecnologia mais avançada proporciona a melhor estrutura de custos. (p. 37).

Há quem argumente que a tecnologia não tem impacto significativo no incremento de produtividade em limpeza predial, principalmente porque os equipamentos não dispensam a aplicação periódica da mão de obra, embora possam diminuir a frequência da sua utilização; e também porque máquinas e equipamentos complexos são caros e exigem mão de obra mais cara, porque mais qualificada. (Lobato Neto, 2011).

Opiniões como essa, de que a tecnologia nos serviços de limpeza traz pouca alteração de produtividade não estão em sintonia com as evidências que se verifica no mercado de equipamentos desse setor. Enquanto um funcionário produz em média 600m<sup>2</sup>/h de varrição de

pisos, o equipamento mais simples de varrição mecânica, como aquele previsto pelas duas universidades mineiras em suas contratações, pode limpar 1.800 m<sup>2</sup>/h. A produtividade desses equipamentos vai até 24.000 m<sup>2</sup>/h. Lavadoras automáticas de piso que lavam e secam, como aquela exigida por UFLA e UFMG, produzem de 1.100m<sup>2</sup>/h a 8.000m<sup>2</sup>/h (Andrade et al, 2003).

A limpeza de pisos com mops (água ou pó), que substituem vassouras, balde, rodo e pano de chão, ainda é menos intensiva no Brasil do que nos Estados Unidos e na Europa, onde esses instrumentos são amplamente utilizados na limpeza de ambientes, sobretudo em hospitais, por apresentarem grandes vantagens (Andrade et al, 2003; Ahmad, 2012).

Fiathoski (2011) apresenta ganhos de eficiência econômica e produtividade com o uso de papel, produtos químicos e equipamentos adequados para cada situação. No caso da limpeza de vidros, por exemplo, procedimentos tradicionais de pano e papel apresentam produtividade de 450m<sup>2</sup>/h enquanto o uso de equipamentos específicos, como lavadores e limpadores e cabos extensores podem elevar essa taxa para 900m<sup>2</sup>/h. Ambas as medidas são muito superiores ao parâmetro de 27,50m<sup>2</sup>/h utilizado pelo governo federal para esquadrias<sup>28</sup>.

No tocante a produtos químicos, Paulucci (2011) mostra que as diferenças entre produtos de uso industrial e doméstico são gritantes, tanto em termos de custo quanto de embalagens. Enquanto a marca doméstica custava R\$ 1,80 e consumia 130kg de embalagem, sendo aplicada pura, sem diluição, outra marca, com diluição de 1:50 tinha custo de aplicação de R\$ 0,44 e consumia apenas 1kg de embalagem, requerendo, ainda, muito menos logística de estoque e transporte.

Pesquisa de Andrade e colaboradores (2003) demonstrou que o setor de limpeza profissional no Brasil usa pouca tecnologia de alto desempenho. A resposta das empresas para essa situação é que os equipamentos possuem elevado custo de aquisição e manutenção. Para os autores, essa postura demonstra excessivo foco dos empresários na obtenção de lucros sobre o custo direto da mão de obra, visando mais lucro quanto mais gente estiver envolvida, sem percepção quanto aos ganhos que podem ser auferidos com o aumento de produtividade. O setor no Brasil ainda é marcado por baixa especialização tecnológica. Isso é condizente com Medeiros, Silva e Montevechi (2004) que encontraram apenas 1,42% do custo dos serviços de limpeza representados por depreciação de máquinas e equipamentos operacionais.

Podemos inferir, então, que o setor abstém-se de oferecer o melhor da tecnologia disponível, enquanto o tomador, na falsa impressão de estar pagando menos, aceita que o serviço seja feito de forma excessivamente manual e com baixa produtividade. (Andrade et al, 2003:67)

<sup>28</sup> A IN 02/2008 adota 200m<sup>2</sup> em jornada de 8h, o que perfaz 27,50m<sup>2</sup>/h.

Essa constatação é particularmente valiosa para esta pesquisa. Se o tomador dos serviços estima baixos índices produtivos, preocupando-se mais com a quantidade exata de funcionários terceirizados a contratar, estará lidando com a fatia de empresários que se preocupa apenas em lucrar com a disponibilização de pessoal ao tomador. Para esses empresários, quanto menor a produtividade, mais gente e conseqüentemente, mais lucro. E essa opção estará refletida no preço do serviço, mais caro e ineficiente.

#### *4.1.5. Qualidade percebida nos serviços prestados*

A seção 2.2.1 abordou a qualidade em serviços sob o ponto de vista da literatura, ficando claro que esse é um conceito subjetivo, baseado na expectativa do cliente e os resultados que ele percebe ao receber o serviço (Parasuraman, Zeithaml & Berry, 1985). Conseqüentemente, aferir a qualidade em serviços é tarefa marcada por complexidade e pela percepção pessoal do avaliador, influenciado pelo nível de serviço que espera encontrar.

Isso é particularmente verdadeiro na avaliação de qualidade da limpeza predial, onde a observação visual é o elemento mais comum, pautada pelos padrões pessoais de higiene e conservação do observador (Domberger & Jensen, 1997).

Uma forma de reduzir a subjetividade nesse contexto é estabelecer claramente os padrões de limpeza esperados, de forma a nivelar as expectativas dos avaliadores e contribuir para mitigar as cinco lacunas de qualidade que surgem na relação entre prestador de serviço e cliente (Parasuraman et al, 1985), gerenciando expectativas mútuas em ambos os lados e estabelecendo entendimento compartilhado sobre o que se espera do serviço e como ele será avaliado.

Ocorre que a norma de referência no governo federal, a IN 02/2008, não estabelece o nível de serviço esperado para os contratos de limpeza predial, apenas descreve o modelo de tarefas, rotinas e frequências a serem observadas. Mas ao mesmo tempo a norma exige que os órgãos contratantes verifiquem a adequação da prestação do serviço, preferencialmente por meio de ANS, embora não apresente um modelo específico para a limpeza, apenas uma referência genérica. A IN 02/2008 permite que o prestador do serviço justifique eventual execução com menor nível de conformidade, desde que comprovada a excepcionalidade da ocorrência, resultante exclusivamente de fatores imprevisíveis e alheios ao controle do prestador.

Além disso, a IN 02/2008 exige que o órgão contratante monitore constantemente o nível de qualidade dos serviços para evitar a sua degeneração, devendo intervir para corrigir

ou aplicar sanções quando verificar um viés contínuo de desconformidade em relação à qualidade exigida.

Pela norma federal, a fiscalização do contrato deve ser feita por meio de instrumentos de controle que permitam mensurar os resultados alcançados em relação ao contratado, com a verificação dos prazos de execução e da qualidade demandada. Outros aspectos que devem ser verificados são: os recursos humanos empregados, em função da quantidade e da formação exigidas; a qualidade e quantidade dos recursos materiais utilizados; a adequação dos serviços prestados à rotina de execução estabelecida; o cumprimento das demais obrigações decorrentes do contrato; e a satisfação do público usuário.

Veja-se que a norma de referência do Governo Federal demonstra preocupação com os resultados obtidos, sobretudo em termos de prazos e qualidade demandada e também de satisfação dos usuários, mas ao mesmo tempo exige monitoramento, acompanhamento e fiscalização de aspectos instrumentais da execução, o modo, a maneira, o “como” o serviço foi realizado, aferindo quantidade de funcionários terceirizados, os materiais utilizados, os procedimentos previstos.

Diante desse cenário e considerando que a literatura aponta a qualidade como um determinante de custos (Costa, 2011), solicitou-se das universidades pesquisadas, por meio da Lei de Acesso a Informação, manifestação sobre a qualidade do serviço de limpeza terceirizado, métodos, instrumentos e parâmetros adotados para definir e avaliar a qualidade nos contratos, bem como o resultado mensurado em 2013, em termos de uma nota geral, numa escala de zero a dez. As respostas obtidas estão compiladas no **Quadro 15**.

Como se pode verificar, de modo geral, as universidades pesquisadas percebem como satisfatórios os serviços de limpeza prestados em suas dependências. A média de qualidade informada pelas instituições foi oito, o que, na escala de zero a dez, indica grau elevado de atendimento às expectativas. A pior avaliação foi da UFSC, com nota seis, mas essa situação foi explicada pela Universidade Federal de Santa Catarina como uma crise pontual, momentânea, causada pelo encerramento do contrato e sua prorrogação forçada, em consequência da demora na conclusão do processo licitatório para escolha da nova contratada, processo esse em que a atual prestadora do serviço foi derrotada.

**Quadro 15: Qualidade percebida (0 a 10) e metodologia de aferição nas universidades pesquisadas**

UNIV	NOTA	METODOLOGIA DE AFERIÇÃO
1. UFLA	9	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ANS mensal e registro de ocorrências por uma comissão de fiscalização.</li> <li>- Entrevista com usuários, aleatoriamente.</li> <li>- Comunidade pode reclamar por canais institucionais.</li> </ul>
2. UFMG	8	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ANS mensal e registro de ocorrências por empresa de fiscalização.</li> <li>- Sistema de Gerenciamento de Pessoal Terceirizado.</li> <li>- Comunidade pode reclamar por canais institucionais.</li> </ul>
3. UFSC	6(*)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contrato atual não descreve metodologia de fiscalização</li> <li>- Nova contratação em andamento prevê ANS</li> <li>- Sub-fiscais diariamente friccionam papel toalha em objetos para avaliar</li> <li>- Comunidade pode reclamar para ouvidoria.</li> </ul> <p>(*) A avaliação atual é ruim porque o contrato é prorrogação excepcional, que provocou grande perda de qualidade momentânea.</p>
4. UFOP	8	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Visitas do fiscal e auxiliar, circulando pelas instalações.</li> <li>- Não existem formulários ou avaliação por escrito.</li> <li>- Comunidade reclama ou sugere mudanças aos fiscais.</li> <li>- Falta de funcionário é descontada, independente do resultado da limpeza.</li> <li>- Não há especificação formal do nível de limpeza desejado.</li> </ul>
5. UFES	9	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Visitas aleatórias do fiscal e entrevista de usuários</li> <li>- Não existem formulários ou avaliação por escrito.</li> <li>- Comunidade pode solicitar a visita do fiscal.</li> </ul>
6. UNIRIO	Ótimo (*)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verificação diária pela unidade usuária do serviço.</li> <li>- Não há instrumento específico de avaliação da qualidade, nem formalização das verificações.</li> </ul> <p>(*) A universidade preferiu responder que considera o serviço ótimo, em vez de atribuir uma nota de 0 a 10, como solicitado.</p>
7. UFRA	9	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avaliação visual diária, pelo fiscal, chefes de setores e usuários.</li> <li>- Não existe instrumento formal ou avaliação por escrito.</li> <li>- Comunidade pode reclamar pelos canais institucionais.</li> <li>- Não contrata posto, mas limpeza por área, por isso não desconta falta de empregado se não houver prejuízo da qualidade.</li> </ul>
8. UFMS	8	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cada setor, mensalmente, preenche formulário com nível de satisfação, reclamações e observações, sugestões e avaliação geral.</li> <li>- Comunidade pode reclamar pelos canais institucionais.</li> <li>- Falta de funcionário é suprida por equipe volante.</li> </ul>
9. UNIR	7	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Questionário anual em que a comunidade avalia limpeza de 8 tipos de atividade e se houve melhoria em relação ao ano anterior.</li> <li>- Comunidade pode reclamar pela Internet.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria a partir das respostas obtidas via Lei de Acesso a Informação.

As melhores avaliações estão na UFLA e na UFES, ambas com nota nove. A UFLA também tem o indicador custo/m<sup>2</sup> mais eficiente, o que aponta essa universidade como um verdadeiro *benchmark*, a instituição *best-in-class* na limpeza terceirizada, pois além de gastar menos com o serviço, obtém resultados mais eficazes. A UNIR, com nota sete, por exemplo, gasta 212% a mais que a UFLA, o que demonstra, além de ineficiência econômica, perda de eficácia na contratação.

É importante ressaltar que nenhuma das universidades especifica em seus contratos o nível de limpeza desejado. Todas responderam que apenas descrevem as rotinas, procedimentos, obrigações, mas não descrevem os resultados esperados em termos claros. Espera-se que a instituição seja limpa, mas que tipo de limpeza é esse que se está contratando? Sem isso, a avaliação de qualidade fica comprometida.

As cinco lacunas de qualidade citadas por Parasuraman e colaboradores (1985) nascem das diferenças entre expectativas dos clientes e dos prestadores do serviço. As expectativas do cliente podem ser formadas por comunicação boca a boca, por necessidades pessoais e por experiência anterior, assim como comunicações externas, que por sua vez se alimentam das especificações de qualidade do serviço.

Se a qualidade do serviço não é especificada de forma clara, mas apenas como um atributo genérico desejado – é obrigação do contratado executar o serviço com qualidade, assim como é obrigação da contratante fiscalizar se essa qualidade está sendo entregue – as lacunas tendem a se ampliar. O prestador do serviço não sabe exatamente o nível de serviço que está sendo exigido, assim como o fiscal do contrato e os usuários não sabem exatamente o que esperar, baseando-se apenas em sua própria formulação de expectativa de resultados.

Nesse aspecto, portanto, o modelo de contratação brasileiro tem falhas, não apenas por deixar de especificar claramente o que se espera da limpeza que se contrata, mas também por criar mecanismos de controle que não avaliam adequadamente a qualidade do serviço em termos de resultados.

Veja-se que mesmo nas universidades da pesquisa em que existem Acordos de Níveis de Serviço para mensurar a qualidade obtida (UFLA e UFMG), não há especificação dessa qualidade a ser mensurada e esses instrumentos de controle são voltados com mais ênfase para aspectos operacionais, como já se abordou na seção 4.1.3.1.

Apenas uma instituição, a UNIR, realiza, de fato, procedimento sistemático de avaliação da qualidade em termos de resultado, considerando seu questionário anual de satisfação da comunidade acadêmica com os serviços de limpeza. Ainda que essa avaliação seja exigida pela IN 02/2008 de todos os órgãos federais, nas outras universidades os usuários

dos serviços não são direta e sistematicamente envolvidos no processo avaliativo. As universidades informam que alunos, professores e técnicos podem reclamar, sugerir e opinar por meio de seus canais institucionais, mas não há pesquisa de satisfação para avaliar a percepção geral desses usuários a respeito da limpeza do ambiente em que convivem.

A UNIR, em sua pesquisa de satisfação, permite que a comunidade acadêmica dê opinião sobre a limpeza em diversos tipos de ambiente: 1- Piso (sala, corredores e varandas); 2 – Mobiliários; 3 – Banheiros; 4- Desodorização dos banheiros; 5- Abastecimento de materiais nos banheiros; 6- Retirada do lixo das salas e corredores; 7- Retirada do lixo das áreas externas; 8- Limpeza das áreas externas.

Em 2013, a pior avaliação foi dos banheiros, tanto a limpeza quanto desodorização e abastecimento de materiais. Cerca de 30% dos usuários julgaram “insatisfatórios” esses aspectos. As piores avaliações vieram dos alunos e os técnicos administrativos foram os que menos reclamaram. É provável que isso tenha relação com a intensidade do uso das instalações. Os banheiros dos blocos de aulas são utilizados com mais frequência do que os sanitários das áreas administrativas, já que o volume de usuários é muito maior nas áreas de atividades acadêmicas.

Na seção 4.1.3, tratando da fiscalização dos contratos, já se disse que é comum a todas as universidades a determinação de descontar faltas de empregados terceirizados, independente da qualidade do serviço prestado. Mesmo a UFRA, que afirma não adotar essa prática, prevê a obrigação de substituir funcionários faltosos, sob pena de multa pesada.

