



**UNIVERSIDADE DA FORÇA AÉREA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

MESTRADO EM CIÊNCIAS AEROESPACIAIS

CARLOS FERNANDES COELHO

**A AUTO-GESTÃO ALIMENTAR E SUA TERCEIRIZAÇÃO NO HOSPITAL
DAS FORÇAS ARMADAS**

RIO DE JANEIRO

Dezembro 2008

CARLOS FERNANDES COELHO

**A AUTO-GESTÃO ALIMENTAR E SUA TERCEIRIZAÇÃO NO HOSPITAL
DAS FORÇAS ARMADAS**

Dissertação apresentada à Universidade da
Força Aérea como requisito parcial para a
obtenção do título de Mestre em Ciências
Aeroespaciais pela Universidade da Força
Aérea.

ORIENTADOR: Prof^a Dr^a Maria Stela Antunes da Silva

RIO DE JANEIRO

Dezembro 2008



**UNIVERSIDADE DA FORÇA AÉREA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM CIÊNCIAS AEROESPACIAIS**

CARLOS FERNANDES COELHO

**A AUTO-GESTÃO ALIMENTAR E SUA TERCEIRIZAÇÃO NO HOSPITAL
DAS FORÇAS ARMADAS**

Dissertação aprovada pelos membros da Banca Examinadora, no dia de novembro de 2008, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Aeroespaciais pela Universidade da Força Aérea.

Rio de Janeiro, de dezembro de 2008.

BANCA EXAMINADORA

.....
Prof. Dr^a. **Maria Stela Antunes da Silva - Orientador**
Universidade

.....
Prof. Dr.
Universidade

.....
Prof. Dr.
Universidade

LISTA DE QUADROS E FIGURAS

Quadro 1	Atividades - Meio e Atividades – Fim.....	038
Quadro 2	Mercado real de refeições.....	040
Quadro 3	Princípios de Controle de Qualidade.....	043
Quadro 4	Tipos de Terceirização possíveis.....	044
Quadro 5	Mudança no relacionamento com fornecedores.....	046
Quadro 6	Vantagens e Desvantagens da Terceirização.....	048
Quadro 7	Medidas preventivas na execução do Contrato de Terceirização..	068
Quadro 8	Fluxograma de Rotinas de Aquisição.....	075
Quadro 9	Comparação de custos HFA & HFAG.....	095
Figura 1	Áreas do Rancho que sofrerão Obras.....	085
Figura 2	Representação gráfica das respostas da Questão nº 1.....	097
Figura 3	Representação gráfica das respostas da Questão nº 2.....	098
Figura 4	Representação gráfica das respostas da Questão nº 3.....	099
Figura 5	Representação gráfica das respostas da Questão nº 4.....	099
Figura 6	Representação gráfica das respostas da Questão nº 5.....	100
Figura 7	Representação gráfica das respostas da Questão nº 6.....	101
Figura 8	Representação gráfica das respostas da Questão nº 7.....	101
Figura 9	Representação gráfica das respostas da Questão nº 8.....	102
Figura 10	Representação gráfica das respostas da Questão nº 9.....	102
Figura 11	Representação gráfica das respostas da Questão nº 10.....	105

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Efetivo Militar e Civil Alimentado no HFA	089
Tabela 2	Efetivo Militar Alimentado no HFAG	090
Tabela 3	Cálculo do Custo Médio da Refeição Fornecida no HFA	092
Tabela 4	Cálculo do Custo Médio da Refeição Fornecida no HFAG	094
Tabela 5	Respostas da Questão nº 1	097
Tabela 6	Respostas da Questão nº 2	098
Tabela 7	Respostas da Questão nº 3	098
Tabela 8	Respostas da Questão nº 4	099
Tabela 9	Respostas da Questão nº 5	100
Tabela 10	Respostas da Questão nº 6	100
Tabela 11	Respostas da Questão nº 7	101
Tabela 12	Respostas da Questão nº 8	102
Tabela 13	Respostas da Questão nº 9	102
Tabela 14	Respostas da Questão nº 10	103

RESUMO

Cada Organização Pública Federal possui um conjunto de atribuições que constituem a razão da sua existência. O segmento Militar destaca-se, entre as instituições civis, do ramo público, pois incorpora, no bojo de suas obrigações institucionais, uma gama variada de rotinas e procedimentos, alcançando, além das atividades fim, as atividades meio, como a subsistência. No ano de 1972 o Hospital das Forças Armadas (HFA) contratou uma empresa especializada em fornecimento de alimentação coletiva. O presente trabalho visa estudar as conseqüências da implantação da terceirização alimentar nessa Organização de Saúde, subordinada ao Ministério da Defesa. O trabalho desenvolveu-se com a apresentação dos principais conceitos que envolvem a teoria da terceirização, bem como os princípios da descentralização administrativa, no contexto da gestão alimentar. Levantamentos bibliográficos (em livros e artigos) e documentais (nas legislações nacional e estrangeira) formam a base de dados para a identificação das principais teorias. Utilizou-se do Estudo de Caso para comparar a teoria com a prática exercitada no HFA. Chegou-se a conclusão que a terceirização alimentar no HFA, embora tenha sido revelada uma técnica de gestão aprovada por seus administradores e cuja satisfação qualitativa é reconhecida pelos usuários do rancho, demonstrou ser mais onerosa que a Auto-gestão alimentar no Hospital da Força Aérea do Galeão (HFAG).

Palavras-chave: Terceirização. Auto-gestão. Qualidade. Processo. Descentralização.

ABSTRACT

Each public federal organization has a number of tasks that make its existence possible. The military activity, among other public organizations, is unique on civilian scenery, because besides the end tasks, it is responsible for providing logistics support, like food distribution for its troops, that involves a variety of routine and procedures. In the year of 1972 the Armed Force Hospital (Hospital das Forças Armadas - HFA) contracted a specialized company in order to supply its human resource (civilian and military personnel) with food. This work intends to study the consequences of the food outsourcing implementation on HFA, from 1972 to 2008. The HFA is directly subordinate to the Brazilian Defense Ministry, located in the federal capital. This study presents the principal concepts and theory about outsourcing and restaurant/food administration theory. In order to elaborate the finest theory, it was used books, scientific articles, scientific magazines, national and international documents like laws and regulations, etc. Basically, in this work, it was used a Case Study in order to compare the outsourcing theory and the outsourcing reality in a Health Military Institution (HFA). The study came to the conclusion that the outsourcing in HFA has been approved like a good management technique for the administration and for the majority food consumers, and has an outstanding quality. However, the study revealed that the cost of outsourcing on HFA is greater than food self-management.