É generalizada, portanto, a ênfase da fiscalização das universidades em torno do controle de frequência e pontualidade da mão de obra terceirizada, em detrimento de preocupação mais efetiva com os resultados obtidos.

Ainda assim, as universidades são capazes de emitir uma opinião geral sobre o grau de satisfação que a limpeza terceirizada tem lhes proporcionado. Essa opinião, entretanto, se baseia mais na percepção pessoal de quem respondeu ao questionamento do que em instrumentos efetivos de mensuração da qualidade.

Não obstante, o que se verifica, em síntese, é que a qualidade na limpeza predial terceirizada, ainda que seja um determinante de custos apontado pela literatura, não apresenta relação linear com o indicador R\$/m<sup>2</sup>/ano levantado nesta pesquisa. Há quem sustente que o aumento da produtividade pode ter impacto negativo sobre a qualidade em serviços (Torres Jr. & Lopes, 2013) mas nas universidades da amostra, produtividades maiores ou menores não estão relacionadas com diferenças compatíveis de qualidade percebida na prestação do serviço.

Essa constatação está possivelmente relacionada com o fato de que a percepção de limpeza é baseada, de maneira usual, na observação pessoal, cujos padrões podem variar conforme o observador (Domberger & Jensen, 1997), razão pela qual existe grande imprecisão na mensuração de desempenho em limpeza (Domberger & Hensher, 1993). Maior precisão envolve maiores custos de transação e instrumentos formais e sistemáticos de controle, que as universidades federais ainda não adotam.

#### 4.2. Produtividades adotadas nas contratações pesquisadas

Os principais fatores de produtividade especificados em cada contratação pesquisada estão descritos no **Quadro 16**.

**Quadro 16: Produtividades de referência em áreas internas e externas nas licitações analisadas.**

UNIV	PRODUTIV. ÁREA INTERNA (m <sup>2</sup> /8h)	PRODUTIV. ÁREA EXTERNA (m <sup>2</sup> /8h)
1. UFLA	Piso.....950 Laboratórios/ hospitalar.....495 Almoxarifado ou galpão.....2.025 Saguão ou hall ou salão.....1.200	Pisos pavimentados.....1.800 Arruamento.....6.000
2. UFMG	Interna..... 1.200	Externa..... 5.500 Variação passeios e arruamentos <sup>29</sup> .....3.500
3. UFSC	Interna.....900 Especiais.....600 Banheiros/vestiários.....600 Cozinha/refeitório.....300	Externa..... 1.200
4. UFOP	Interna.....800	Externa.....8.500
5. UFES	Piso.....600 Almoxarifado ou galpão..... 1.350	Externa..... 1.200
6. UNIRIO	Interna.....600 Laboratórios.....330	Externa..... 1.200
7. UFRA	Piso.....600 Hospitalar / Laboratorial.....330	Externa..... 1.200 Roçagem mecanizada.....6.600 Roçagem máquinas leves/manual.....1.200
8. UFMS	Interna.....820 Laboratorial.....680	Externa..... 1.700
9. UNIR	Piso.....600 Espaços livres.....800	Coleta de detritos..... 100.000 Lavagem pisos; roçagem e poda.....1.200

Fonte: Elaboração própria a partir dos editais analisados.

A primeira análise que se pode fazer desses números é a relação inversa e direta que existe entre os custos/m<sup>2</sup> da limpeza e as produtividades adotadas. O grupo das quatro

<sup>29</sup> A UFMG adota 3,4km lineares como produtividade em arruamento. O fator de conversão é 3.500m<sup>2</sup>.

universidades mais eficientes adota índices claramente maiores. As universidades menos eficientes, com exceção da UFMS, adotam os padrões genéricos de referência da IN 02/2008.

Já se abordou na seção 4.1.1 o caso da UFMS. Por causa dos servidores do quadro próprio, seu indicador de custo/m<sup>2</sup> ficou distorcido, pois os gastos com esses funcionários não são aproveitados na limpeza. Sem esses gastos, a UFMS passaria para a 17<sup>a</sup> posição no ranking da pesquisa, com gastos anuais de R\$ 44,08/m<sup>2</sup>, bem abaixo da média de R\$ 63,07 das outras quatro universidades do grupo menos eficiente. Isso reforça a compatibilidade dos padrões de produtividade da UFMS com melhor desempenho de custos na terceirização da limpeza. Sendo a única do grupo menos eficiente a adotar parâmetros mais produtivos, se descola desse grupo quando eliminada a distorção representada pelos gastos com a folha de pessoal.

No grupo das universidades mais eficientes, existem diferenças de produtividade baseadas no projeto do prédio. A UFLA adota 950m<sup>2</sup> para pisos, menos que os 1.200m<sup>2</sup> da UFMG. Entretanto, a UFLA também tem um índice específico para almoxarifados e galpões, de 2.025m<sup>2</sup> e outro para saguão, hall ou salão, de 1.200m<sup>2</sup>. Essas produtividades diferenciadas, a depender da dimensão das áreas físicas existentes, podem influenciar significativamente no conjunto da contratação. O custo da limpeza é, portanto, resultado da ponderação de índices de produtividade específicos e o layout das instalações.

Diante desse cenário, pode-se afirmar que as produtividades é que determinam, em grande medida, as diferenças de custo nos contratos pesquisados. Seria, portanto, a produtividade o principal fator determinante de custos na limpeza predial.

Ocorre que toda abordagem apresentada até aqui sobre os determinantes de custo na limpeza apontam para a produtividade como uma *consequência* de outros fatores e não como a *causa* dos custos, o que não a qualifica como determinante.

É fato, portanto, que os índices de produtividade estipulados nas contratações de limpeza influenciam inversamente os custos: quanto maior a produtividade, menor o custo por metro quadrado a ser limpo. E essa é a principal característica a explicar a diferenciação de custos na limpeza terceirizada, considerando o modelo de contratação do poder público federal, baseado na descrição exaustiva de rotinas e procedimentos da limpeza e nos elementos de custos do homem-mês a ser disponibilizado para a limpeza (salários, encargos, insumos, materiais, equipamentos, tributos, despesas administrativas e lucro).

O que causa as diferenças de produtividade é que vai, então, nos interessar nesta pesquisa, como determinantes de custos da limpeza, fatores que influenciam mais significativamente a produtividade do serviço contratado.

É interessante notar que na UFLA, UFMG e UNIRIO, permite-se que a licitante adote produtividades diferentes daquelas especificadas como referência pela universidade, desde que não contrarie dispositivos legais e seja justificado e comprovado que é possível aplicar a produtividade proposta. A comprovação deve apresentar provas objetivas, tais como:

- Relatórios técnicos elaborados por profissional devidamente registrado nas entidades profissionais competentes compatíveis com o objeto da contratação;
- Manual de fabricante que evidencie, de forma inequívoca, capacidade operacional e produtividade dos equipamentos utilizados;
- Atestado do fabricante ou de qualquer órgão técnico que evidencie o rendimento e a produtividade de produtos ou serviços;
- Atestados detalhados fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado que venham a comprovar e exequibilidade da produtividade apresentada.

Em nenhuma dessas universidades, entretanto, foi evidenciada iniciativa das empresas licitantes em propor produtividades diferentes. Isso é compatível com o estágio de maturidade do mercado de limpeza profissional brasileiro, caracterizado por baixa especialização tecnológica (Medeiros, Silva & Montevechi, 2004). As empresas ainda estão mais preocupadas em lucrar proporcionalmente à quantidade de funcionários disponibilizados e não em encontrar meios inovadores, tecnologias mais apropriadas e métodos mais eficientes de realizar o serviço.

Também se pode argumentar que essa situação é fruto do modelo de contratação do setor público brasileiro. Ao se assemelhar ao estilo “*cost-plus*”, exagerando a ênfase de controle sobre os aspectos operacionais e a quantidade de mão de obra terceirizada, inibe-se o mercado de ofertar metodologias mais eficientes para o cliente. Que estímulo tem a empresa em propor produtividades maiores se o foco da fiscalização do contrato estará na quantidade e pontualidade dos funcionários alocados no contrato, no cumprimento exato das rotinas pré-estabelecidas pelo contratante?

Oferta-se com uma mão a oportunidade de as licitantes inovarem na produtividade, mas impõem-se, com a outra mão, controles rígidos dos aspectos operacionais do contrato. A liberdade para o licitante exercer a sua capacidade de ser mais eficiente por meio da sua experiência e conhecimento especializado é limitada pelo modelo de contratação baseado em procedimentos e não em desempenho.

Volta-se, inevitavelmente, à comparação com o modelo PBC norte-americano. Se o governo brasileiro tem a intenção efetiva de permitir que a licitante apresente soluções inovadoras, produtividades maiores, metodologias, tecnologias, práticas de gestão diferentes,

então é preciso contratar resultados e não pessoas e rotinas. A licitação deve especificar o tipo de limpeza que se espera, as características dos locais a serem limpos, as necessidades e demandas específicas do contratante e deixar a cargo dos interessados a definição do pessoal, tecnologia, metodologia, gestão operacional para atingir os objetivos pretendidos. E a fiscalização, por sua vez, deve focar-se nesses objetivos, com base nos níveis de serviço previamente acordados, sem enfatizar a forma como os serviços são executados e sim os resultados observados.

Mas enquanto o modelo brasileiro for baseado em procedimentos, pode-se ao menos buscar, como de fato se busca nesta pesquisa, entender as causas das diferenças de produtividade adotadas pelas universidades.

Questionou-se a **UFLA**, via LAI, a respeito do processo que levou à adoção de produtividades maiores que as referências oficiais da IN 02/2008. Perguntou-se, também, se houve troca de experiências e aproveitamento de modelos de contratação de outras universidades, em especial da UFMG, geograficamente próxima e cuja similaridade é evidente.

A resposta da UFLA foi que não houve troca de experiência direta, mas pesquisa de editais similares, na busca por parâmetros de referência, em especial os editais da Advocacia Geral da União e da UFMG.

Sobre as produtividades adotadas, a UFLA explicou que foi realizado um estudo empírico de forma a atender às especificidades da demanda da universidade e otimizar os processos de trabalho inerentes à prestação dos serviços de limpeza e conservação. Nesse estudo foram comparadas todas as atividades previstas na IN 02/2008 com as atividades efetivamente executadas na UFLA e que mantinham um padrão de excelência. Ao realizar essa comparação, percebeu-se que não era necessário realizar a limpeza com a frequência estabelecida na norma federal, pois as mesmas já eram realizadas na UFLA de forma satisfatória com menor frequência. Assim, com base na redução das frequências da execução das atividades associadas à prestação dos serviços, foi possível o aumento da produtividade. A produtividade estabelecida em Edital foi baseada, segundo a UFLA, em observações empíricas.

Essa resposta é compatível com as constatações da seção 4.1.2, especialmente as diferenças de tarefas e rotinas apresentadas no Quadro 09. Ali ficou evidenciado que a UFLA reduziu a frequência ou periodicidade de diversas atividades em relação às definições da norma federal. A **experiência** da universidade demonstrou que era possível fazer essas alterações sem perder afetar a satisfação geral com os resultados do serviço.

A UFLA afirmou que usou como referência a contratação da UFMG, embora não tenha trocado experiências e conhecimento com aquela universidade, ainda que ambas estejam

geograficamente próximas. A UFMG, portanto, não apenas aparece como a segunda mais eficiente em custos de limpeza, mas também serviu de modelo para a instituição *benchmark*.

A UFMG adotava, até 2012, três índices de produtividade em áreas internas: 800m<sup>2</sup> em banheiros; 1.800m<sup>2</sup> em áreas administrativas, salas de aula, laboratórios, bibliotecas e auditórios; e 3.500m<sup>2</sup> em espaços de circulação. Em 2013, padronizou-se 1.200m<sup>2</sup> em qualquer área interna.

As produtividades da UFMG foram originalmente definidas em 1999. Observando-se o Plano de Trabalho da contratação da época, verifica-se que foram realizados estudos com os seguintes procedimentos: análise dos serviços já prestados e sua gestão, pesquisa com usuários, consulta a empresas prestadoras e usuárias de serviços de limpeza, avaliação de produtos, equipamentos e tecnologias disponíveis no mercado, métodos e processos de limpeza. A premissa adotada foi aumentar a produtividade por meio de planejamento adequado, tecnologia e treinamento.

Questionada a respeito dos motivos que levaram à mudança dos padrões de produtividade que vinham sendo praticados há 14 anos, a Federal de Minas respondeu que vários fatores motivaram a alteração, principalmente o crescimento no espaço físico da universidade. Ao longo dos anos, a Divisão de Serviços Comunitários, setor responsável pela limpeza na UFMG, vem fazendo o acompanhamento diário dos serviços, monitoramento que resultou na definição das produtividades propostas na licitação de 2013. Adotar produtividade única para as áreas internas facilitaria na elaboração de proposta e julgamento da licitação e ainda continuaria sendo bem superior ao padrão de referência do MPOG.

Questionou-se a avaliação da UFMG a respeito do impacto dessa mudança na qualidade dos serviços contratados. A universidade respondeu que o impacto foi positivo, considerando a diminuição das reclamações das unidades/órgãos e comparando o desempenho da contratada anterior com a atual, mesmo que a avaliação ainda seja “insuficiente” pelos critérios do Acordo de Níveis de Serviço. Também reduziram significativamente as reclamações trabalhistas no contrato de 2013 em relação ao contrato anterior. Na avaliação da UFMG, o cumprimento das obrigações trabalhistas pela empresa contratada resulta em profissionais satisfeitos e, conseqüentemente, mais produtivos, além de diminuir a rotatividade de mão de obra, tão prejudicial aos serviços de limpeza.

Perguntada se o serviço prestado melhorou com as novas produtividades, a UFMG respondeu que sim, consideravelmente. Apesar de ainda haver absenteísmo, ainda que em menor percentual (a média no contrato anterior era de 6,22% e em 2013 foi de 3,3%), alguma

tarefa deixa de ser realizada, mas a percepção é de que houve melhoria na qualidade geral com a alteração da produtividade.

A UFMG respondeu que a contratada de 2013 está atendendo às expectativas e que em 2012 as ocorrências registradas nos ANS eram bem superiores. A universidade pretende, ao longo da execução contratual, avaliar a necessidade de elaborar novo estudo para, se for o caso, rever as produtividades.

Pelo Plano de Trabalho da licitação de 2013, explica-se que para redimensionar o índice de produtividade para cada uma das áreas, levou-se em conta a necessidade de ampliação e inovação no que se refere à utilização de produtos, equipamentos e tecnologias disponíveis no mercado, métodos e processos previamente planejados. Optou-se, ainda, pela proposição de que o planejamento da execução das tarefas seja elaborado de forma que a limpeza pesada (lavar, encerar e raspar) seja sempre realizada em horários de menor fluxo de pessoas, elevando sobremaneira a produtividade.

A UFMG afirmou, ainda, que o **planejamento**, a adoção das **tecnologias disponíveis**, bem como o **treinamento** dos recursos humanos alocados são os fatores essenciais para se obter a produtividade/homem dentro dos índices propostos, com melhoria da qualidade dos serviços prestados à comunidade universitária. A otimização dos recursos orçamentários também motivou a opção pela contratação de um serviço acompanhado da mais alta tecnologia, aliada ao efetivo de homens necessários à realização das tarefas.

Em alguns locais foram estipuladas produtividades diferentes em função de características peculiares, tais como: turnos de funcionamento, atividades assemelhadas a serviços hospitalares, intenso fluxo de usuários, instalações dispersas, gerando deslocamentos dos servidores de um prédio para outro, instalações consideradas precárias e a existência de alta obstrução nas dependências da Unidade. O **projeto do prédio e o volume de usuários** aparecem, portanto, como determinantes de produtividades específicas da UFMG.

Na **UFSC**, segundo o edital do Pregão 331/2013, para definir as produtividades levaram-se em consideração as demandas diárias e as peculiaridades dos serviços, em observância às particularidades dos ambientes a serem conservados. Os “banheiros/vestiários” tiveram produtividade específica por se tratar de ambientes com **fluxo intenso de pessoas**, exigindo atenção especial. Já a “cozinha/refeitório RU” teve a produtividade definida com base em estudos anteriores, levando em consideração as características especiais dos ambientes, a necessidade primordial da manutenção de higiene e limpeza e do fluxo diário de usuários. Pode-se dizer que a **qualidade** esperada na cozinha e refeitório é diferente dos outros ambientes.

Questionada via LAI a respeito dos fatores que impactaram a definição de produtividade, a UFSC respondeu que as produtividades foram definidas a partir das determinações da IN 02/2008, considerando as verificações dos serviços executados no contrato anterior e consulta a contratos celebrados por outros órgãos públicos federais. Os principais fatores considerados foram as **características das áreas** a serem limpas e os **recursos a serem empregados** para tal, associados a restrições orçamentárias. Uma vez mais, aparecem o **projeto do prédio e a tecnologia** como determinantes da produtividade.

Na **UFOP**, segundo o que está descrito no edital do Pregão 29/2013, a produtividade baseia-se nas **experiências** e parâmetros aferidos em seus contratos anteriores, de tal forma que equivalem à quantidade de pessoas que já vinham prestando os serviços de limpeza na instituição, atendendo, também, a fatores econômicos favoráveis, sem comprometer o bom estado de conservação e higiene e a manutenção dos ambientes.

Na área externa, a UFOP informa em seu edital que adotou a produtividade de 8.500m<sup>2</sup> porque a prestação de serviços de limpeza envolve apenas a varrição diária no entorno dos prédios e a catação de papéis duas vezes por semana em estacionamentos, praças e similares. A qualidade de limpeza esperada na área externa da UFOP é possivelmente diferente dos resultados esperados em outras universidades.

Na **UFES**, o edital pesquisado indica que o número de postos de trabalho será contratado com base na área física a ser limpa e na produtividade mínima desejável. Essa situação revela distorção do processo de contratação, ao se referir explicitamente a postos de trabalho como objeto a ser contratado e não os resultados de limpeza desejados. A produtividade, nesse caso, serve apenas como métrica para cálculo do número de pessoas a ser disponibilizado pela empresa.

Outra peculiaridade relevante na UFES é a ressalva, no edital, de que a universidade **não possui o levantamento exato de sua área** em função do tipo de piso existente, não sendo possível, assim, definir com exatidão a quantidade de funcionários através da aplicação da fórmula da área a ser limpa dividida pela respectiva produtividade esperada, sendo apenas uma estimativa, cujos quantitativos podem ser reduzidos em função das características da área, serviços a serem executados ou de acordo com a conveniência administrativa.

Ora, como é possível contratar adequadamente o serviço de limpeza sem que a universidade conheça, pelo menos, a dimensão das áreas a serem limpas? Essa é premissa básica para a contratação. Isso revela o grau de amadorismo da UFES na gestão de seu espaço predial, desprezando informação extremamente relevante para gerenciar suas instalações, cujos gastos de operação e manutenção são os mais expressivos de seu orçamento de custeio.

Na **UNIRIO**, segundo o edital analisado, os índices de produtividade foram estabelecidos em função do tipo de área, da sua complexidade e da força de trabalho necessária à execução dos serviços, considerando-se, ainda, o prazo determinado para tal atividade e as suas especificidades.

Essa afirmação é tecnicamente frágil, considerando que foram adotados os mesmos índices genéricos da IN 02/2008, desprezando, inclusive, as produtividades diferenciadas de espaços de circulação (saguão, hall, salão) e de almoxarifados e galpões.

A **UFRA** não informa a origem de suas produtividades, mas fica claro que também foram copiadas da IN 02/2008, sem levar em conta diferentes tipos de áreas internas existentes, separando apenas os pisos das áreas hospitalares/laboratoriais. Deixou-se de levar em conta, por exemplo, as áreas de circulação com espaços livres (salões, hall, saguão), almoxarifados e galpões.

De modo similar, a **UNIR** não informa em seu edital as razões para adoção de suas produtividades, mas os índices foram claramente copiados da IN 02/2008.

Na **UFMS**, o edital analisado informa que a produtividade teve como parâmetro a **experiência** em contratos anteriores, a característica e a frequência das áreas a serem limpas. O edital fornece tabela com a quantidade média diária de usuários das instalações, entre servidores, alunos e terceirizados. A licitação é explícita ao proibir a adoção de índices de produtividade diferentes pelas licitantes.

A análise dos dois grupos de universidades, tal como se esperava na definição dos procedimentos metodológicos, revelou cenários distintos que explicam as diferenças no comportamento dos custos de limpeza por metro quadrado. O grupo *benchmark*, com indicador de maior eficiência econômica, adotou índices de produtividades maiores que as referências normativas, levando em conta fatores como planejamento, experiência, projeto do prédio, tecnologia, volume de usuários, qualidade esperada.

Já o grupo das universidades menos eficientes tem em comum a replicação dos parâmetros normativos genéricos da IN 02/2008, de forma ainda mais limitada, ao ignorar produtividades diferenciadas em função do tipo de área, deixando de aproveitar condições mais favoráveis na limpeza de áreas de circulação com vãos livres ou áreas de armazenamento, assim como áreas externas com características diferentes e por isso mesmo, demandas de livres próprias.

Dessa forma, para esse grupo de universidades menos eficientes, fica claro que o principal determinante de custo é o **ambiente institucional**, caracterizado pela existência de uma norma federal de referência, que apresenta índices de produtividade genéricos, padrões

mínimos que cada órgão público deveria adaptar às suas próprias necessidades, demandas e características. Ainda que a norma determine essa adaptação, verifica-se que é comum a simples cópia do padrão normativo, de forma acrítica, por simplificação processual ou ausência de percepção gerencial a respeito da relevância do planejamento adequado da contratação de limpeza, dada a sua materialidade nos gastos de custeio.

O nível de serviço esperado e obtido pelas instituições poderia ser um elemento importante para explicar as diferenças de produtividade e de custos na limpeza das instituições pesquisadas, mas como foi visto na seção 4.1.5, a qualidade percebida pelas universidades não tem relação linear com o respectivo desempenho de custos em limpeza, assim como é generalizada a falta de definição clara sobre o nível de limpeza contratado.

Essa análise aponta a relevância de não apenas adotar os padrões que a legislação impõe, mas realizar planejamento próprio, avaliar adequadamente as condições, necessidades e características das instalações prediais a serem atendidas, conhecer com precisão as dimensões e demandas das áreas a serem limpas e promover verdadeira gestão dos serviços de limpeza, considerando a sua relevância econômica e operacional para as organizações.

O que se verifica é que as universidades mais eficientes decidiram concentrar seus esforços no planejamento detalhado dos serviços de limpeza, sendo essa a principal razão para que seus parâmetros se diferenciem significativamente dos padrões nacionais determinados pela IN 02/2008, se aproximando mais dos padrões norte-americanos da APPA.

Embora o regulamento da IN 02/2008 determine que os gestores utilizem a experiência prévia, os resultados de contratos anteriores e as características das áreas a serem limpas para buscar fatores econômicos favoráveis nas produtividades de referência, ainda ocorre a simples incorporação dos padrões genéricos, o que explica os custos mais elevados no grupo das universidades menos eficientes.

A ausência de orientação, modelos, manuais, disseminação de boas práticas e exemplos para auxílio à tomada de decisão sobre produtividades de limpeza acaba por fazer com que os contratos firmados não levem em conta todo o potencial de economia representado por alterações nos índices de capacidade produtiva dos serviços terceirizados.

De pouco ou nada tem servido o comando do art. 15 da IN 02/2008, que exige a descrição detalhada, no edital de licitação, das condições que possam ajudar na identificação do quantitativo de pessoal e insumos necessários à execução contratual.

Isso porque é mais comum as licitações fixarem rigorosamente as produtividades e até mesmo a quantidade de pessoas a serem respeitadas no contrato. A norma permite que seja dada oportunidade ao empresário para apresentar suas próprias produtividades na oferta do

serviço. Mas nessa pesquisa, apenas UFLA, UFMG e UNIRIO fazem uso dessa prerrogativa. As outras não permitem qualquer alteração nas condições definidas no edital. E mesmo quando se dá oportunidade às empresas para apresentarem produtividades maiores, isso não é aproveitado pelo mercado.

Na prática, em função do modelo de contratação que se adota no governo brasileiro, pouco espaço sobra para as empresas realmente disputarem os contratos e exercitarem gestão de custos em suas propostas e pouco se estimula o mercado a desenvolver características competitivas voltadas para o aumento de produtividade, inovação e diferenciação tecnológica.

O que se disputa nas licitações brasileiras é a redução – muitas vezes inconsequente – dos percentuais de despesas administrativas e do lucro, que já partem de um patamar máximo, bastante apertado, previamente imposto pelo contratante. Na visão das empresas do setor, o edital, como vem sendo elaborado, torna-se uma “camisa de força”, já que o governo decide todas as características do contrato e quem desejar participar da disputa deve se submeter a essas condições (Febrac, 2012b).

Uma verdadeira gestão de custos na limpeza passa longe do estrangulamento de despesas administrativas e lucro. Está muito mais próxima dos parâmetros utilizados pelas universidades mais eficientes para aumentar suas produtividades: experiência, planejamento, tecnologia, treinamento, qualidade esperada, volume de usuários, projeto do prédio.

Há outros casos que se pode citar em que esses elementos resultaram em ganhos significativos em eficiência nos serviços de limpeza. Silva Filho e Costa (2003) encontraram 32% de economia num contrato de limpeza hospitalar em foram renegociados insumos e reorganizadas atividades, tarefas e métodos, avaliando produtividades efetivas.

Campbell (2011) apresenta quatro estudos de caso em Universidades que adotaram práticas alinhadas à indústria da limpeza e seus padrões de desempenho. Em todas, com planejamento, revisão de procedimentos, adoção de técnicas, métodos e tecnologia mais avançados, houve significativa redução de custos sem perda de qualidade. Em certos casos, notou-se até mesmo incremento da qualidade.

*By implementing a measurable cleaning system that is based on solid business practices, research, and engineering, businesses and educational facilities will eliminate needless costs and significantly improve quality (Campbell, 2011:39).*

Stoy e Kytzia (2005), tratando dos custos de terceirização de serviços de administração predial na Suíça, falam sobre a atitude do contratado de aproveitar a experiência adquirida em projetos similares para buscar aperfeiçoar os processos de trabalho e obter, com isso, racionalização do custo-benefício do contrato, entregando o nível de serviço

exigido. É a mesma prática adotada pelas universidades mais eficientes desta pesquisa, que buscaram em suas experiências os elementos diferenciadores para adotar produtividades maiores em suas contratações.

Para que isso ocorra, faz-se necessário abandonar o modelo de ênfase na descrição de rotinas, procedimentos e métodos de trabalho pelo contratante, que deixa apenas a gestão de pessoas para a empresa terceirizada. É preciso trata-la como especialista no serviço e permitir que participe do planejamento do serviço que vai executar.

Foi exatamente o que sugeriu o órgão de Controle Externo norte-americano, o GAO, em 1981, quando comparou a produtividade em limpeza do governo com o padrão privado. Quando terceirizava, a governo federal dos Estados Unidos exigia um número mínimo de horas das empresas, o que acabava onerando o contrato, porque retirava o incentivo de otimizar a produtividade. O GAO recomendou que a preocupação deixasse de focar a quantidade de horas para atuar em padrões de qualidade. O organismo de controle recomendou também aumentar o tempo dos contratos que geralmente eram de 12 meses, como aqui no Brasil. Contratos mais longos levavam a incentivos maiores às prestadores de serviço de obter melhor produtividade sem perder qualidade.

O GAO entendeu que horas mínimas de empregados não eram garantia de qualidade do serviço. Se mal dimensionadas, poderiam ser um fator de desestímulo para o contratado obter desempenho otimizado. Existiam cláusulas no contrato prevendo redução de pagamento em caso de a contratada não entregar todas as horas exigidas, mesmo se a qualidade fosse aceitável. Um modelo muito parecido com o que se adota hoje nas universidades pesquisadas.

Em vez de fiscalizar pessoas, o controle norte-americano recomendou implementar política mais consistente de monitoramento, sugerindo um modelo de auditorias amostrais aleatórias, com penalidades financeiras em caso de desempenho insatisfatório, algo parecido com o Acordo de Níveis de Serviço, mas não com as características que esse instrumento de controle assume nas universidades brasileiras, de focar em questões operacionais em vez de avaliar os resultados da limpeza, isso quando é adotado.

As recomendações do GAO ao governo federal americano, feitas há mais de três décadas, são perfeitamente aproveitáveis para o cenário brasileiro, como comprovam as análises desta pesquisa. O modelo de contratação no Brasil, baseado em procedimentos, se assemelha bastante ao que existia nos Estados Unidos no início da década de 1980. Há excessiva preocupação com a quantidade de pessoas a serem contratadas, rotinas, métodos, tecnologia a serem empregados, contratando uma intermediária de mão de obra e não uma empresa especializada em prestar um serviço de características próprias.

O modelo de contratação do governo brasileiro, baseado em procedimentos e não em desempenho, deixa de privilegiar o aumento de produtividade que poderia ser obtido por meio do incentivo ao mercado em aplicar sua experiência, tecnologia e metodologia mais avançadas, capacitação, comprometimento e retenção de pessoal, incremento da capacidade de aprendizagem, campanhas para influenciar a cultura dos usuários.

O objetivo de alcançar esse nível de melhoria no desempenho das universidades federais passa pelo processo aqui realizado de *benchmarking* dos serviços de limpeza nessas instituições. Tal como esclarecido na revisão de literatura, o *benchmarking* busca proporcionar informação para tomada de decisão a respeito de alterações em processos pela comparação do desempenho atual contra os melhores padrões possíveis (Slavov, 2013). Foi verificado que o melhor padrão possível está na UFLA, que combina o menor índice de custos/m<sup>2</sup> com a melhor qualidade de serviço percebida.

Seguindo os passos básicos do *benchmarking* conforme descritos por Watson (1992), restaria, agora, às universidades federais, adaptarem-se em função do conhecimento adquirido e aperfeiçoar seus processos de contratação, utilizando, de fato, este *benchmarking* como um artefato da Gestão Operacional de Custos, no sentido de, identificadas as melhores práticas e as causas da diferença de desempenho, adaptar objetivos e estratégias para reduzir essa diferença, como sugere Slavov (2013).

Ora, as causas da diferença de desempenho entre as universidades da amostra são os determinantes de custo identificados na pesquisa, sintetizados no **Quadro 17**.

Outros fatores citados na literatura como causas de custos nos serviços de limpeza, como localização, cultura, comprometimento e capacidade de aprendizagem, não se apresentaram neste *benchmarking* das universidades federais. Isso não significa que sejam determinantes de custo irrelevantes ou ausentes, apenas não se mostraram predominantes quando se observa o ponto de vista dos contratantes do serviço, considerando o o modelo de contratação do setor público brasileiro.

Determinantes de custos comuns em outras pesquisas não se apresentaram também, tais como economia de escala, modelo de gestão, estrutura de capitais, grau de verticalização, escopo, localização, posicionamento estratégico, grau de utilização da capacidade, grau de complexidade e relação na cadeia de valor. A razão para a ausência desses fatores nesta pesquisa está relacionada com o foco no contratante, enquanto esses elementos causadores de custo estão mais relacionados com aspectos do prestador do serviço.