Key-words: Outsourcing. Self-management. Quality. Process. Administration.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	009
2	METODOLOGIA	019
3	CONHECENDO A TÉCNICA DA TERCEIRIZAÇÃO	023
3.1	<u>O CAPITALISMO E SUAS CONTRIBUIÇÕES</u>	023
3.2	<u>CONCEITUAÇÃO DE TERCEIRIZAÇÃO</u>	025
3.3	<u>FATORES QUE CONDUZEM AS ORGANIZAÇÕES À TERCEIRIZAÇÃO</u>	028
3.4	<u>ASPECTOS LIMITADORES DA TERCEIRIZAÇÃO E RISCOS</u>	032
3.5	<u>O QUE PODE SER TERCEIRIZADO NA ORGANIZAÇÃO</u>	037
3.6	<u>MODIFICAÇÕES NA ESTRUTURA CLIENTE X FORNECEDOR – A PARCERIA</u>	041
3.7	<u>VANTAGENS E DESVANTAGENS DA TERCEIRIZAÇÃO</u>	046
4	A EVOLUÇÃO DA CONTRATAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO	049
5	DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E TERCEIRIZAÇÃO PÚBLICA	057
5.1	<u>O DECRETO LEI 200 – DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA</u>	057
5.2	<u>A TERCEIRIZAÇÃO E A LEI DE CONTRATO E LICITAÇÃO</u>	062
6	O PROCESSO DE TERCEIRIZAÇÃO NO HFA, ENTRE 1972 E 2008	072
6.1	<u>A AUTO-GESTÃO EM ORGANIZAÇÃO MILITAR</u>	072
6.2	<u>O PROCESSO DE TERCEIRIZAÇÃO DA ALIMENTAÇÃO, DE 1972 A 2008</u>	078
7	ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS	087
8	CONCLUSÃO	110
	REFERÊNCIAS	
	ANEXOS	

1 INTRODUÇÃO

1.1 O PROBLEMA E SUA CONTEXTUALIZAÇÃO

A evolução histórica da economia mundial aponta para o crescente emprego de terceiros na execução das atribuições dos estados nacionais, quer seja no desenvolvimento de projetos, na produção de bens ou na realização de serviços, envolvendo as áreas sociais, de segurança, de defesa, de saúde, de ciência, de educação, de limpeza e de transporte público, entre outras.

Desde os tempos mais remotos, são narrados momentos da epopéia em que os estados utilizavam contratar mercenários para os serviços de segurança e defesa, como foi o caso do Rei Shulgi, de Ur, no período de 2094 a 2047 a.C., conforme informa Singer (2003). A terceirização tem sido uma recorrência presente na atividade pública e na privada, sendo que nos últimos anos vem ganhando forte impulso com a globalização.

Queiroz (1992) defende que no campo da iniciativa privada a terceirização se consolidou na América do Norte durante a II Grande Guerra Mundial. O governo americano, objetivando concorrer com as Forças do Eixo, investiu de forma maciça no aparato de guerra, implementando um processo produtivo em larga escala, que forçou as empresas contratadas, fabricantes de armamentos e plataformas bélicas, a transferirem parte da execução dos projetos militares para terceiros.

Nessa época, a especialização de determinados segmentos fabris e de serviços se fortaleceram, pois economicamente a terceirização viabilizou a produção em larga escala. O sucesso da terceirização na iniciativa privada foi tão positivo que influenciou a sua adoção no segmento público, incluindo a atividade de defesa e segurança.

De acordo com Singer (2003), o emprego de corporações militares privadas na guerra civil em Serra Leoa, no combate ao narcotráfico na Colômbia, na guerra do

Kosovo, na guerra civil em Angola, na Operação Tempestade no Deserto (Kuwait), e no Iraque Freedom (Iraque), evidenciaram o alcance da terceirização nos assuntos de guerra, quer seja por meio da oferta de serviços de apoio logístico (engenharia, reconstrução, manutenção, alojamento, facilidades, limpeza, saúde, lavanderia, alimentação, etc) ou até mesmo no treinamento e apoio ao combate direto, através de contratação de empresas de segurança (soldados mercenários).

Ao tratar de racionalidade e eficiência na burocracia, o sociólogo Weber (2007) enseja que a organização necessita buscar e preservar o seu sentido econômico. Assim, quando adota, cientificamente, inovações de gestão, por meio de incorporação de novas metodologias e técnicas administrativas, que promovam melhoria nos resultados da organização, contemplando custos e qualidade, a sua administração estará orientada para o aspecto da eficiência econômica.

Giosa (1995) destaca que o Estado é o maior comprador de serviços da iniciativa privada. Isso o serviço público faz quando contrata, através dos órgãos da administração direta e indireta (empresas estatais, de economia mista e fundações), o fornecimento de materiais e a execução de serviços, promovendo o fomento da indústria nacional. Utiliza para tanto, a aplicação da Lei 8666, de 1993, que trata dos procedimentos de contrato e licitação, no âmbito da administração pública.

Para Queiroz (1996), a terceirização de serviços, realizada pelo Estado, pode ser definida como um processo de gestão pela qual se repassam algumas atividades para terceiros, sob o regime de Direito Administrativo, ficando o Estado concentrado apenas nas atividades próprias e de império, que são indelegáveis.

Entre as atividades indelegáveis do estado brasileiro, encontra-se a segurança e defesa do país.

A Carta Magna define o seguinte papel das Forças Armadas brasileiras:

As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas

com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. (BRASIL, 1998, p.70).

A fim de cumprir seu papel constitucional, as Forças Armadas encontram-se organizadas em Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, subordinados ao Ministério da Defesa. Cada Comando possui sua estrutura logística e operacional, que se destina ao preparo e emprego da Força.

Com o objetivo de se promover o adequado suporte à tropa, aos inativos, aos pensionistas, e aos seus dependentes, em tempo de paz e de guerra, no que tange às questões de saúde, foram criadas, ao longo dos anos, as organizações militares de saúde, dando origem ao sistema de saúde da Marinha do Brasil, do Exército Brasileiro e da Aeronáutica, constituído das suas unidades hospitalares próprias, cobrindo todas as regiões da federação.

O Hospital das Forças Armadas (HFA), criado pelo Decreto nº 1.310, de 8 de agosto de 1962, é um Hospital Militar Geral, com sede em Brasília e integra a Estrutura da Secretaria de Organização Institucional do Ministério da Defesa, subordinada diretamente ao Ministro da Defesa.