**Quadro 17: Determinantes de custo dos serviços de limpeza identificados na pesquisa**

DETERMINANTE	EFEITOS SOBRE OS CUSTOS
Tecnologia	As universidades mais eficientes empregam tecnologias mais avançadas, prevendo equipamentos com alta taxa de produtividade. O setor de limpeza profissional pode obter significativos ganhos de eficiência ao empregar métodos, técnicas, materiais, insumos e equipamentos especializados.
Experiência	As universidades mais eficientes demonstram ter aproveitado sua experiência em contratações anteriores para modificar o projeto da contratação, em face das características das áreas a serem limpas, suas necessidades e demandas. Entretanto, a experiência das empresas não é bem aproveitada, em função do modelo de contratação adotado.
Ambiente institucional	Para o grupo de universidades menos eficientes, é o principal determinante de custo, caracterizado pela norma federal de referência, com produtividades genéricas. Ao não aproveitar suas experiências e outros fatores determinantes de custo para modificar o projeto da contratação, essas universidades deixam de aproveitar potencial de melhoria de desempenho.
Projeto do serviço	No modelo de contratação do setor público brasileiro, é o contratante quem elabora o planejamento e a especificação detalhada do serviço. As universidades mais eficientes adotam frequências e periodicidades de limpeza diversas em relação à norma federal, enquanto as instituições menos eficientes tendem a copiar a referência normativa. O projeto do serviço de limpeza afeta diretamente a produtividade, ao detalhar como e quando cada atividade deve ser realizada.
Qualidade	Relacionada ao grau de conformidade do serviço em comparação com as expectativas do contratante. Tem caráter bastante subjetivo, agravado pela ausência de especificação clara dos resultados esperados da limpeza que se contrata, além de envolver mecanismos de controle inadequados. Não apresentou relação linear com o indicador R\$/m <sup>2</sup> /ano levantado nesta pesquisa.
Competências e habilidades	O treinamento dos faxineiros terceirizados é uma exigência de todas as universidades pesquisadas. Entretanto, o alto <i>turnover</i> no setor, motivado pelos baixos salários e condições precárias de trabalho, se apresenta como obstáculo para incremento maior de produtividade. O modelo de contratação do setor público brasileiro impede mudanças nessa área, pela extrema ingerência na gestão de pessoal das contratadas.
Projeto do prédio	Diz respeito aos materiais construtivos, lay-out, tipos de instalações, mobiliário e equipamentos, arquitetura, decoração, dispersão das instalações, estado de conservação. Interfere na capacidade de limpeza, técnicas a serem empregadas, questões operacionais.
Quantidade de usuários	Influencia o volume e tipo de materiais necessários, assim como a frequência com que a limpeza precisa ser executada. Locais de uso constante, como banheiros coletivos, exigem maior atenção e isso reduz a produtividade. Ao mesmo tempo, locais com baixo tráfego de usuários como os almoxarifados e galpões podem ter produtividades maiores em função do uso pouco frequente. Esses fatores, entretanto, somente terão efeito se houver efetividade no projeto do serviço.

Fonte: elaboração própria.

Conhecidos os principais determinantes de custos para as universidades públicas que contratam os serviços terceirizados de limpeza, conhecidas boas práticas das universidades mais eficientes, debatidos os aspectos negativos do modelo de contratação do setor público brasileiro e as falhas de seus mecanismos de avaliação de resultados, as Instituições Federais de Ensino Superior podem aproveitar essas informações para promover mudanças em seus projetos de contratação, buscando melhorar seu desempenho.

E qual impacto que uma mudança como essa poderia trazer? A julgar pelas diferenças de desempenho das universidades pesquisadas, a economia de recursos públicos seria bastante expressiva.

Se as 41 universidades federais que compuseram o universo desta pesquisa tivessem o mesmo desempenho da UFLA, a mais eficiente de todas, **em cinco anos seriam economizados R\$ 1,5 bilhão**, levando em conta a mesma média de crescimento anual dos gastos com limpeza nas universidades dos últimos seis anos (17% a.a.).

Esse número demonstra o relevante papel que a área de *Facilities Management*, combinada com a Gestão Operacional de Custos, pode exercer na tomada de decisão com base nos custos de ocupação e o seu potencial para resultar em expressivo impacto no desempenho da gestão pública.

## 5. CONCLUSÃO

Iniciando pela retomada dos principais achados da pesquisa, ficou comprovado que existem expressivas diferenças de custo de limpeza nas universidades federais brasileiras, explicadas, principalmente, pelas diferentes produtividades adotadas pelas instituições em seus contratos. As produtividades, por sua vez, são consequência de outros fatores, que podem ser identificados como determinantes de custos da limpeza predial.

No caso do grupo de universidades menos eficientes, o elemento determinante é o ambiente institucional, marcado pelos padrões genéricos da norma federal que regulamenta a contratação de limpeza. As universidades desse grupo apenas copiam os padrões normativos, sem qualquer adaptação para suas realidades, características ou demandas específicas.

Há indícios de que esse ambiente institucional, no campo analisado, provoca efeitos perversos, no sentido de pressionar os custos para cima, ao definir produtividades genéricas que acabam sendo copiadas sem planejamento específico e determinando diferenciação de custos entre aquelas instituições que apenas copiam os padrões federais e as instituições que se dedicam a planejar efetivamente suas contratações, levando em conta suas peculiaridades, experiências e reais necessidades.

Os padrões genéricos federais se baseiam nos parâmetros do governo paulista, que têm origem em médias de desempenho de contratos da década de 1990.

Não foram empreendidos estudos, pelo governo brasileiro, para avaliar a eficiência técnica dos padrões de produtividade adotados. Quando comparados com os parâmetros dos Estados Unidos, as produtividades brasileiras são muito menores, apontando para a existência de amplo espaço para aperfeiçoamento e otimização nas contratações de limpeza do setor público nacional.

No grupo de universidades mais eficientes, as produtividades diferenciadas são causadas pela experiência, planejamento (projeto do serviço), tecnologia, treinamento (competências e habilidades), qualidade esperada, volume de usuários, projeto do prédio.

Esses são os principais determinantes de custo evidenciados no *benchmarking* de limpeza das universidades federais.

Na literatura, foram identificados, ainda, fatores como localização, cultura, comprometimento e capacidade de aprendizagem como elementos determinantes de custos da limpeza. Esses fatores, entretanto, não se apresentaram na análise das contratações das universidades federais, o que não significa sua ausência, apenas indica que, do ponto de vista do contratante, dado o modelo de contratação do governo brasileiro, não são preponderantes.

A identificação dos principais determinantes de custo na limpeza terceirizada das universidades federais atende ao objetivo central desta pesquisa.

Outros objetivos também foram alcançados. Estudou-se a metodologia adotada pelo setor público para contratação de limpeza, explorando suas principais características. Chegou-se à conclusão que os serviços no governo brasileiro são contratados por meio de precificação que se assemelha ao modelo *cost-plus*, com forte ênfase em procedimentos e detalhamento de aspectos operacionais, sendo a fiscalização do contrato também voltada para esses aspectos, deixando de privilegiar os resultados desejados, o nível de serviço pretendido, a descrição do tipo de limpeza que se espera obter.

Dessa forma, ficou claro que o modelo de contratação adotado nas universidades federais brasileiras é semelhante ao que se praticava no setor público nos Estados Unidos há mais de trinta anos. Contrata-se uma quantidade fixa de pessoas e um conjunto de rotinas pré-estabelecidas, não a prestação de um serviço. O modelo predominante nas universidades pesquisadas é mais próximo da locação de mão de obra do que da terceirização de atividades.

Assim, a terceirização brasileira – a terceirização tupiniquim – distorce esse conceito que a literatura identifica como parceria estratégica e transforma o contrato terceirizado em algo bem mais próximo da locação de mão de obra. A tônica nacional é contratar procedimentos, descrevendo “como fazer”, em vez de contratar o “resultado esperado”.

Esse modelo de contratação foi comparado com o modelo *Performance Based Contracting* (PBC) adotado pelo governo dos Estados Unidos, cuja síntese é contratar desempenho. Enquanto no Brasil se detalha o projeto, tudo que deve ser executado, como deve ser executado e por quantas pessoas, no formato norte-americano descrevem-se as metas a serem atingidas, o nível de limpeza desejado e como esses aspectos qualitativos serão mensurados.

Comparados os modelos brasileiro e norte-americano de contratação de serviços terceirizados, evidencia-se indícios de que é preciso mudar o modelo intervencionista e regulador do Brasil, que impede a verdadeira terceirização, ao limitar a atuação da contratada a entregar exatamente o que foi detalhado pelo contratante, sobretudo a quantidade exata de pessoas para executar as atividades esperadas. A mudança indicada aponta para efetiva especialização do mercado de serviços terceirizados, a fim de que se promovam parcerias estratégicas no suprimento de necessidades e não apenas locação de mão de obra como tem acontecido e foi evidenciado.

Assim, foi contemplado o objetivo da pesquisa de conhecer indicadores e metodologia de contratação de outros países, ao se comparar os índices de produtividade e o modelo de contratação adotados nas universidades norte-americanas com os padrões nacionais.

Por fim, avaliou-se o potencial de economia proporcionado pela alteração de padrões de desempenho em contratos de limpeza predial nas universidades federais. Estimou-se em R\$ 1,5 bilhão, em cinco anos, a capacidade de redução de custos nas 41 universidades federais que compuseram o universo de pesquisa, se todas iguaissem a eficiência da UFLA, a instituição com melhor desempenho. Considerando que a qualidade de serviço percebida na UFLA é igual ou maior que nas demais universidades pesquisadas, a redução de custos, nesse caso, não representa necessariamente prejuízo no nível de satisfação com o serviço.

Pode-se argumentar que esse impacto expressivo de redução de gastos com limpeza nas universidades federais também é válido nos prédios de escritórios administrativos do setor público. Isso porque as universidades apresentam características peculiares, em especial o uso intensivo pela comunidade acadêmica, em espaços de constante movimentação de pessoas, o que pressupõe maior esforço na manutenção das condições de higiene e conservação visual. E se mesmo assim essas instituições conseguem praticar índices de produtividade que chegam ao dobro dos padrões genéricos do governo federal, apresentado qualidade geral satisfatória, esses índices podem vir a se aplicar, também, a espaços administrativos de outros órgãos públicos, desde que se aplique, ali, planejamento efetivo da contratação, de modo a levar em conta os determinantes de custo da limpeza predial.

Assim como Madritsch (2009), que enxergou num comparativo de custos de limpeza em asilos da Austrália uma oportunidade para expressivo exercício de economia de recursos públicos, também aqui se chega à mesma conclusão: os padrões brasileiros dos serviços de limpeza e o modelo de contratação focado em pessoas são elementos pouco eficientes da gestão de logística do setor público e carecem de atenção específica, justificada pela enorme fatia de recursos de custeio que a limpeza representa nas organizações.

Insiste-se, em especial, na mudança de paradigma da contratação de serviços no setor público brasileiro, superando o modelo em que o projeto é desenvolvido pelo contratante, restando ao contratado apenas executar rigorosamente os procedimentos pré-estabelecidos. Sugere-se fortemente a experimentação do modelo PBC, ainda que isso representa enorme desafio de aprendizado, tanto para os órgãos públicos quanto para o mercado.

Da forma como se contrata serviços, hoje, no Brasil, não há estímulo para que o mercado se aproprie de novas tecnologias, metodologias avançadas e gestão moderna. Basta assinar a carteira de trabalho dos funcionários e cuidar para que não falem ou se atrasem, pois

o lucro já está garantido – e limitado – pelas cláusulas contratuais. É preciso que se contratem resultados e se fiscalize efetivamente esse aspecto, deixando para as próprias empresas especializadas a definição do melhor projeto, as técnicas e rotinas, procedimentos e metodologia, gestão de pessoal e cronograma de atividades, de tal modo que a especialização do mercado seja de fato um traço marcante da terceirização e não apenas um conceito teórico da literatura.

Como se abordou na seção 1.5, a pesquisa sofre limitações, tanto pela natureza do fenômeno observado quanto pelas diferenças naturais de cada espaço físico a ser limpo. Outra limitação é que observou-se apenas o ponto de vista dos órgãos contratantes, deixando de pesquisar as empresas prestadoras de serviço.

Entretanto, isso não diminui a importância dos achados, a eloquência dos números e o potencial de otimização de gastos oferecido com o conhecimento sistematizado desta pesquisa. É fato que cada contrato de limpeza tem sua própria história particular, mas também é fato que existem métodos, técnicas e procedimentos para planejar e contratar os serviços de tal forma que os resultados sejam racionalizados.

Para trabalhos futuros, sugere-se que sejam investigados os determinantes de custo nas prestadoras de serviços de limpeza, suas principais dificuldades e potenciais em função do modelo de contratação brasileiro. Sugere-se, ainda, avaliar a qualidade dos serviços de limpeza na percepção dos usuários, já que, aqui, a avaliação foi do próprio contratante. Outras pesquisas poderiam investigar os custos da limpeza predial em outros tipos de órgãos públicos, assim como os determinantes de custos em outros serviços terceirizados, em especial aqueles ligados à área de *Facilities Management*.

## 6. REFERÊNCIAS

- Abelson, P. (2005). *Outsourcing of public services in Australia: seven case studies*. Disponível em <http://ideas.repec.org/p/mac/wpaper/0503.html>
- Adams, D. *Management accounting for the hospitality industry: a strategic approach*. London: Cassell, 1997
- Adams, M. C., Fischer, J. C., & Weidner, T. J. (1998). Features Maintenance Staffing Standards for Zero-Based Budgeting. *Facilities Manager*, 14(4).
- Aguiar, L. L. M. (2001). Doing Cleaning Work “Scientifically”: The Reorganization of Work in the Contract Building Cleaning Industry. *Economic and Industrial Democracy*, 22(2), 239–269.
- Agune, R. M., & Ferragino, H. J. (2009). Construindo um modelo para terceirização de um serviço. In *II Congresso Consad de Gestão Pública*. Brasília-DF.
- Alves, G. (2005). *O novo (e precário) mundo do trabalho. Reestruturação produtiva e crise do sindicalismo*. São Paulo: Boitempo Editorial.
- Amarante, J. F. C. do. (2007). *A comparação dos custos de mão de obra nas capitais dos estados do sul do Brasil: um estudo de caso em uma prestadora de serviços de limpeza, asseio e conservação*. Monografia (Graduação). Departamento de Ciências Contábeis. Universidade Federal de Santa Catarina.
- Anderson, S. W. (2005). *Managing Costs and Cost Structure throughout the Value Chain: Research on Strategic Cost Management* (October). Disponível em <http://ssrn.com/abstract=869070> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.869070>
- Andrade, A., Vilas Boas, J., Garrido, S., & Cedra, T. (2003). *Nível de especialização nos serviços terceirizados de limpeza e conservação*. Monografia (Especialização em Administração de Serviços). Escola de Administração. Universidade Federal da Bahia.
- Appa. (2013). *Appa custodial operation self-analysis program*. Disponível em [www.appa.org/files/general/allcustodialanalysis.pdf](http://www.appa.org/files/general/allcustodialanalysis.pdf)
- Armistead, C., Johnston, R., & Slack, N. (1988). The strategic determinants of service productivity. *International Journal of of Operations & Production Management*, 8(3), 95–108.
- Atkin, B. & Brooks, A. (2000), *Total Facilities Management*, Blackwell Science, Oxford.
- Auguste, B. G., Hao, Y., & Singer, M. (2002). The other side of outsourcing. *The Mckinsey Quarterly*, (1), 53–64.
- Augusto Júnior, F.; et al. (2009). Terceirização no setor público brasileiro. In: *Terceirização no Brasil: Do discurso da inovação à precarização do trabalho*. Denise Motta Dau et al (Orgs). São Paulo: Annablume, CUT.
- Avis, M and Gibson V. (1995) *Real Estate Resource Management: A study of major occupiers in the UK*, Wallingford: GTI Specialist Publishers.