O HFA é dotado de autonomia administrativa e financeira, assegurada pelo Decreto nº 69.846, de 28 de dezembro de 1971, regendo-se por seu Regimento Interno, aprovado pela Portaria Nº 3.149/D1-SECT, de 21 de novembro de 1984, do antigo Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA) e pelo Regulamento para o Hospital das Forças Armadas, aprovado pelo Decreto nº 69.859, de 29 de dezembro de 1971.

O HFA tem por objetivos: I - prestar assistência médica global, incluindo prevenção, tratamento ambulatorial e de hospitalização, recuperação, reabilitação e assistência médico-social, aos militares da ativa, reserva e reformados e seus dependentes. II - Dar apoio às organizações militares de saúde sediadas nas áreas

Centro-Oeste e Norte do País. III - Cooperar com as autoridades civis e militares no que disser respeito à saúde pública, às calamidades públicas e a outras emergências.

O HFA poderá prestar assistência médica global, odontológica e de internação a seus funcionários e dependentes e aos do Ministério da Defesa e dependentes, mediante diretrizes do Ministério da Defesa.

Constitui também objeto do HFA promover, incentivar e realizar pesquisas na área médica e executar programas de ensino para pessoal técnico de níveis superior e médio. O HFA oferecerá cursos de extensão, aperfeiçoamento e pós-graduação, bem como de formação de pessoal paramédico. Realiza pesquisas médicas de interesse das Forças Armadas no campo da saúde, com vistas especialmente à solução de problemas nacionais e de interesse médico regional. Para as finalidades de ensino e pesquisas, convida professores e pesquisadores nacionais e estrangeiros, necessários ao desenvolvimento de determinados programas. O HFA também realiza convênio com organizações militares e entidades civis oficiais ou particulares, nacionais ou estrangeiras, nos termos do seu Regulamento.

Em conformidade com a Doutrina de Logística Militar (2002), do Ministério da Defesa, a Logística é composta das seguintes Funções: recursos humanos; saúde; suprimento; manutenção; engenharia; transporte; e salvamento. Já a Doutrina de Logística da Aeronáutica (2003) complementa que Logística Militar é o conjunto de atividades relativas à previsão e à provisão dos recursos e dos serviços necessários à execução das missões das Forças Armadas.

A Função Logística Suprimento, segundo a Doutrina de Logística da Aeronáutica (2003), é definida como:

O conjunto de atividades realizadas no sentido de prover, às diferentes organizações e elementos, todos os itens materiais necessários ao equipamento, aos recursos humanos, à operação, ao treinamento e ao emprego da Aeronáutica. (BRASIL, 2003, p.20).

No âmbito das Forças Armadas, o fornecimento da alimentação à tropa é um dever do estado, amparado por diploma legal, previsto na Lei nº 6880, de 31 de janeiro de 1981 (Estatuto dos Militares), fazendo parte da Função Logística Suprimento, conforme definição contida na Doutrina de Logística Militar (2002).

O fornecimento da alimentação nas organizações militares da Marinha, do Exército e da Aeronáutica é realizado por meio de Auto-Gestão. Entende-se por Auto-Gestão alimentar o processo que faculta que a própria organização promova a obtenção dos insumos, que se dá por meio da aquisição/compra ou transferência; o recebimento; a conferência quantitativa e qualitativa; a movimentação; a estocagem; a preservação; a segurança; o controle físico e contábil dos estoques; a limpeza, lavagem e higienização da cozinha e áreas afins; o preparo; a cocção; a arrumação dos refeitórios; e o serviço de atendimento ao comensal (fornecimento), além dos encargos afetos à gestão dos recursos humanos (servidores militares e civis), bem como à gestão do sistema de qualidade, previstos na Resolução RDC nº 216/2004 (Regulamento Técnico de boas práticas para serviços de alimentação), da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, e a Norma ISO 22000/2006 (Sistemas de gestão de segurança de alimentos).

Incorporada à sua missão principal, que é a assistência à saúde, várias outras atividades de apoio são realizadas no HFA. Entre as diversas atividades de apoio destaca-se o fornecimento de alimentação aos seus pacientes e servidores militares e civis, tendo em vista ser uma Organização Militar e estar sob o manto dos requisitos contidos na Lei nº 6880, de 31 de janeiro de 1981 (Estatuto dos Militares).

Dessa forma, desde a sua inauguração, no ano de 1972, o HFA realiza o fornecimento de refeições aos comensais apoiados, por meio da Terceirização. Para tanto, todas as tarefas, desde aquisição dos insumos até o atendimento aos usuários do rancho, são operadas pelos recursos humanos, funcionários da empresa terceirizada, distribuídos nos seguintes cargos: gerência da empresa; encarregado do setor de

contabilidade; de controle de estoque; de gestão de recursos humanos; de armazenagem; de frigorífico; de lavagem; de cozinha; de limpeza; de arrumação e atendimento, com os respectivos auxiliares. A implementação da gestão terceirizada foi pioneira no âmbito das Forças Armadas.

Assim, tal pesquisa incidirá sobre a seguinte questão problema:

Quais as conseqüências da adoção da Terceirização do Serviço de Alimentação no HFA, de 1972 a 2008?

A investigação sobre esses aspectos leva-nos às seguintes questões orientadoras:

- 1) Quais foram os aspectos motivadores da terceirização do rancho do HFA?
- 2) Que passos foram seguidos na adoção da nova gestão do rancho do HFA?
- 3) Qual foi o resultado do comportamento dos custos envolvidos?
- 4) O que os usuários pensam sobre a qualidade da alimentação fornecida, atualmente, por meio da empresa terceirizada?

1.2 HIPÓTESE

Como hipótese para a questão problema tem-se que a adoção da nova metodologia de gestão do rancho do HFA, por meio da terceirização, trouxe vários benefícios à administração da organização militar, com reflexos econômicos no custo e na qualidade dos serviços de alimentação fornecidos.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1. Objetivo Geral

O Objetivo Geral da presente pesquisa científica consiste na análise das conseqüências da adoção da Terceirização no serviço de alimentação do HFA, de 1972 a 2008.

1.3.2. Objetivos Específicos

Visando atingir o objetivo geral, serão traçados os seguintes Objetivos Específicos:

- Identificar as causas da terceirização do rancho do HFA;
- Apontar o processo adotado na terceirização;
- Avaliar o atual comportamento dos custos envolvidos; e
- Verificar o resultado qualitativo em relação aos usuários.

1.4 JUSTIFICATIVA

Se na ciência existe alguma certeza, pode-se citar que esta certeza científica consiste em se afirmar que o mundo está em constante mudança. Reagir às mudanças, manter-se competitivo no mercado, continuar preservando as atividades operacionais da organização, de forma econômica, oferecendo um produto de qualidade e com custos acessíveis, em face da globalização, é o grande desafio das instituições, quer públicas ou privadas.

Segundo Fleury & Vargas (1987), Taylor desenvolveu experiências destinadas a aumentar a produtividade mediante eficiência no nível operacional e baseado nelas propôs métodos e sistemas de racionalização do trabalho fundamentado em três princípios: interferência e disciplina do conhecimento operário sob o comando da gerência, seleção e treinamento - não se desejam qualidades profissionais, mas habilidades pessoais específicas para atender às exigências do trabalho - e planejamento e controle do trabalho pela gerência.

Silva (1991) define o fordismo como um sistema de produção de grandes volumes de produtos padronizados destinados a mercados de massa. A competição é baseada na obtenção de economias de escala e no aumento da velocidade do processo

de produção, que é controlada pelo ritmo da linha de montagens e o movimento das máquinas.

De acordo com Marx (apud Cohn & Marsiglia, 1999), com a dinamização do processo de produção, passou-se a investir em uma organização de trabalho mais lucrativa, visando uma maior produção em um menor tempo. Deste modo, pode-se estabelecer momentos característicos do processo de trabalho na história do modo de produção capitalista, podendo ser citada a Organização Científica do Trabalho - O ritmo de trabalho é determinado pela máquina, ocorrendo separação extrema entre concepção e execução do trabalho. Para Marx, no Taylorismo há a redução máxima do tempo gasto para executar cada tarefa, fracionando o processo de trabalho em tarefas simples. Já no Fordismo há um ordenamento seqüencial de tarefas, utilizando-se de uma esteira, que define o ritmo de trabalho.

A literatura aponta que com o advento da II Guerra Mundial, grandes modificações na estrutura produtiva ocorreram, afetando, profundamente, a tradicional divisão de trabalho taylorista e fordista.

Tais transformações incidiram, inicialmente, na indústria armamentista, alterando as relações de trabalho entre empresa e cliente, com o fortalecimento da figura do terceiro na produção de material ou serviço a ser consumido. A globalização encarregou-se de disseminar a nova ordem mundial em todos os ramos produtivos, encontrando um ambiente favorável no Brasil, com abertura da economia brasileira, a partir dos anos 80. Dessa forma, o estudo se torna relevante pois investigará o impacto destas transformações na gestão alimentar no HFA, que passou a ser realizada por empresa terceirizada.

É a busca pela eficiência, defendida por Weber (2007), que desencadeia a oportunidade do estado se modernizar, implementando inovações, como a terceirização, que poderão provocar substancial resultado na diminuição de custos, otimização dos

recursos humanos e elevação da melhoria da qualidade dos serviços promovidos pela estrutura estatal.

Não se pode omitir, também, que a pesquisa sobre a adoção da técnica administrativa da terceirização, no ambiente público, poderá fomentar uma nova roupagem no planejamento estratégico nas organizações, criando um ambiente para diversificadas posturas políticas e administrativas, na esfera do estado, com reflexos no custo e qualidade da máquina estatal, além da possibilidade da promoção de uma melhor parceria nas relações de trabalho entre contratadores e fornecedores.

Em que pese haver uma proliferação de trabalhos que versem sobre terceirização, no campo da administração militar não foi encontrado pelo pesquisador literatura especializada no assunto “terceirização de alimentação em hospitais militares”. A construção deste saber proporcionará o preenchimento de uma lacuna de conhecimento à ciência militar.

Dessa forma, o presente estudo torna-se relevante porque permitirá a exploração do tema de forma prática, possibilitando seu aproveitamento no contexto social, tendo em vista abordar as relações de trabalho, a eficiência no serviço público e seus efeitos. Assim, os resultados deste estudo contribuirão com os tomadores de decisão nas instituições públicas, quanto à pertinência da adoção de nova gestão alimentar, por meio da terceirização.

Destaca-se, também, que o estudo permitirá a especialização do pesquisador no assunto, que é Oficial Intendente, contribuindo para a ampliação e complementação do seu conhecimento em administração pública e sua pós- formação, preparando-o para assumir funções relevantes na administração militar.

Em resumo, pode-se creditar que uma pesquisa sobre a forma que determinada instituição responde às mudanças de gestão, buscando a eficiência, no escopo do custo e qualidade, é importante.

1.5 ESTRUTURAÇÃO DA DISSERTAÇÃO

A presente dissertação foi dividida em oito capítulos. O primeiro capítulo, ora iniciado, refere-se a uma breve introdução, onde são apresentadas a contextualização do problema, a descrição dos objetivos específicos, a Justificativa para o tema proposto, e a hipótese a ser examinada.

O segundo capítulo descreve a Metodologia utilizada para a realização do estudo, apresentando a caracterização da pesquisa, suas limitações, a coleta de dados e a população pesquisada.

O terceiro capítulo aborda o conhecimento teórico sobre a técnica de terceirização, onde serão descritas as contribuições do capitalismo, as principais teorias da terceirização, com enfoque nas vantagens e desvantagens, fatores que conduzem à terceirização e as modificações nas relações cliente e fornecedor.

O quarto capítulo apresenta o histórico da contratação pública no Brasil.

O quinto capítulo envolve a reforma do Estado e a descentralização administrativa, com a abordagem sobre o Decreto Lei 200/1967 e a Carta Magna.

O sexto capítulo trata da caracterização do HFA, explorando a auto-gestão alimentar e o processo de terceirização ocorrido entre 1972 e 2008.

O sétimo capítulo se incumbe de descrever dos dados coletados, os quais serão analisados e interpretados.

Por fim, o capítulo oito apresenta a conclusão da pesquisa, com a apresentação das contribuições alcançadas com o estudo realizado.

2 METODOLOGIA

Este capítulo descreve a metodologia que foi empregada para estudar e analisar o processo de terceirização do fornecimento de alimentação no HFA.

O estudo abordou as mudanças organizacionais e de gestão que ocorreram no período compreendido entre 1972 e 2008, sendo, dessa forma, uma abordagem qualitativa, com fundamento em dados quantitativos.

Foram empregados procedimentos sistemáticos para a obtenção e análise dos dados, o que proporcionou a descrição tanto quantitativa quanto qualitativa do objeto de estudo.