- Avlonitis, G. J., & Indounas, K. a. (2005). Pricing objectives and pricing methods in the services sector. *Journal of Services Marketing*, 19(1), 47–57.
- Axcell, A., & Ratcliff, A. (2001). *The Cleanability of Buildings*. Real Estate Finance and Investment Research Paper nº 2001.05. City University Business School. Londres. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/>
- Baekkeskov, E. (2009). *Politics of contracting-out government activities*. Tese (Doctor in Political Science). University of California.
- Baiman, S., & Rajan, M.V. (2002). Incentive issues in inter-firm relationships. *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 27 No. 3, pp. 213-238.
- Banker, R., & Johnston, H. (1993). An empirical study of cost drivers in the US airline industry. *Accounting Review*, 68(3), 576–601.
- Barret, P. & Baldry, D. (2003), *Facilities Management: Towards Best Practice*, Blackwell Science, Oxford
- Barthélemy, J. (2004) Os Sete Pecados Capitais da Terceirização, *GV Executivo*, v.3, n.1, fevereiro-abril.
- Bergamaschi, S. (2004). *Modelos de gestão da terceirização de Tecnologia da Informação: um estudo exploratório*. Tese (Doutorado em Administração). Universidade de São Paulo.
- Bernardi, L.A. (1996) *Política e formação de preços: uma abordagem competitiva sistêmica e integrada*. São Paulo, Atlas.
- Bertolini, D. (2010). *Terceirização e rotatividade de mão de obra: um estudo em uma empresa de serviços na área de limpeza e conservação*. TCC (Graduação em Administração). Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Beusker, E., Stoy, C., & Pollalis, S. N. (2012). Estimation model and benchmarks for heating energy consumption of schools and sport facilities in Germany. *Building and Environment*, 49, 324–335
- Bigger, A. S., & Bigger, L. B. (2007). Contract vs. In-House Staff: Finding the right souce for custodial and maintenance operations. *The Bulletin*, 75(3), 3–8.
- Bilhim, J. (2009). Recursos humanos e as novas regras da AP. *Interface Administração Pública*. Disponível em <[www.algebrica.pt/i\\_ap](http://www.algebrica.pt/i_ap)>
- Bisman, J. E. (2008). Australian Public-Sector Outsourcing in the Golden Era: Cost Savings Evidence or Anecdote. *Australian Accounting Review*, 18(2), 108–122.
- Bitti, E. J. S., Aquino, A. C. B. De, & Cardoso, R. L. (2011). Adoção de sistemas de custos no setor público: reflexões sobre a literatura nacional veiculada em periódicos acadêmicos. *Revista Universo Contábil*, 7(3), 06–24. doi:10.4270/ruc.2011319
- Bjørnenak, T. (2000). Understanding cost differences in the public sector - a cost drivers approach. *Management Accounting Research*, 11(2), 193–211.
- Blaxill, M. F., & Hout, T. M. (1991). The fallacy of the overhead quick fix. *Harvard Business Review*, 69(4), 93-101.

- Bornia, A. C. (2002). *Análise Gerencial de Custos*. Porto Alegre:Bookman.
- Bouman, J.; Trienekens, J.; Zwan, M. (1999). Specification of service level agreements, clarifying concepts on the basis of practical research. In *Proceedings of the Software Technology and Engineering Practice*, IEEE Computer Society Washington, DC, p. 169-180.
- Boussabaine, H., Sliteen, S., & Catarina, O. (2012). The impact of hospital bed use on healthcare facilities operational costs: The French perspective. *Facilities*, 30(1), 40–55
- Bresser Pereira, L. C. (1997). A Reforma do Estado dos anos 1990: lógica e mecanismos de controle. In: *Cadernos MARE da Reforma do Estado*. V. 1. Brasília, Ministério da Administração e da Reforma do Estado.
- Bresser Pereira, L. C. (1999). Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*. N. 4, p. 5-28, out/dez.
- Camp, R.C. (1989). *Benchmarking: The search for industry best practices that lead to superior performance*. Milwaukee, WI: Quality Press.
- Campbell, J. L. (2011). Cutting costs and improving outcomes for janitorial services. *Facilities Manager*, (october), 34–39.
- Campbell, J. L., & Bigger, A. S. (2008). Cleanliness and learning in Higher Education. *Facilities Manager*, (august), 28–36.
- Campbell, J. L., & Campbell, K. W. (2013). *Cleaning as an Engineered Process: lean principles for a neglected industry* (p. 105). Provo, Utah. Disponível em <http://kathycampbell1.files.wordpress.com>
- Carelli, R.L. (2003). *Terceirização e Intermediação da Mão-de-Obra: ruptura do sistema trabalhista, mecanização do trabalho e exclusão social*. Rio de Janeiro: Renovar.
- Castro, F. W. de. (2006). *Implementação de estratégias de realização de leilão reverso - estudo de caso em empresa do segmento industrial*. Dissertação (Mestrado em Administração). Faculdades IBMEC/RJ.
- Cavalluzzo, K.; Ittner, C.(2004) Implementing performance measurement innovations: evidence from government. *Accounting Organizations and Society*, v. 29, p. 243-267
- Cavanaugh, J. (1990). Cutting Cleaning Costs and Concerns. *Journal of Property Management*, 55(5), 37–39.
- Chalos, P., (1995), ‘Costing, Control and Strategic Analysis in Outsourcing Decisions’, *Cost Management*, Winter: 31– 7.
- Coase, R.H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica* (4), November: 386–405.
- Costa, F. B. da. (2008). *Moisés e Nilce: retratos biográficos de dois garis. Um estudo de psicologia social a partir de observação participante e entrevistas*. Tese (Doutorado em Psicologia). Universidade de São Paulo.
- Costa, M. da S. C. (1994) Terceirização/Parceria e implicações no âmbito jurídico-sindical. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 6-11, jan.-fev.

Costa, S. (2011). Análise de custos de concorrentes: um estudo dos determinantes de custos no setor de eletroeletrônicos. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade). FEA. Universidade de São Paulo.

Cotts, G.C. and Rondeau, E.P., 2004, *The facility manager's guide to finance and budgeting*. (New York: American Management Association).

Davies, S. (2009). *Making the connections: Contract cleaning and infection control, A report for UNISON*, Londres: UNISON.

De Ruijter, E.; Treas, J.K.; Cohen, P.N. Outsourcing the gender factory: living arrangements and service expenditures on female and male tasks. *Social Forces, Chapel Hill*, v. 84, n. 1, p. 305-322, Sep. 2005.

Degraeve, Z; Labro, E. & Roodhooft, F. (2004). Total Cost of Ownership Purchasing of a Service: the Case of Airline Selection at Alcatel Bell. *EJOR* 156(1): 23-40.

Demo, P. (2000). *Metodologia do conhecimento científico*. São Paulo: Atlas.

Dieese. *Os trabalhadores frente à terceirização*. Pesquisa nº 7. São Paulo, 1993.

Diehl, C., Miotto, G., & Souza, M. (2010). Análise da tecnologia das aeronaves como determinante de custos no setor de aviação comercial brasileiro. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, 12(35), 191–207.

Domberger, S. & Li, E. (1995), An ordered-probit analysis of price and performance in competitively tendered contracts, *Australian Economic Review*, vol. 28, no. 2, pp. 14–22.

Domberger, S. and Jensen, P. H. (1997). Contracting out by the public sector: theory, evidence, prospects. *Oxford Review of Economic Policy* 13(4): 67–78.

Domberger, S., & Hensher, D. (1993). On the Performance of Competitively Tendered, Public Sector Cleaning Contracts. *Public Administration*, 71(3), 441–454.

Domberger, S., Hall, C., & Li, E. A. L. (1995). The determinants of price and quality in competitively tendered contracts. *The Economic Journal*, 105(november), 1454–1470.

Domberger, S., Jensen, P. H., & Stonecash, R. E. (2002). Examining The Magnitude And Sources Of Cost Savings Associated With Outsourcing. *Public Performance & Management Review*, 26(2), 148–168.

Dorsch, J., & Yasin, M. (1998). A framework for benchmarking in the public sector: literature review and directions for future research. *International Journal of Public Sector Management*, 11(2), 91–115

Druck, M. da G. (1999) *Terceirização – (Des)Fordizando a Fábrica: um estudo do complexo petroquímico*. São Paulo: Boitempo Editorial.

Dryden, R., & Stanford, J. (2012). *The Unintended Consequences of Outsourcing Cleaning Work*. Ontario: Canadian Centre for Policy Alternatives. Disponível em <[www.policyalternatives.ca](http://www.policyalternatives.ca)>

Ellis, B. A. (2006). Reorganization of Custodial Work. *The Jethro Project*, (May), 1–7. Disponível em <[www.jethroproject.com](http://www.jethroproject.com)>

- Ellram, L. M. & Siferd, S. P. (1998). Total cost of ownership: a key concept in strategic cost management decisions. *Journal of Business Logistics*, 19(1):55- 84, 1998.
- Escobar, C. (2010). Terceirização de limpeza projeta alta de até 25%. DCI, *Diário Comércio, Indústria e Serviços*. Disponível em <http://www.dci.com.br> acesso em 16/01/2012.
- Faria, A. de. (1994). Terceirização: um desafio para o movimento sindical. In: Martins, H de S; Ramalho, J R. *Terceirização: diversidade e negociação no mundo do trabalho*. São Paulo: Hucitec – CEDI/NETS, 1994. p. 41-61
- Febrac. (2009). Febrac não aprova o uso do pregão nos processos licitatórios do segmento. *Seminário de Terceirização no Serviço Público*. Porto Alegre-RS: Câmara Municipal de Porto Alegre. Disponível em [http://www.revistahigiplus.com.br/destaque\\_do.is.html](http://www.revistahigiplus.com.br/destaque_do.is.html)
- Febrac. (2010). *Febrac e Fenavist participam de audiência no Ministério do Planejamento*. Disponível em <http://www.febrac.org.br/febrac2008/detailClipping.php?clipping=150610#>
- Febrac. (2012a). *A força do setor: pesquisa 2011*. Disponível em [http://seacrj.files.wordpress.com/2012/06/febrac\\_pesquisa2012.pdf](http://seacrj.files.wordpress.com/2012/06/febrac_pesquisa2012.pdf)
- Febrac. (2012b). A difícil “arte” da precificação na limpeza. *Higiplus* (2º trim/2012).
- Febrac. (2006). *Rede Vida discute o fenômeno da terceirização*. Disponível em <<http://www.febrac.com.br/showNews.php?type=1&id=342>> acesso em 12/07/2013
- Ferraz, G., & Rocha, F. (1998). *Os serviços de limpeza e conservação no Brasil. Texto para discussão*. Rio de Janeiro, RJ: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.
- Ferreira, F. P. (2005). *Gestão de facilities: estudo exploratório da prática em empresas instaladas na região metropolitana de Porto Alegre*. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil). Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Fiathoski, M. (2011). Multiplicando a rentabilidade com especificações e processos adequados. In *23º Congresso Internacional do Mercado Profissional de Limpeza*. São Paulo.
- Fill, C., & Visser, E. (2000). The outsourcing dilemma: a composite approach to the make or buy decision. *Management decision*, 38(1), 43–50. Disponível em <http://www.emeraldinsight.com/journals.htm?articleid=865121&show=abstract>
- Fitzsimmons, J; Fitzsimmons, M. (2000). *Administração de Serviços: operações, estratégia e tecnologia da informação*. 2. Ed. Porto Alegre:Bookman.
- Fraser, L., & Quiggin, J. (1999). Competitive tendering and service quality. *Just Policy*, 17, 53–57.
- Friedlaender, A. F. et al. Costs, technology and productivity in the U.S. automobile industry. *The Bell Journal of Economics*, v. 20, n. 1, p.1024-1048, 1988.
- GAO, General Accounting Office (1981). *GSA’s Cleaning Costs Are Needlessly Higher Than In The Private Sector*. Disponível em [www.gao.gov/products/AFMD-81-78](http://www.gao.gov/products/AFMD-81-78)
- GAO, General Accounting Office (2002). *Contract Management: Guidance Needed for Using Performance-Based Service Contracting*. Washington. Disponível em [www.gao.gov/products/GAO-02-1049](http://www.gao.gov/products/GAO-02-1049)

- Garcia, R. B. (2007). Terceirização: impacto sobre os custos de mão-de-obra. *Caminhos de geografia - revista online*, 8(21), 100–108.
- Gil, A C (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa*.4. ed. São Paulo: Atlas
- Giosa, L. A. (1993). *Terceirização: Uma Abordagem Estratégica*. São Paulo : Editora Pioneira.
- Grimshaw, B., (1999). Facilities management: the wider implications of management change. *Facilities*, Vol. 12, No. 1/2, pp. 24-30
- Grönroos, C. *Marketing: Gerenciamento e serviços*. Rio de Janeiro: Campus, 1995.
- Haas, H. de, & Hansen, A. P. (2010). Facilities management in a service supply. In *22nd Annual NOFOMA Conference* (pp. 631–645). Kolding, Denmark: University of Southern Denmark.
- Higiplus. (2010, Agosto). *Acertando na terceirização*. p 6–8.
- Higiplus. (2011, 4º Trim). *A grande questão: metro quadrado ou colaborador*. Disponível em <http://www.seguridade.com.br/grupo/pt/noticias/?id=148>
- Ho, D. C. W., Chan, E. H. W., Wong, N. Y., & Chan, M. (2000). Significant metrics for facilities management benchmarking in the Asia Pacific region. *Facilities*, 18(13), 545–556.
- Ho, Samuel, K. M. (1997). Workplace learning: the 5-S way. *Journal of Workplace Learning*, 9(6), 185.
- Hurkens, C.A.M., Valk, W. van der & Wynstra, J.Y.F. (2006). Total Cost of Ownership in the Services Industry: A Case Study. *The Journal of Supply Chain Management*, 42(1), 27-37
- Jensen, P.A. (2008), *Facilities Management for students and practitioners*, Center for Facilities Management – Realdania Research, DTU Management.
- Kakabadse, N., & Kakabadse, A. (2000). Critical review–outsourcing: a paradigm shift. *Journal of Management*, 19(8), 670–728. Disponível em <http://www.emeraldinsight.com/journals.htm?articleid=880410&show=abstract>
- Kaplan, R & Norton, D P. *A estratégia em ação: balanced scorecard*. Rio de Janeiro: Campus, 1997. 344p
- Kauling, B. T. (2005). *Terceirização dos Serviços na UDESC*. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade do Estado de Santa Catarina.
- Kelley, J. T. (2002). *Case Studies in Costing*. In *Cost Information and Government Decision Making* (On-line Ed.). Government Finance Officers Association (GFOA). Disponível em <http://home.xnet.com/~jkkelley/Publications/Costing.fldr/Costing.html>
- Kelliher, C. (1997). Competitive tendering in NHS catering: a suitable policy? *Health Manpower Management*, 23(5), 170–180.
- Kincaid D G (1994). Measuring Performance in Facility Management, *Facilities* Vol 12 No. 6 pp17- 20.