Neste sentido, a pesquisa em tela utilizou-se do estudo de caso para melhor explicar o problema, as dificuldades encontradas, bem como para permitir a investigação das conseqüências da adoção da terceirização do Rancho do HFA.

2.1 CARACTERÍSTICAS DA PESQUISA

A pesquisa foi realizada da seguinte forma:

- a) Pesquisa bibliográfica, contextualizando a terceirização em organizações, com ênfase no serviço público, como uma inovadora técnica de gestão que ganhou espaço no Brasil, na década de 80, por meio da globalização;
- b) Pesquisa de campo num Hospital Militar Geral, que poderá servir de *benchmarking* para outras organizações hospitalares congêneres; e
- c) Pesquisa qualitativa, objetivando verificar, com profundidade, as oportunidades e ameaças das mudanças significativas facultadas pela estratégia de terceirização de fornecimento de alimentação em hospital militar.

2.2 LIMITAÇÃO DA PESQUISA

A presente pesquisa visou reunir conhecimento científico sobre a gestão alimentar em organização militar de saúde, estranha ao pesquisador, por não pertencer ao seu efetivo. O estudo fundamentou-se nas principais teorias administrativas sobre terceirização, bem como no trabalho de campo na Organização, para o levantamento de dados.

Um dos obstáculos para realização do trabalho foi a exigüidade do tempo. Em função do Programa de Pós-Graduação da Universidade da Força Aérea não envolver dedicação integral à pesquisa, o pesquisador desenvolveu sua dissertação sem prejuízo do trabalho que exerce no Comando-Geral de Operações Aéreas (COMGAR), como Chefe da Subseção de Planejamento Orçamentário.

Outra limitação encontrada foi o acesso às informações no campo jurídico, que por ausência de dados, não permitiu a confirmação da teoria científica no que tange as possíveis reclamações judiciais trabalhistas.

2.3 COLETA DE DADOS

A presente pesquisa valeu-se de fontes de evidência possíveis para a coleta de dados, destacando-se a bibliográfica (livros, artigos, dissertações, revistas, etc); a documental (leis, decretos, regulamentos, portarias, orientações, planilhas de custos, cálculos, etc); as entrevistas; e os questionários. Cada fonte destas teve procedimentos diferenciados em suas aplicações na busca de informações confiáveis para a compreensão da pesquisa em tela.

Como fator de comparabilidade de custos, utilizou-se os dados fornecidos pelo Hospital da Força Aérea do Galeão (HFAG), que é uma organização militar congênere ao HFA. O HFAG adota o sistema de Auto-gestão alimentar, não terceirizado, que

permite a comparação de custos de gestão convencional (HFAG) com gestão terceirizada (HFA).

Análise Documental: Em decorrência da expiração do último contrato de fornecimento de alimentação, o HFA realizou novo certame para a seleção de outra empresa para a terceirização da alimentação. Dessa forma, especial atenção foi dada ao processo licitatório ocorrido no ano de 2008. Foram estudados o Edital de Licitação e o Contrato pactuado com a empresa vencedora da licitação.

Entrevistas: Neste estudo, com a entrevista, buscou-se um entendimento maior sobre o processo de terceirização da alimentação do HFA, identificando-se, na medida do possível, os aspectos motivadores da terceirização, bem como os passos realizados para a adoção da nova gestão no Rancho.

Questionários: Os questionários, dentre todos os instrumentos utilizados para a coleta de dados, nesta pesquisa, representaram o instrumento central do processo de pesquisa de campo, pois permitiu avaliar a satisfação dos servidores militares e civis, usuários dos serviços de alimentação do HFA. Também contribuiu para a identificação da qualidade do serviço fornecido.

2.4 POPULAÇÃO E AMOSTRAGEM

A escolha intencional apresenta a amostra qualitativa dos sujeitos sociais que detinham os atributos e informações que o investigador pretendeu conhecer.

A investigação desenvolveu-se por meio de entrevistas com os Ex-Diretores e integrantes da administração do Hospital. Esses integrantes sugeriram os demais profissionais que deveriam ser entrevistados e as áreas da organização que deveriam ser visitadas.

Dessa forma foram entrevistados o Chefe da Divisão Administrativa, que ocupa uma função de confiança da Direção; a Chefe da Seção de Aproveitamento e da

Seção de Nutrição e Dietética, responsável pela fiscalização e acompanhamento da execução do contrato com a empresa terceirizada; o Chefe do Setor de Contratos e Licitações, responsável pela condução dos processos licitatórios; o Chefe da Divisão de Finanças, responsável pela execução orçamentária e financeira, bem como a Assessora Jurídica, todos do HFA.

Também foram entrevistados alguns funcionários da empresa contratada, a fim de se verificar como ocorreu o processo de absorção de mão-de-obra e o tratamento dos direitos trabalhista e remuneratórios.

Objetivando o levantamento estatístico da Amostra de comensais a ser pesquisada (η), foi adotado, como requisitos, os seguintes parâmetros: População (N) = 1485; Confiabilidade (σ) = 1; Erro Máximo (ϵ) = 3; Frequência (p) = 80; e Frequência Complementar (q) = 20. Aplicando-se a fórmula $\eta = (\sigma \cdot \sigma \cdot p \cdot q \cdot N) / [\epsilon \cdot \epsilon (N-1) + \sigma \cdot \sigma \cdot p \cdot q]$, tem-se a Amostra (η) = 159. Assim, optou-se por distribuir 170 formulários entre os usuários do rancho do HFA, sendo 30 no Refeitório dos Oficiais, 80 no Refeitório dos Suboficiais e Sargentos e 60 no Refeitório das Praças, sendo que todos estes Refeitórios são utilizados por civis assemelhados.

3 CONHECENDO A TÉCNICA DA TERCEIRIZAÇÃO

3.1 O CAPITALISMO E SUAS CONTRIBUIÇÕES

O capitalismo, porém, identifica-se com a busca do lucro, do lucro sempre renovado por meio da empresa permanente, capitalista e racional. Pois assim deve ser: numa ordem completamente capitalista de sociedade, uma empresa individual que não tirasse vantagem das oportunidades de obter lucros estaria condenada à extinção. (WEBER, 2007, p.26).

Weber (1997) seleciona alguns requisitos fundamentais para o bom resultado de uma organização, estabelecendo a fórmula do capitalismo, como: a constante necessidade da busca de resultados monetários; a continuidade da instituição; e a racionalização do trabalho, aproveitando todas as oportunidades disponíveis.