- Korka, J., Oloufa, A., & Thomas, H. (1997). Facilities computerized maintenance management systems. *Journal of architectural engineering*, (3), 118–123.
- Kotler, Philip. (1998). *Administração de marketing: análise, planejamento, implementação e controle*. 5ª ed. São Paulo: Atlas
- Lacerda, D. P., & Caulliraux, H. M. (2007). Proposição de uma abordagem para o redesenho da Instrução Normativa nº 18 a partir de elementos da Engenharia e Gestão de Serviços. In *SEGeT – Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia* (pp. 1–15). Resende/RJ.
- Lai, J.H.K. & Yik, F.W.H. (2008), “Benchmarking operation and maintenance costs of luxury hotels”, *Journal of Facilities Management*, Vol. 6 No. 4, pp. 279-89
- Lakatos, E. M; Marconi, M. de A. (2005). *Fundamentos da metodologia científica*. 6 ed. São Paulo: Atlas.
- Langfield-Smith, K., & Smith, D. (2003). Management control systems and trust in outsourcing relationships. *Management Accounting Research*, 14(3), 281–307.
- Lapsley, I., & Wright, E. (2004). The diffusion of management accounting innovations in the public sector: a research agenda. *Management Accounting Research*, 15(3), 355–374.
- Lavy, S., Garcia, J. a., & Dixit, M. K. (2010). Establishment of KPIs for facility performance measurement: review of literature. *Facilities*, 28(9/10), 440–464.
- Limpeza Plus. (2005, Novembro). *Pesquisa “a força do setor”: O Fim da Invisibilidade no Setor de Limpeza e Conservação*. Edição Especial. Disponível em [www.seac-sc.org.br](http://www.seac-sc.org.br)
- Lobato Neto, L. L. (2011). A obrigação de estabelecer uma equipe mínima de funcionários em editais para a contratação de serviços de limpeza de prédios públicos. *Revista Zênite de Licitação e Contratos – ILC* (212).
- Lord, B. R. (1996). Strategic management accounting: the emperor’s new clothes? *Management Accounting Research*, 7, 347–366.
- Lourenço, A. I. (2003). *Terceirização da segurança patrimonial no governo do Distrito Federal: o caso do Departamento de Estradas de Rodagem*. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). Universidade Federal de Santa Catarina.
- Lovelock, C; Wright, L. (2001) *Serviços:marketing e gestão*. São Paulo: Saraiva.
- Maçãira, E de F. (2004) *Morbidade respiratória em trabalhadores em limpeza interna da região metropolitana do Estado de São Paulo*. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública). Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- MacArthur, J., & Stranahan, H. (1998). Cost driver analysis in hospitals: A simultaneous equations approach. *Journal of Management Accounting Research*, 10, 279–312.
- Madritsch, T. (2009). Best practice benchmarking in order to analyze operating costs in the health care sector. *Journal of Facilities Management*, 7(1), 61–73.
- Madritsch, T., Steixner, D., Ostermann, H., & Staudinger, R. (2008). Operating cost analyses of long-term care facilities. *Journal of Facilities Management*, 6(2), 152–170.

- Magalhães, Y. T. de, Carvalho Neto, A. M., & Gonçalves, P. P. B. (2010). Os Múltiplos Desafios da Gestão de Terceirizados: a experiência dos gestores de contratos. *Revista de Ciências da Administração*, 12(16), 116–143.
- Malik, RE, Cooper, RA & Griffith, CJ (2003) ‘Use of audit tools to evaluate the efficacy of cleaning systems in hospitals’, *American Journal of Infection Control*, Vol. 31 No. 3, pp. 181-187
- Marinho, S. (1999) *Utilização do Conceito da Gestão Estratégica de Custos Dentro do Balanced Scorecard*. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). Universidade Federal de Santa Catarina.
- Martin, L. L. (1999). Performance Contracting: Extending Performance Measurement to Another Level. *The Public Administration Times* 22 (January): 1&2.
- Massheder, K., & Finch, E. (1998a). Benchmarking methodologies applied to UK facilities management. *Facilities*, 16(3), 99–106.
- Massheder, K., & Finch, E. (1998b). Benchmarking metrics used in UK facilities management. *Facilities*, 16(5), 123–127.
- McFarlan, W.F. & Nolan, R.L. (1995). How to Manage an IT Outsourcing Alliance. *Sloan Management Review*, Winter 1995, Vol. 36, No. 2, pp. 9-23
- McLennan, P. (2004). “Service operations management as a conceptual framework for facility management”, *Facilities*, Vol.22, No. 13/14, pp. 344-348.
- Medeiros, A. L., Silva, W. A., & Montevechi, J. A. B. (2004). Custo e mark-up na formação de preço: um estudo de caso no setor de serviços de conservação e limpeza. In *XI Congresso Brasileiro de Custos* (pp. 1–19). Porto Seguro, BA.
- Messing, K. (1998) ‘Hospital Trash: Cleaners Speak of Their Role in Disease Prevention.’ *Medical Anthropology Quarterly*, Vol.12, No. 2, pp. 168-187
- Milne, R. G. (1993). Contractors’ experience of compulsory competitive tendering: a case study of contract cleaners in the NHS. *Public Administration*, 71(Autumn), 301–321.
- Moore, B. (1997). Slash Custodial Costs With Team Cleaning. *School Planning & Management*, 36(8), 31–32.
- Moreira, C. H. de A., & Costa, G. dos S. (2011). Custos de serviços continuados: a nova metodologia de Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para a fixação de valores limites para a contratação de serviços de vigilância e limpeza. In *IV Congresso CONSAD de Gestão Pública*. Brasília-DF.
- Moreto, L. (2000). *A Gestão Eficaz de Contratos: Suporte para a Implantação de Terceirização de Serviços – Caso Petrobras – Unidade Espírito Santo*. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). Universidade Federal de Santa Catarina.
- Motta, A. R. (2010). *O combate ao desperdício no gasto público: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público federal norte-americano e brasileiro*. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade de Campinas.
- Moy, P. (2005). *Best practices and trends in performance based contracting*. Olympia,

- Nelli, R. (2006). *Operations and Maintenance Adequacy in California Public Schools: An Evidenced-based Approach*. Tese (Doctor of Education). University of Southern California.
- Nik-Mat, N. E. M., Kamaruzzaman, S. N., & Pitt, M. (2011). Assessing The Maintenance Aspect of Facilities Management through a Performance Measurement System: A Malaysian Case Study. *Procedia Engineering*, 20, 329–338.
- Nunes, M. A (1998). *Custos no serviço público*. Brasília: ENAP. Texto para discussão, 31.
- Olak, P. A. (2000). *Bases para a eficácia na aplicação do contrato de gestão nas organizações sociais brasileiras*. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis). FEA. Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Oliveira, A. L. A. de. (2009). *Terceirização e satisfação com o trabalho*. Fundação Getúlio Vargas.
- Ouchi, W.G. (1980). Markets, Bureaucracies and Clans. *Administrative Science Quarterly* 25, March: 129–41
- Padovani, A. (2012). *SST em serviços terceirizados de limpeza e conservação: aspectos gerais*. Disponível em [www.areaseg.com/pdf/sstemservicosterceirizados.pdf](http://www.areaseg.com/pdf/sstemservicosterceirizados.pdf)
- Pagnoncelli, D. (1993). *Terceirização e Parceirização: Estratégias para o Sucesso Empresarial*. Rio de Janeiro, Gráfica JB.
- Palma, A. B. (2004) Aspectos jurídicos da terceirização. *Gazeta Mercantil/Legal e Jurisprudência*, v. 5, n. 9, set.
- Palmer, B., & Paxton, C. (2010). *Measuring Janitorial Productivity*. Provo, Utah.
- Panarella, P. J. M. (2010). *Gestão e mensuração de custos: semelhanças e divergências entre a microeconomia e a contabilidade gerencial*. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade). Universidade de São Paulo.
- Parasuraman, A; Zeithaml, V A; Berry, L L. (1985) A conceptual model of service quality and its implications for future research. *Journal of Marketing*. V.49, fall, p.41-50.
- Parra Filho, D; Santos, J. A. (1998). *Metodologia científica*. 5. ed. São Paulo: Futura.
- Pastore, José. (2005). *A modernização das Instituições do Trabalho: encargos sociais e reformas trabalhista e sindical*. São Paulo: LTr.
- Paulucci, P. L. (2011). Estudo do mercado de limpeza profissional. In *23o Congresso Internacional do Mercado Profissional de Limpeza* (pp. 1–30). São Paulo, SP.
- Peters, B. (1997). Policy transfers between governments: the case of administrative reforms. *West European Politics*. (pp. 71-78).
- Pinto, R. L. (2009). *Qualidade no serviço de manutenção predial terceirizado: um estudo de caso em uma organização pública autárquica*. Tese (Doutorado em Administração). Universidade de São Paulo.
- Pochmann, M. (2008). *A Transnacionalização da Terceirização na Contratação do Trabalho*. Campinas: Idéias.

- Porter, M E. (1989). *Vantagem competitiva: criando e sustentando um desempenho superior*. Rio de Janeiro: Campus.
- Prager, J. (1994). Contracting Out Government Services: Lessons from the Private Sector. *Public Administration Review* 54, 2: 176–84.
- Queiroz, C. A. R. S. (1998). *Manual de Terceirização: Como encontrar os caminhos para a competitividade, com flexibilidade empresarial e atendimento do mercado, ganhando da concorrência e satisfazendo os anseios e interesses dos consumidores*. São Paulo: STS Publicações e Serviços Ltda.
- Quesado, P. R.; Rodrigues, L, L. (2007) A gestão estratégica de custos em grandes empresas portuguesas. *Rev Ibero Americana Contab Gestion*, v.1, n.10, p.121-143.
- Quinello, R. (2011). *Inovação e melhoria nas facilidades e desempenho operacional*. Tese (Doutorado em Administração). FEA. Universidade de São Paulo.
- Reh fuss, J., 1990, ‘Contracting Out and Accountability in State and Local Governments: The Importance of Contract Monitoring’, *State and Local Government Review* 22, 1: 44–8.
- Reis, E. A. & Reis, I. A. (2002). *Análise descritiva de dados: Síntese numérica*. Relatório Técnico RTP-02/2002. Série Ensino. Departamento de Estatística. Universidade Federal de Minas Gerais. Disponível em <ftp://ftp.est.ufmg.br/pub/rts/rte0202.pdf>
- Rindfleisch, A.; Heide, J. B. Transaction Cost Analysis: Past, Present, and Future Applications. *Journal of Marketing*, v. 61, n. 4, p. 30-54, 1997
- Rocha, W. (1999). *Contribuição ao estudo de um modelo conceitual de Sistema de Informação de Gestão Estratégica*. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis). FEA. Universidade de São Paulo.
- Rosa, E. B. (2006). *Indicadores de desempenho e sistema ABC: o uso de indicadores para uma gestão eficaz do custeio e das atividades de manutenção*. Tese (Doutorado em Engenharia). Escola Politécnica. Universidade de São Paulo.
- Roslender, R., & Hart, S. J. (2003). In search of strategic management accounting: theoretical and field study perspectives. *Management Accounting Research*, 14(3), 255–279.
- Rüsch enbaum, P. A. (2010). *The determination of cost drivers of three public district hospitals in the Western Cape*. Masters Degrees (Business School). University of Stellenbosch.
- Salmirs, S. (2004, October 6). Outsourcing janitorial services makes sense with ABM. *Real Estate Weekly*.
- Sampaio, R A. (2011). Resolução CNJ nº 98: afinal, qual o objeto da terceirização?. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 16, n. 2813, 15 mar. 2011 . Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/18685>>. Acesso em: 4 ago.2013.
- Santana, T. (2011). Melhorando a produtividade de atividades de limpeza através da implantação de boas práticas oriundas do mercado internacional. In *Congresso & Expo ABRAFAC*. São Paulo, SP: ABRAFAC. Disponível em [www.abrafac.org.br](http://www.abrafac.org.br)

- Sant'ana, Z. A. ; Rocha, W. (2006). Custo total de propriedade: um estudo da sua aplicabilidade à lei de licitações. *6º Congresso USP de Controladoria e Contabilidade*.
- Santos, L. C. (2000). *Projeto e Análise de Processos de Serviços: avaliação de técnicas e aplicação em uma biblioteca*. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). Universidade Federal de Santa Catarina.
- Santos, L. S. dos. (2004). *Gestão Estratégica de Custos em Empresas de Terceirização de Serviços de Instalação e Manutenção de Redes de Telecomunicações*. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Scarpin, J E; Slomski, V (2007). Estudo dos fatores condicionantes do índice de desenvolvimento humano nos municípios do estado do Paraná: instrumento de controladoria para a tomada de decisões na gestão governamental. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, n. 41, v. 5, set. / out. p. 909-933.
- Schimidt, M. F. (1999). *Nova história crítica*. São Paulo: Nova Geração.
- Serra, S. M. B. (2004) Qualidade na Terceirização. In: Oliveira, O.J. (Org). *Questão da qualidade: tópicos avançados*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning.
- Shank, J K.; Govindarajan, V. (1997) *A revolução dos custos: como reinventar e redefinir sua estratégia de custos para crescer em mercados crescentemente competitivos*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Silva Filho, J. C. da, & Costa, M. A. E. da. (2003). Redução de Custo em um Hospital Público de Grande Porte através da Gestão da Mão-de-obra Terceirizada. In *VIII Congresso Internacional de Custos* (pp. 1–15). Ponta de Leste, Uruguai: Instituto Internacional de Custos.
- Sirelli, P. M. (2008). *Terceirização na esfera pública estatal: estratégia (im) posta à Universidade Federal de Juiz de Fora*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Federal de Juiz de Fora.
- Slomski, V. (1999). *Teoria do agenciamento no estado: uma evidenciação da distribuição de renda econômica produzida pelas entidades públicas de administração direta*. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) - Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Slomski, V. (2001). *Manual de contabilidade pública: um enfoque na contabilidade municipal*. São Paulo: Atlas. 375 p.
- Slomski, V. (2007). *Controladoria e governança na gestão pública*. São Paulo: Atlas.
- Souza Pinto, S. (1995). *Terceirização e qualidade de serviços nas empresas estaduais paulistas*. Tese (Doutorado em Administração). Faculdade de Economia e Administração, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Souza, B. C.; Rocha, W. (2009). *Gestão de Custos Interorganizacionais*. São Paulo: Atlas
- Souza, E. S. de. (2010). A “Maquiagem” do trabalho formal: Um estudo do trabalho das mulheres terceirizadas no setor de limpeza na Universidade Federal da Bahia. In *III Seminário Nacional de Trabalho e Gênero*. Goiânia, GO. Disponível em [http://strabalhoe genero.cienciassociais.ufg.br/uploads/245/original\\_ELAINE.pdf](http://strabalhoe genero.cienciassociais.ufg.br/uploads/245/original_ELAINE.pdf)

- Souza, M. A.; Mezzomo, F. (2012). Determinantes de Custos em Empresas de Pequeno Porte do Setor Moveleiro: Um Estudo Em Empresas da Serra Gaúcha. *Revista Contabilidade e Controladoria*, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 131-149.
- Stevens, B. (1984). Comparing public and private sector productive efficiency: An analysis of eight activities. *National Productivity Review*, (autumn), 395–406. Disponível em <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/npr.4040030405/abstract>
- Stoy, C., & Kytzia, S. (2006). Benchmarking electricity consumption. *Construction Management and Economics*, 24(10), 1083–1089.
- Stoy, C., & Kytzia, S. (2008). Utility costs: a survey of Swiss office buildings. *Journal of Facilities Management*, 6(2).
- Stoy, C. (2007). The application of a benchmarking concept. *Journal of Facilities Management*, 5(1), 9–21.
- Stoy, C., & Johrendt, R. (2008). Cleaning management of owner-operated real estate. *Facilities*, 26(3/4), 131–143.
- Stoy, C., & Kytzia, S. (2005). Cost of outsourcing versus cost of rental services for office buildings in Switzerland. *Journal of Corporate Real Estate*, 7(3), 246–257.
- Then, D. S. S. (1996), "Minimum data sets –finding the balance in benchmarking" *Facilities* Vol 14, Numbers 1/2, pp. 47–51
- Torres Jr, N., & Lopes, A. L. M. (2013). A produtividade em serviços: uma análise à luz da revisão sistemática de literatura. *Revista Produção Online*, 13(1), 318–350.
- Torres, I. (2013, Junho 7). Nas sombras, uma gastança de 4,3 bilhões. *ISTOÉ Independente*. Disponível em <http://www.istoe.com.br/reportagens>
- Troster, R.L.; Morcillo, F.M. (1999). *Introdução à economia*. São Paulo: Makron Books.
- Trumbull, W., & Witte, A. (1981). Determinants of the Costs of Operating Large-Scale Prisons with Implications for the Cost of Correctional Standards. *Law & Society Review*, 16(1), 115–137.
- University Purdue. (2010). *Review and Assessment of Custodial Services West Lafayette Campus*. Disponível em [www.purdue.edu](http://www.purdue.edu)
- Valois, Û. de, & Almeida, A. T. de. (2009). Modelo de apoio à decisão multicritério para terceirização de atividades produtivas baseado no método SMARTS. *Produção*, 19(2), 249–260.
- Vining, A. & Globerman, S. (1999). A conceptual framework for understanding the outsourcing decision. *European Management Journal*. Vol. 17. No. 6, 645-654
- Wagner, P. V., & Reginaldo, J. C. (2004). A representatividade dos Encargos Sociais nos custos de mão- de-obra e preço de venda: um estudo de caso em uma empresa de serviços da grande Florianópolis (SC). In *XI Congresso Brasileiro de Custos*. Porto Seguro, BA.
- Walker, J. (2002). University of New Mexico Converts to Team Cleaning. *College Planning & Management*, (Nov).