Para Mc Cullogh (apud Batista, 1994) analisando as transformações sociais e econômicas, decorrentes da Lei de Navegação, que segundo Adam Smith (apud Batista, 1994) havia sido desenvolvida num pensamento político profundo, defende que as instituições humanas não são criadas para a eternidade, devem sempre adaptar-se às circunstâncias que as cercam, assim como às necessidades da sociedade a que devem servir.

Marx e Engels (apud Sweezy, 1965) sustentam que a burguesia não pode existir sem revolucionar constantemente os instrumentos de produção, e com isso as relações de produção, e com estas, todas as relações da sociedade. Para os autores a revolução constante da produção, a perturbação ininterrupta de todas as condições sociais, a incerteza e agitação duradoura distinguem a época burguesa de todas as épocas anteriores, pois todas as relações fixas são eliminadas, e aquelas recém-formadas se tornam antiquadas antes de poderem formar seu esqueleto. Neste caso os autores comprovam que o capitalismo é uma ordem social altamente dinâmica e rapidamente mutável.

Keynes (apud Sievers, 1963) argumentando sobre o futuro das organizações afirmou que permanecerá ainda um largo campo para o exercício e a responsabilidade

da iniciativa privada, pois, segundo o autor, dentro desse setor as vantagens tradicionais do individualismo permanecerão válidas.

Weber (2007) menciona que entre os fatores técnicos do capitalismo racional moderno, de importância incontestável, estão as estruturas das leis e da administração, pois este capitalismo não necessita apenas dos meios técnicos de produção, mas também de um sistema legal calculável e de uma administração baseada em termos de regras formais. Contudo, complementa que o desenvolvimento do racionalismo econômico é parcialmente dependente da técnica e do direito racionais, mas é ao mesmo tempo determinado pela habilidade e disposição do homem em adotar certos tipos de conduta racional prática. O autor conclui que o ganho do dinheiro na moderna ordem econômica é, desde que feito legalmente, o resultado e a expressão da virtude e da eficiência em certo caminho. Assim, classifica essa eficiência e virtude como a ética do capitalismo.

Um exemplo de conduta incompatível com a racionalidade, citada por Weber (2007), como retrógrada e tradicional, é a incapacidade e desinteresse do homem de abandonar métodos de trabalho herdados ou mesmo aprendidos por outros métodos mais eficientes e a eles se adaptar, aprender e concentrar sua inteligência, ou mesmo usá-la. Dessa forma poder-se-ia encontrar uma empresa que seja tradicionalista: convencional no modo de operação, constante na margem de lucro, permanente na quantidade de esforço e essencialmente imutável no círculo de clientes e no modo de fazer novos consumidores do produto.

Conforme afirma Di Pietro (2002), na atualidade a gestão pública busca substituir a administração burocrática pela administração de resultados, também chamada de administração gerencial, por meio da institucionalização de indicadores de desempenho, da substituição de controles formais, da criação de parâmetros, da definição de metas e medidas, de estatísticas, etc. São formalidades incorporadas ao cenário público para

atender um dos quesitos mais novos da administração governamental – a eficiência, palavra presente na Constituição Federal de 1988 e valorizada na Lei 8.666, de 1993, que trata de Contratos e Licitação.

Abordando a necessidade da evolução e modernização da organização, como fatores de permanência no mercado, Giosa (1993) esboça o seguinte pensamento:

Propor, implantar conceitos e modelos de modernização às empresas é, portanto, questão de sobrevivência, básica para aprimoramento da gestão e da obtenção de bons resultados no seu negócio. (GIOSA, 1993, p.6).

É a busca da eficiência, como a principal consequência da racionalidade, tão fortemente defendida por Weber (2007), que oferece motivação para a contínua mudança e ininterrupta evolução das organizações, quer sejam públicas ou privadas. Conforme se pôde verificar, por meio da exposição do pensamento dos autores, é provável que o capitalismo atual permaneça contribuindo para a flexibilização das alterações sociais e econômicas.

Nesse cenário de transformações, desenvolve-se a Terceirização, considerada por Giosa (1993) como uma técnica moderna de administração e que se baseia num processo de gestão. Esse processo, afirma o autor, conduz as instituições às mudanças estruturais, alterando sua cultura, seus procedimentos, seus sistemas e controles, dirigindo todo o aparelho organizacional com um objetivo único quando adotado: atingir melhores resultados, concentrando todos os esforços e energia da empresa para sua atividade principal.

3.2 CONCEITUAÇÃO DE TERCEIRIZAÇÃO

Queiroz (1992) afirma que terceirização é uma técnica administrativa que possibilita o estabelecimento de um processo gerenciado de transferência, a terceiros, das atividades acessórias e de apoio ao escopo das empresas, que é a sua atividade fim, permitindo a esta concentrar-se no seu negócio, ou seja, no objetivo final.

Ferreira e Souza (1994) definem a terceirização como um processo gerenciado de transferência de algumas atividades a terceiros, procurando a empresa concentrar-se apenas nas tarefas essencialmente ligadas ao seu negócio ou seja, nas áreas mais estratégicas da empresa, podendo dessa forma ser mais competitiva. Essa visão aborda o aspecto econômico da terceirização, pois enseja a possibilidade do barateamento do produto final, já que a organização se desonera do planejamento e da execução de atividades acessórias e de apoio, tornando-se mais atrativa para o mercado, no que concerne à planificação dos seus custos.

Ellison e Miller (1995) afirmam que ao invés da empresa fazer todas as coisas a todos os clientes, a tendência hoje nos negócios é determinar o que eles fazem melhor, e, então, concentrar-se para superar só as áreas de sua competência. Essa conceituação aponta para a especialização e vocação em dois aspectos: se por um lado a empresa se concentra no seu objetivo final, por outro, o terceiro se especializa no que não é relevante para quem o contratou. Contratante e Contratado desenvolvem suas competências com foco nas suas vocações.

Giosa (1995) enfatiza que terceirização é um processo de gestão pelo qual se repassam algumas atividades para terceiros – com os quais se estabelece uma relação de parceria – ficando a empresa concentrada apenas em tarefas essencialmente ligadas ao negócio em que atua. A parceria sugerida por Giosa (1995), como um dos resultados da terceirização, é defendida por Behara et al. (1995), quando a mesma se revela na melhoria da qualidade dos serviços fornecidos, na transferência de tecnologias, na revisão estrutural das empresas e nos melhores resultados no conjunto das empresas.