- Walls, M., Molly M. & Soren A.. 2005. Private markets, contracts, and government provision. What explains the organization of local waste and recycling markets? *Urban Affairs Review* 40(5): 590-613
- Watson G H (1992), "The Benchmarking Workbook: Adapting Best Practices for performance Improvement", *Productivity Press*, Portland, Oregon.
- Wauters, B. (2005). The added value of facilities management: benchmarking work processes. *Facilities*, 23(3/4), 142–151.
- Wehrle-Einhorn, R. J. (1993). Use of Performance-Based Standards in Contracting for Services. *Army Law*, 10. Disponível em <http://heionline.org>
- Werneck, R. L. F. (2005) Além da estabilização: desafios da agenda fiscal. *Revista Economia*, Vol 6, nº 3, p. 1-12, dez.
- Wiemer, A. P. M.; Ribeiro, D. C.(2004). Custos no Serviço Público. In: *4º Congresso USP de Controladoria e Contabilidade*. São Paulo: FEA-USP
- Williamson, O.E. (1979), The transaction cost economics: the governance of contractual relations, *Journal of Law and Economics*, Vol. 2, pp. 233-61.
- Wong, Y. L. P. (2005). *Facility management benchmarking: measuring performances using multi-attribute decision tools*. The Hong Kong Polytechnic University.
- Yin, R K. (2001). *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos*. São Paulo:Bookman.
- Yiu, C. Y. (2008). A conceptual link among facilities management, strategic management and project management. *Facilities*, 26(13/14), 501–511.
- Young, R. (2003). *Planning guide for maintaining school facilities*. Washington. Disponível em <https://nces.ed.gov/pubs2003/2003347.pdf>

## APÊNDICE 1: Respostas às solicitações de acesso à informação

### 1) Protocolo e-Sic nº 03950002732201316. Consulta ao Ministério do Planejamento.

Dados do Pedido	
Protocolo	03950002732201316
Solicitante	Franklin Brasil Santos
Data de abertura	05/04/2013
Orgão Superior Destinatário	MP - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Descrição	<p>Solicito que seja disponibilizada cópia do processo administrativo que deu origem às produtividades de limpeza estabelecidas na Portaria MARE nº 3.256/1996, que fixou limites para as contratações dos serviços de limpeza e conservação. Especificamente, quero conhecer os estudos e/ou levantamentos que subsidiaram o estabelecimento desses parâmetros de produtividade.</p> <p>Solicito, também, o processo administrativo que tratou do estudo determinado pelo TCU à SLTI conforme item 9.1.6 do Acórdão nº 1753/2008: “9.1.6. realize estudos de forma a ajustar os valores de produtividade mínima para serviços de limpeza e conservação estabelecidos pela IN nº 18/97”.</p> <p>Solicito, ainda, os processos administrativos que deram origem aos valores de produtividade de limpeza estabelecidos nos seguintes normativos:</p> <p>a) Art. 44 da IN/SLTI nº 02/2008  b) IN/SLTI nº 03/2009  c) IN/SLTI nº 04/2009</p>

Dados da Resposta	
Data de resposta	09/05/2013
Tipo de resposta	Acesso Parcialmente Concedido
Classificação do Tipo de resposta	Parte da informação inexistente
Resposta	<p>Senhor Franklin,</p> <p><b>Informamos que a resposta à sua solicitação segue em arquivo anexo.</b></p> <p>Atenciosamente,</p> <p>Serviço de Informações ao Cidadão (SIC)  Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP)  <a href="http://www.planejamento.gov.br/acessoainformacao">www.planejamento.gov.br/acessoainformacao</a></p>

Senhor Franklin,

O Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) agradece o seu contato.

Em atenção à sua solicitação, informamos que, após pesquisas em arquivos físicos e em nosso sistema de Controle de Processo e Documento (CPROD), **não foram localizados processos relativos à portaria nº 3.256/1996 e à IN nº 18/97**, mas foram encontrados diversos processos, abaixo relacionados, que versam sobre o assunto e que pertenciam ao antigo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE):

00554727 - "Divulgar aos órgãos integrantes do sistema de serviços gerais os novos valores limites a que se referem os artigos 16, 21, 22, 52 e 64 do decreto lei nº 2.300 corrigidos automaticamente com base na variação do bônus do Tesouro Nacional."

00660701 - "Resolve disciplinar o reajuste de preços contratados para a prestação de serviços de limpeza, conservação e vigilância."

00555458 - "Divulgar novos valores limites a que se refere o art. 8º do decreto nº 99.658, de 30 de outubro de 1990."

00555462 - "Divulgação de novos valores limites."

Anotamos que o acesso a esses processos poderá ser requerido diretamente ao Arquivo Central por meio do correio eletrônico [arquivo.central@planejamento.gov.br](mailto:arquivo.central@planejamento.gov.br) ou pelo telefone 2020 5121.

Registramos que os processos de que tratam das demais Instruções Normativas mencionadas são os de Nº 04300.005627/2006-27, Nº 04300.004338/2009-53 e Nº 04300.008606/2009-14 que contém 437, 137 e 5 páginas respectivamente.

Orientamos que para obter cópia dos referidos processos, é necessário efetivar o devido pagamento das despesas voltadas ao ressarcimento do custo envolvido na reprodução do material – conforme orientações do Art. 12 da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação): "O serviço de busca e fornecimento da informação é gratuito, salvo nas hipóteses de reprodução de documentos pelo órgão ou entidade pública consultada, situação em que poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados", cujo Parágrafo Único determina ainda que: "Estará isento de ressarcir os custos previstos no caput todo aquele cuja situação econômica não lhe permita fazê-lo sem prejuízo do sustento próprio ou da família, declarada nos termos da Lei no 7.115, de 29 de agosto de 1983."

No arquivo em anexo, estão indicados os procedimentos necessários para a obtenção das cópias dos e também estão especificadas as formas de acesso à cópia (que pode ser retirada presencialmente no SIC, na sede do MP, ou enviada para o endereço cadastrado no e-SIC. Neste último caso, o envio se dará mediante o pagamento das despesas com postagem).

Caso haja interesse, aguardamos a sua comunicação de que o devido pagamento das cópias foi efetuado, para solicitarmos à unidade responsável a sua produção - que deverá ser feita em até 10 dias após a confirmação do pagamento ou da entrega de declaração de pobreza, de acordo com o Parágrafo Único do Art. 18 do Decreto Nº 7.724/2012.

Informamos que o valor da cópia unitária no Ministério do Planejamento é de R\$ 0,05 (cinco centavos) para cópias em preto e branco e R\$ 0,56 (cinquenta e seis centavos) para cópias coloridas, de acordo com a Norma Operacional/SPOA Nº 01, de 2011.

Atenciosamente,

Coordenação de Documentação e Informação  
Coordenação-Geral de Documentação e Administração Predial  
Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA)  
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP)

Coordenação-Geral de Normas  
Departamento de Logística e Serviços Gerais  
Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI)  
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP)

### Dados do Recurso de 1ª Instância

Tipo de Recurso                      Informação incompleta

#### *Justificativa*

Não houve menção, na resposta, ao pedido sobre o processo administrativo que tratou do estudo determinado pelo TCU à SLTI conforme item 9.1.6 do Acórdão nº 1753/2008: “9.1.6. realize estudos de forma a ajustar os valores de produtividade mínima para serviços de limpeza e conservação estabelecidos pela IN nº 18/97”.

Reitero o pedido. Deixo claro que meu interesse é entender os fundamentos, técnicas, metodologia, cálculos, fontes e outros aspectos que deram suporte aos parâmetros de produtividade mínima adotados atualmente pelo MPOG para serviços de limpeza. O TCU fez uma determinação, em 2008, conforme acima, para que o MPOG elaborasse estudos para ajustar essas produtividades. Quero ter acesso a esse estudo ou obter informação clara e precisa sobre a forma como se atendeu à determinação do TCU.

### Resposta Recurso

Data da Resposta                      14/05/2013

Prazo Limite para Recurso            27/05/2013

Tipo Resposta                            Indeferido

#### *Justificativa*

Senhor Franklin,

**Informamos que não localizamos em nossos arquivos o processo administrativo pertinente aos estudos determinados pelo subitem 9.1.6 do Acórdão 1.753/2008** sobre os valores de produtividade mínima para serviços de limpeza e conservação estabelecidos pela IN nº 18/97.

Contudo, continuaremos no esforço de localizar tal documentação.

Atenciosamente,

Diretoria de Logística e Serviços Gerais  
Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação  
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP)

Serviço de Informações ao Cidadão (SIC)  
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP)  
[www.planejamento.gov.br/acessoinformacao](http://www.planejamento.gov.br/acessoinformacao)

### Dados do Recurso de 2ª Instância

Tipo de Recurso Informação incompleta

A resposta não satisfaz o questionamento.  
 A SLTI/MPOG tinha obrigação de responder à determinação do TCU no subitem 9.1.6 do Acórdão 1.753/2008 sobre os valores de produtividade mínima para serviços de limpeza e conservação.  
 É improvável que não tenha ocorrido essa resposta, até porque o MPOG fez alterações nas produtividades mínimas de limpeza que eram previstas na IN 18/97 e passaram a ser reguladas pela IN 02/2008. Essa mudança, entretanto, ocorreu ANTES da determinação do TCU.  
 Meu questionamento é sobre a existência do ESTUDO que o Tribunal de Contas determinou à SLTI/MPOG.  
 Espero, com o recurso em 2ª instância, que o MPOG seja capaz de localizar o processo ou responder se existe ou não o estudo exigido pelo Controle Externo.

### Resposta Recurso

Data da Resposta 21/05/2013

Tipo Resposta Parcialmente deferido

Senhor Franklin,

Em atenção ao recurso interposto, informamos, inicialmente, que o Acórdão do Tribunal de Contas da União nº 1753/2008 – Plenário orientou a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no sentido de realizar dois estudos:

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

9.1.6. realize estudos de forma a ajustar os valores de produtividade mínima para serviços de limpeza e conservação estabelecidos pela IN nº 18/97;”

Salientamos que o mesmo Acórdão recomendou a adoção de índices de produtividade, com base em estudo realizado pela Casa Civil do Estado de São Paulo:

“9.2. recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - SLTI/MP que adote os valores de produtividade mínima estabelecidos no estudo realizado pela Casa Civil do Estado de São Paulo, conforme quadros a seguir, até que os estudos propostos no subitem 9.1.6. estejam concluídos: (...)”

Considerou-se, à época, que o estudo que objetivava a fixação de valores-limite era urgente, tendo em vista a existência de problemas metodológicos encontrados pelo TCU e relatados no referido Acórdão. Esses estudos, relativos a cada Unidade da Federação, encontram-se disponíveis no Portal de Compras do Governo Federal – [www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br), no link publicações/terceirização/cadernos técnicos.

Quanto à fixação de índices de produtividade mínima, **a SLTI acatou a sugestão do TCU de adotar a metodologia elaborada pela Fundação Instituto de Administração, contratada pela Casa Civil de São Paulo** e, dessa forma, editou a Instrução Normativa nº 3, de 2009, que alterou a Instrução Normativa nº 02, de 2008, conforme item 47 da Nota Técnica nº 110/2009/DLSG/SLTI-MP, de 19 de junho de 2009, que solicitou a referida alteração:

“47. Os arts. 44, 50, foram alterados e os arts. 51-A e 51-B incluídos para atender ao disposto no Acórdão do TCU-Plenário nº 1.753, de 2008 (...)”

Dessa forma, **não foi elaborado o estudo para definição de índices de produtividade mínima**, tendo em vista que o Ministério do Planejamento adotou os índices de produtividade de referência elaborados por meio de estudo técnico idôneo, com idêntico objeto, realizado para a Administração Pública, por meio da Casa Civil do Estado de São Paulo, recomendado pelo Tribunal de Contas da União.

Atenciosamente,

Ministra de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão

**2) Protocolo nº 68289133985. Consulta à Secretaria de Fazenda/SP.****SICSP - Resposta do Recurso da Solicitação de Informação**

noreplysic@sp.gov.br <noreplysic@sp.gov.br> 10 de maio de 2013 15:05

Para: digeratti@gmail.com

Prezado(a) Sr(a) Franklin Brasil Santos

Informamos que de acordo com a justificativa abaixo, o seu RECURSO de 1ª instância referente ao protocolo 68289133985, FOI INDEFERIDO pela autoridade máxima do órgão ou entidade.

**JUSTIFICATIVA DO INDEFERIMENTO:**

A partir de 06.02.2012, a Secretaria da Fazenda por meio da CEDC - Coordenadoria de Entidades Descentralizadas e Contratações Eletrônicas, assumiu a responsabilidade por um conjunto de ações que integram o processo de atualização e aprimoramento da metodologia CADTERC - Estudos Técnicos de Prestação de Serviços Terceirizados.

O primeiro modelo do estudo técnico de Limpeza Predial foi desenvolvido em 1996 com base nas Especificações Técnicas e em "produtividades médias" para prédios administrativos e para áreas de características comuns.

Os procedimentos para aferir a metragem de produtividade, tem como base a realização em diversos órgãos públicos, de análise da projeção horizontal de cada ambiente (planta baixa) versus a quantidade de técnicos de limpeza alocados para a prestação de serviço, obtendo-se dessa forma, a "produtividade média" para os diversos itens de limpeza apresentados e disponibilizados por meio do site [www.cadterc.sp.gov.br](http://www.cadterc.sp.gov.br).

**A Secretaria da Fazenda, atualmente, não dispõe dos registros físicos dos estudos preliminares, datados de 1996, que motivaram a construção dos cadernos técnicos.** O modelo utilizado absorveu a sistemática adotada em 1996, reproduzida nas planilhas de preços que fazem parte desses estudos e disponibilizados na Internet.

Dentro do conceito de melhoria continuada, encontram-se previstas atividades de revisão de processos de trabalho, que poderão culminar no aprimoramento de quesitos que fazem parte desses estudos.

Não obstante, a CEDC - Coordenadoria de Entidades Descentralizadas e Contratações Eletrônicas permanece à disposição para os esclarecimentos que, por ventura, se fizerem necessários.