Terceirização é definida como a obtenção dos produtos ou dos serviços das fontes externas à organização (Behara *et al.*, 1995). Segundo o mesmo autor, no caso dos serviços, isto envolve geralmente transferência do controle operacional aos fornecedores. No ambiente de alta competitividade é importante o foco em atividades do

núcleo do negócio, sendo que as organizações não devem perder tempo com serviços organizacionais e sim ter o controle interno.

Alvarez (1996) afirma que a gestão moderna, em alguns casos, gera modismos oriundos de pesquisas metódicas e cientificamente aceitas. No entanto, seus resultados são utilizados de modo distorcido, como poderá ocorrer, por exemplo, com a questão da terceirização, se não houver um planejamento estratégico.

Silva (1997) conceitua terceirização como sendo a transferência de atividades para fornecedores especializados, detentores de tecnologia própria e moderna, que tenha essa atividade terceirizada como sua atividade-fim, liberando a contratadora para concentrar seus esforços gerenciais em seu negócio principal, preservando e evoluindo em qualidade e produtividade, reduzindo custos e ganhando competitividade.

Conforme Lankford e Parsa (1999), terceirização é definida como a obtenção dos produtos ou dos serviços das fontes que são externas à organização. As empresas devem considerar a terceirização quando se acredita que determinadas funções de sustentação podem ser terminadas mais rapidamente, com menor custo, ou com maior qualidade, por uma organização exterior. As tarefas que não são competências do núcleo da organização são candidatas a serem terceirizadas.

Entretanto, toda a habilidade ou conhecimento que esteja atrelada, diretamente, ao produto final, agregando-lhe valor, e que seja a essência da sua produção, servindo de base para a conquista do cliente melhor, deverá permanecer internamente na organização. A terceirização de algumas atividades deve fazer parte de um todo. Para a corporação, os possíveis benefícios da terceirização são substanciais: redução de custos, expansão de serviços e habilidade específica. A terceirização permite às companhias determinar seus recursos para o seu núcleo de negócio. As corporações podem comprar a tecnologia de um vendedor que seja demasiado caro para que seja desenvolvido internamente. Para que a terceirização seja bem sucedida, a decisão

necessita ser compartilhada. A gerência eficaz dos relacionamentos da terceirização é um imperativo organizacional.

O termo terceirização está relacionado ao fornecimento de produtos, bens ou serviços, antes produzidos ou executados pela própria empresa, a uma outra empresa ou entidade. (Bertaglia, 2005).

Outros autores também entendem que a terceirização é a transferência de atividades para outra empresa que possa realizar o trabalho de forma mais eficiente, eficaz e com menor custo, dentre os quais pode-se citar Elfing e Baven(1994); Domberger (1998); Kliem (1999); Finlay e King (1999).

Singer (2003) aponta determinadas atividades usualmente intercambiáveis entre o público e privado, em função de redução de custos, melhoria de eficiência e redefinição do papel do estado:

A divisão do mundo em esfera pública e privada é o centro do debate sobre qual deve ser o papel dos governos. Desde que as regras dos reis foram substituídas pela burocracia dos estados, no século XVI, há um ir e vir entre público e privado, com a linha entre eles em constante fluxo... Algumas vezes os governos decidem transferir parte de suas responsabilidades públicas para o setor privado. Isto é feito por questões de custos, qualidade, eficiência, ou por mudanças na concepção governamental do seu papel. Saúde, segurança pública, administração de penitenciárias, coleta de lixo, correio, recolhimento de impostos, utilidades e educação são exemplos destes serviços. (SINGER, 2003, p.7).

A terceirização objetiva o aumento da competitividade (equalizando a qualidade), servindo-se de melhores tecnologias, buscando o desperdício zero e a conseqüente redução de custos fixos. Entretanto esta prática exigirá que a entidade avalie que atividades poderão ser transferidas para terceiros, sem perder de vista o domínio das suas habilidades e conhecimento do produto final.

3.3 FATORES QUE CONDUZEM AS ORGANIZAÇÕES À TERCEIRIZAÇÃO

Ao tratar dos conceitos básicos de administração e sua aplicação à teoria da terceirização, Giosa (1993) define planejamento como uma função administrativa que

determina, antecipadamente, o que se deve fazer e quais objetivos devem ser alcançados, e visa dar condições racionais para que se organize e dirija a empresa ou seus departamentos ou divisões a partir de certas hipóteses a respeito da realidade atual e futura.

Ao conceituar estratégia, Chiavenato (2003) diz que as constantes lutas e batalhas ao longo dos séculos fizeram com que os militares comesçassem a pensar antes de agir. A condução das guerras passou a ser planejada com antecipação. O autor prossegue afirmando que o conceito de planejamento estratégico sofreu uma série de refinamentos e hoje, sem ele, uma empresa não sobrevive. Um plano estratégico oferece uma visão de futuro. Independente do porte da organização, o plano estratégico indica a direção certa. A elaboração de um Planejamento Estratégico aumenta a probabilidade de que, no futuro, a organização esteja no local certo, na hora certa.

Drucker (1984) afirma que planejamento estratégico é um processo contínuo de, sistematicamente e com o maior conhecimento possível do futuro contido, tomar decisões atuais que envolvam riscos; organizar sistematicamente as atividades necessárias à execução destas decisões e, através de uma retroalimentação organizada e sistemática, medir o resultado dessas decisões em confronto com as expectativas alimentadas.

Giosa (1993) tratando sobre os principais fatores favoráveis, que devem motivar as organizações para a adoção da terceirização, prioriza o fator estratégico da empresa, como o mais relevante, sem omitir as questões da importância da saúde; do negócio; e da agilidade da organização. No que tange a saúde da empresa, esta tem a oportunidade de se organizar, revisando a sua “saúde” interna, por meio de mudanças estruturais, culturais e sistêmicas, garantindo resultados e motivando o corpo funcional. No que se refere ao negócio (atividade fim da organização), o autor advoga que a empresa tem a oportunidade de voltar-se totalmente para a sua vocação principal,

otimizando os seus recursos financeiros e materiais, desenvolvendo os seus talentos humanos, visando conquistar resultados e desafios propostos, sendo um bom negócio. No que tange ao aspecto motivador agilidade, a organização tem a possibilidade de tornar seus processos mais dinâmicos, pois quando voltada para a sua missão básica, estará presente em todas as operações que levem-na a se adequar ao novo modelo organizacional. Com isso, sem preocupar-se operacionalmente com as chamadas atividades secundárias, a organização terá mais competitividade e velocidade na consecução de suas operações e mais rapidez na tomada de decisão em razão dos novos objetivos.