Atenciosamente,

Secretaria da Fazenda

Gabinete do Secretário

Serviço de Informações ao Cidadão – SIC

[sic@fazenda.sp.gov.br](mailto:sic@fazenda.sp.gov.br) | Telefone (11) 3243-4391 | Fax (11) 3243-3500

Avenida Rangel Pestana, 300 – São Paulo – SP – CEP 01017-911

[www.fazenda.sp.gov.br/sic](http://www.fazenda.sp.gov.br/sic)

[www.sic.sp.gov.br](http://www.sic.sp.gov.br)

## APÊNDICE 2: Modelo de Planilha de Custos da IN nº 02/2008

### MÓDULO 1 : COMPOSIÇÃO DA REMUNERAÇÃO

<b>1</b>	<b>Composição da Remuneração</b>	<b>Valor(R\$)</b>
A	Salário Base	
B	Adicional de periculosidade	
C	Adicional de insalubridade	
D	Adicional noturno	
E	Hora noturna adicional	
F	Adicional de Hora Extra	
G	Intervalo Intra jornada	
H	Outros (especificar)	
	<b>Total de Remuneração</b>	

### MÓDULO 2: BENEFÍCIOS MENS AIS E DIÁRIOS

<b>2</b>	<b>Benefícios Mensais e Diários</b>	<b>Valor(R\$)</b>
A	Transporte	
B	Auxílio alimentação (vales, cesta básica, etc)	
C	Assistência médica e familiar	
D	Auxílio creche	
E	Seguro de vida, invalidez e funeral	
F	Outros (especificar)	
	<b>Total de Benefícios Mensais e Diários</b>	

Nota: o valor informado deverá ser o custo real do insumo (descontado o valor eventualmente pago pelo empregado).

### MÓDULO 3: INSUMOS DIVERSOS

<b>3</b>	<b>Insumos Diversos</b>	<b>Valor(R\$)</b>
A	Uniformes	
B	Materiais	
C	Equipamentos	
D	Outros (especificar)	
	<b>Total de Insumos Diversos</b>	

Nota: Valores mensais por empregado.

### MÓDULO 4: ENCARGOS SOCIAIS E TRABALHISTAS

#### Submódulo 4.1 - Encargos previdenciários e FGTS:

<b>4.1</b>	<b>Encargos previdenciários e FGTS</b>	<b>%</b>	<b>Valor(R\$)</b>
A	INSS		
B	SESI ou SESC		
C	SENAI ou SENAC		
D	INCRA		
E	Salário Educação		
F	FGTS		
G	Seguro acidente do trabalho		
H	SEBRAE		
	<b>TOTAL</b>		

Nota (1) - Os percentuais dos encargos previdenciários e FGTS são aqueles estabelecidos pela legislação vigente.

Nota (2) - Percentuais incidentes sobre a remuneração.

## Submódulo 4.2 - 13º Salário e Adicional de Férias

<b>4.2</b>	<b>13º Salário e Adicional de Férias</b>	<b>Valor(R\$)</b>
A	13 º Salário	
B	Adicional de Férias	
	<b>Subtotal</b>	
C	Incidência do Submódulo 4.1 sobre 13º Salário e Adicional de Férias	
	<b>TOTAL</b>	

## Submódulo 4.3 - Afastamento Maternidade

<b>4.3</b>	<b>Afastamento Maternidade</b>	<b>Valor(R\$)</b>
A	Afastamento maternidade	
B	Incidência do submódulo 4.1 sobre afastamento maternidade	
	<b>TOTAL</b>	

## Submódulo 4.4 - Provisão para Rescisão

<b>4.4</b>	<b>Provisão para Rescisão</b>	<b>Valor(R\$)</b>
A	Aviso prévio indenizado	
B	Incidência do submódulo 4.1 sobre aviso prévio indenizado	
C	Multa do FGTS do aviso prévio indenizado	
D	Aviso prévio trabalhado	
E	Incidência do submódulo 4.1 sobre aviso prévio trabalhado	
F	Multa do FGTS do aviso prévio trabalhado	
	<b>TOTAL</b>	

## Submódulo 4.5 - Custo de Reposição do Profissional Ausente

<b>4.5</b>	<b>Composição do Custo de Reposição do Profissional Ausente</b>	<b>Valor(R\$)</b>
A	Férias	
B	Ausência por doença	
C	Licença paternidade	
D	Ausências legais	
E	Ausência por Acidente de trabalho	
F	Outros (especificar)	
G	Incidência do submódulo 4.1 sobre o Custo de reposição	
	<b>TOTAL</b>	

## Quadro - resumo - Módulo 4 - Encargos sociais e trabalhistas

<b>4</b>	<b>Módulo 4 - Encargos sociais e trabalhistas</b>	<b>Valor(R\$)</b>
4.1	13 º salário + Adicional de férias	
4.2	Encargos previdenciários e FGTS	
4.3	Afastamento maternidade	
4.4	Custo de rescisão	
4.5	Custo de reposição do profissional ausente	
4.6	Outros (especificar)	
	<b>TOTAL</b>	

## MÓDULO 5 - CUSTOS INDIRETOS, TRIBUTOS E LUCRO

<b>5</b>	<b>Custos Indiretos, Tributos e Lucro</b>	<b>%</b>	<b>Valor(R\$)</b>
A	Custos Indiretos		
B	Tributos		
B.1	Tributos Federais (especificar)		
B.2	Tributos Estaduais (especificar)		
B.3	Tributos Municipais (especificar)		
B.4	Outros tributos (especificar)		
C	Lucro		
	<b>Total</b>		

Nota (1): Custos Indiretos, Tributos e Lucro por empregado.

Nota (2): O valor referente a tributos é obtido aplicando-se o percentual sobre o valor do faturamento.

## Quadro-resumo do Custo por Empregado

	<b>Mão-de-obra vinculada à execução contratual (valor por empregado)</b>	<b>(R\$)</b>
A	Módulo 1 - Composição da Remuneração	
B	Módulo 2 - Benefícios Mensais e Diários	
C	Módulo 3 - Insumos Diversos (uniformes, materiais, equiptos e outros)	
D	Módulo 4 - Encargos Sociais e Trabalhistas	
	<b>Subtotal (A + B +C+ D)</b>	
E	Módulo 5 - Custos indiretos, tributos e lucro	
	<b>Valor total por empregado</b>	

## Complemento dos serviços de limpeza e conservação

I - PREÇO MENSAL UNITÁRIO POR M<sup>2</sup>

ÁREA INTERNA - (Fórmulas exemplificativas de cálculo para área interna, alíneas "a" e "b" do artigo 44, para as demais alíneas deverão ser incluídos novos campos na planilha com a metragem adequada.)

MÃO DE OBRA	(1) PRODUTIVIDADE (1/M <sup>2</sup> )	(2) PREÇO HOMEM-MÊS (R\$)	(1x2) SUBTOTAL (R\$/M <sup>2</sup> )
ENCARREGADO	$\frac{1}{(30^{**} \times 600^{*})}$		
SERVENTE	$\frac{1}{600^{*}}$		
TOTAL			

ÁREA EXTERNA - (Fórmulas exemplificativas de cálculo para área externa, alíneas "a", "c", "d" e "e" do artigo 44, para as demais alíneas deverão ser incluídos novos campos na planilha com a metragem adequada.)

MÃO DE OBRA	(1) PRODUTIVIDADE (1/M <sup>2</sup> )	(2) PREÇO HOMEM-MÊS (R\$)	(1x2) SUBTOTAL (R\$/M <sup>2</sup> )
ENCARREGADO	$\frac{1}{(30^{**} \times 1200^{*})}$		
SERVENTE	$\frac{1}{1200^{*}}$		
TOTAL			

ESQUADRIA EXTERNA - (Fórmulas exemplificativas de cálculo para área externa, alíneas "b" e "c" do artigo 44, para as demais alíneas deverão ser incluídos novos campos na planilha com a metragem adequada.)

MÃO DE OBRA	(1) PRODUTIVIDADE (1/M <sup>2</sup> )	(2) FREQÜÊNCIA NO MÊS (HORAS)	(3) JORNADA DE TRABALHO NO MÊS (HORAS)	(4) = (1x2x3) Ki	(5) PREÇO HOMEM-MÊS (R\$)	(4x5) SUB-TOTAL (R\$/M <sup>2</sup> )
ENCARREGADO	$\frac{1}{(30^{**} \times 220^{*})}$	16***	$\frac{1}{191,40}$	0,0000127		
SERVENTE	$\frac{1}{220^{*}}$	16***	$\frac{1}{191,40}$	0,000380		
TOTAL						

## FACHADA ENVIDRAÇADA - FACE EXTERNA

MÃO DE OBRA	(1) PRODUTIVIDADE (1/M <sup>2</sup> )	(2) FREQUÊNCIA A NO SEMESTRE (HORAS)	(3) JORNADA DE TRABALHO NO SEMESTRE (HORAS)	(4) =(1x2x3)  Ki	(5) PREÇO HOMEM- MÊS (R\$)	(4x5) SUB- TOTAL (R\$/M <sup>2</sup> )
ENCARREGADO	$\frac{1}{(4^{**} \times 110^*)}$	8***	$\frac{1}{191,40}$	0,0000158		
SERVENTE	$\frac{1}{110^*}$	8***	$\frac{1}{191,40}$	0,0000633		
<b>TOTAL</b>						

## ÁREA MÉDICO-HOSPITALAR

MÃO DE OBRA	(1) PRODUTIVIDADE (1/M <sup>2</sup> )	(2) PREÇO HOMEM-MÊS (R\$)	(1x2) SUBTOTAL (R\$/M <sup>2</sup> )
ENCARREGADO	$\frac{1}{(30^{**} \times 330^*)}$		
SERVENTE	$\frac{1}{330^*}$		
<b>TOTAL</b>			

\* Caso as produtividades mínimas adotadas sejam diferentes, estes valores das planilhas deverão ser adequados à nova situação, bem como os coeficientes deles decorrentes (Ki e Ke).

\*\* Caso a relação entre serventes e encarregados seja diferente, estes valores das planilhas deverão ser adequados à nova situação, bem como os coeficientes deles decorrentes (Ki e Ke).

\*\*\* Frequência sugerida em horas por mês. Caso a frequência adotada, em horas, por mês ou semestre, seja diferente, estes valores deverão ser adequados à nova situação, bem como os coeficientes delas decorrentes (Ki e Ke).

## II - VALOR MENSAL DOS SERVIÇOS

TIPO DE ÁREA	PREÇO MENSAL UNITÁRIO (R\$/ M <sup>2</sup> )	ÁREA (M <sup>2</sup> )	SUBTOTAL (R\$)
Área Interna			
Área Externa			
Esquadria Externa			
Fachada Envidraçada			
Área Médico-Hospitalar			
Outras (especificar)			
<b>TOTAL</b>			

### APÊNDICE 3: Fontes da informação de área construída das universidades

SIGLA	AREA (mil m2)	FONTE AREA
UFVJM	nd	não disponível
UFJF	209	<a href="http://www.cps.ufjf.br/anuarios/Anuario2012">http://www.cps.ufjf.br/anuarios/Anuario2012</a>
UFMG	214	Relatório de Gestão do Exercício de 2012
UFLA	171	Pregão 57-2013
UFMG	641	LAI
UFSC	649	<a href="http://dplseplan.paginas.ufsc.br/files/2013/02/UFSC_EM_NUMEROS_2002_20111.pdf">http://dplseplan.paginas.ufsc.br/files/2013/02/UFSC_EM_NUMEROS_2002_20111.pdf</a>
UFMS	299	<a href="http://w3.ufsm.br/proplan/images/stories/file/COPLIN/folder-2012.pdf">http://w3.ufsm.br/proplan/images/stories/file/COPLIN/folder-2012.pdf</a>
UFOP	162	LAI
UNIPAMPA	122	LAI
UFSCAR	270	LAI
UFRPE	167	Pregão 117-2011
UFT	75	Pregão 08-2010
UFGD	53	Pregão 31-2010
UNIVASF	72	Pregoes 19-2009, 55-2012, 73-2011
UFRJ	1.558	
UFFS	42	LAI
UTFPR	239	LAI
UFSJ	48	Pregões 41-2010, 18-2011 e 11-2013
UFCE	317	Relatório de Gestão do Exercício de 2012
UFRR	64	Pregão 73-2012
UFERSA	73	LAI
UFPE	330	Pregão 35-2012
UFF	275	Pregão 43-2011
UFRGS	394	LAI
UFG	183	<a href="http://www.cegef.ufg.br/pages/22369">http://www.cegef.ufg.br/pages/22369</a> (- hospital)
UFS	119	Pregoes 174-2010 e 45-2012
UFAM	206	LAI
UFU	242	<a href="http://www.ufu.br/sites/www.ufu.br/files/Anuario_2013_Base2012.pdf">http://www.ufu.br/sites/www.ufu.br/files/Anuario_2013_Base2012.pdf</a>
UFRB	56	<a href="http://www.ufrb.edu.br/proplan/images/numeros/UFRB_em_Numeros_2011.pdf">http://www.ufrb.edu.br/proplan/images/numeros/UFRB_em_Numeros_2011.pdf</a>
UFRRJ	152	LAI
UFPR	201	Pregão 206-2010
UFRN	272	<a href="http://www.sistemas.ufrn.br/shared/verArquivo?idArquivo=1071683&amp;key=4c775cbfb71a31bb027cc7c62f4c7792">http://www.sistemas.ufrn.br/shared/verArquivo?idArquivo=1071683&amp;key=4c775cbfb71a31bb027cc7c62f4c7792</a>
UNIFAL	47	Pregão 123-2013
UFCSPA	21	LAI
UNIFEI	38	Pregões 30-2011 e 12-2012
UFAL	139	Pregões 78-2009 e 35-2012
UNB	672	LAI
UFMT	200	Pregão 25-2011
UFAC	116	Pregões 37-2012 e 24-2013
UFES	188	Pregão 32/2011
UNIRIO	84	<a href="http://www.unirio.br/arquivos/arquivos-internos-do-site/pdi-2012-2016">http://www.unirio.br/arquivos/arquivos-internos-do-site/pdi-2012-2016</a>
UFRA	69	Pregão 41-2011
UFMS	125	Pregão 42/2011
UNIR	74	Pregão 52-2012
UFPB	207	Pregão 01-2013
UFV	90	Pregão 107-2010
UFBA	243	Pregão 07-2010
UFPEL	134	Pregão 35/2009
UFTM	46	<a href="http://www.uftm.edu.br/paginas/carrega/cod/18/area/16/t/UFTM+EM+NUMEROS">http://www.uftm.edu.br/paginas/carrega/cod/18/area/16/t/UFTM+EM+NUMEROS</a>
UFPA	211	<a href="http://www.proplan.ufpa.br/site/anuarios/Anuario-Base2009.pdf">http://www.proplan.ufpa.br/site/anuarios/Anuario-Base2009.pdf</a>
UFMA	130	<a href="http://www.ufma.br/arquivos/pdi_ufma_18_10_2012.pdf">http://www.ufma.br/arquivos/pdi_ufma_18_10_2012.pdf</a>
UNIFESP	180	Pregões 177-2012; 83-2012; 497-2010; 461-2009; 26-2012 e 128-2012
FURG	53	Pregão 141-2011
UNIFAP	20	Pregão 06-2011

<b>SIGLA</b>	<b>AREA (mil m2)</b>	<b>FONTE AREA</b>
UFOPA	23	Pregão 29-2013
UFPI	167	<a href="http://www.ufpi.br/arquivos/File/PDI.pdf">http://www.ufpi.br/arquivos/File/PDI.pdf</a>

LAI = Lei de Acesso à Informação. Respostas das universidades a pedidos de informação.

Onde a fonte é um Pregão, a informação utilizada foi a área interna total a ser limpa em cada contratação.