Dessa forma Giosa (1993), enfatizando o planejamento estratégico na organização, estabelece um conjunto de desdobramentos que devem ser observados, quando se decide pela terceirização. Assim, toda uma nova filosofia organizacional deverá ser implantada na empresa, contemplando uma revisão geral da sua missão e valores permanentes, que serão igualmente necessárias. Os objetivos e metas empresariais deverão ser revisados à luz de um plano de gestão que contemple o novo processo. Todo o corpo funcional, incluindo a alta administração, deverá estar conscientizado para os novos tempos que a empresa irá perseguir. Uma reestruturação interna ocorrerá com uma redistribuição de atividades e de funções, passando da execução para a coordenação. A visão de custeio deverá ser alterada, com uma adaptação e qualificação para estes novos procedimentos. Os recursos financeiros aplicados na gestão empresarial deverão ser revistos pois, com a terceirização, o processo de planejamento orçamentário (despesa e receita) alocará condições mais objetivas em relação aos resultados esperados pela empresa.

Os recursos instalados (imóveis, máquinas/equipamentos, materiais diversos) deverão merecer uma ampla reavaliação para otimização do seu uso. Haverá, com a terceirização, uma inevitável reestruturação funcional interna. Parte do pessoal poderá

ser reaproveitada em novas funções, e/ ou parte deles poderá ser treinada exatamente para a atividade fim da empresa. O plano de investimentos da empresa irá se reformular por completo. A curto e médio prazos, os fatores anteriormente definidos serão substituídos a partir da introdução paulatina de processos terceirizados.

A visão global, enquanto postura empresarial, avaliação mercadológica, objetivos e metas a curto, médio e longo prazos, logística de negócios, qualidade, competitividade em relação à concorrência, recursos disponíveis, desenvolvimento e treinamento, estratégia de marketing e política de investimentos, entre outros, merecerá ampla reflexão frente aos novos padrões de crescimento e alavancagem que a organização atingirá através da introdução e implementação da terceirização.

As relações entre os fornecedores/parceiros refletirá na prestação dos serviços contratados, dando ênfase especial à qualidade. Essa nova relação deverá estar suportada por um contrato que preveja cláusulas de cumprimento de aspectos legais, operacionais e que, através de um *check-list*, todos os itens de controles sejam contemplados, exatamente para garantir a qualidade da prestação dos serviços.

Poderá haver, para alguns segmentos empresariais e/ ou para empresas localizadas em regiões bastante politizadas, contatos de esclarecimentos com sindicatos, que requerem posicionamentos mais claros dos dirigentes frente ao plano de terceirização e ser implantado.

Segundo Zhu et al. (2001), a terceirização tornou-se uma importante ferramenta estratégica no atual ambiente organizacional, podendo ser descrita em quatro processos: planejamento, desenvolvimento, execução e avaliação. O papel da terceirização não é somente um método de redução de custos, mas parte da estratégia de focalizar competitividade.

Ferreira e Souza (1994) elencam outros motivos para a decisão de terceirizar: redução de custos; redução do número de empregados; redução de mobilização

sindical; redução da estrutura organizacional; agilização na tomada de decisões; melhora na qualidade e produtividade; lançamento de novos produtos; e facilitação na adoção de novos processos e acompanhamento de tendências mundiais, sem configuração de modismos.

Bertaglia (2005) corrobora com as idéias, afirmando que as organizações terceirizam devido aos fatores estratégicos, operacionais e financeiros. Os fatores estratégicos têm como objetivos aumentar o nível de serviço aos clientes e permitir aos funcionários que mantenham o foco em atividades relevantes aos negócios da organização. Os fatores operacionais e administrativos tais como atividades regulatórias e aquelas relacionadas com limpeza, segurança, manutenção de veículos, equipamentos e utensílios, fornecimento de alimentação, aluguéis, gestão de ativos, seguros de ativos, relação com sindicatos, etc, podem ser melhor administradas por empresas que estejam atuando no segmento. Nos fatores financeiros analisam-se os ativos necessários para a operação da organização. Verifica-se que são caros e demandam controles adicionais relacionados a custos de aquisição, tempo de manutenção, mão-de-obra para administrar, possíveis acidentes, entre outros. Esse enfoque pode contribuir para a redução de custos na cadeia de abastecimento do mercado, utilizando-se a terceirização.

3.4 ASPECTOS LIMITADORES DA TERCEIRIZAÇÃO E RISCOS

Para Castro (2000), os fatores que condicionam, de maneira efetiva e determinante, o sucesso da implantação de terceirização nas organizações são o Ambiente Estratégico; Político; Organizacional, Econômico; Tecnológico; Social; e Jurídico-Legal.

3.4.1 AMBIENTE ESTRATÉGICO

No que concerne ao processo de planejamento, no campo Ambiente Estratégico, este deverá abordar os motivos da existência da empresa, conhecendo e focalizando sua verdadeira missão, os objetivos e as diretrizes, as políticas gerais e setoriais, a aderência e compatibilidade do negócio, além de um conhecimento amplo do mercado e formas de comercialização. Será importante a efetivação de uma revisão de objetivos, diretrizes e políticas, além da necessidade natural do conhecimento amplo dos funcionários sobre o novo sistema de gestão que será implantado.

A nível de conflitos, com a revisão dos objetivos, das diretrizes e das políticas, a organização estará apta a se relacionar com todos os níveis hierárquicos e postos de trabalho, com confiança e competência necessária para esta ligação. Assim, a revisão dos papéis e funções dos funcionários deverá ser clara e presumivelmente analisada diante deste novo cenário, com estudos de avaliação.

3.4.2 AMBIENTE POLÍTICO

De acordo com Castro (2000), cada vez mais os governos brasileiros, seja a nível municipal, estadual e federal, têm considerado a terceirização como uma forma adequada de proceder às mudanças estratégicas e operacionais nos órgãos públicos.

Dessa forma, os programas de desestatização da economia, de privatização de empresas estatais, de abertura da economia para produtos antes não liberados, de desregulamentação das leis e da burocracia, e os programas de qualidade e produtividade, dão ao Estado condições de avaliar os reflexos mutacionais que ocorrerão com a implantação da terceirização nos órgãos públicos.

Giosa (1993) afirma que iniciativas como a tentativa da diminuição da máquina pública e busca de menos interferência na economia, com a participação da iniciativa privada em parceria com o Governo, dão o destaque ideal que consagram a

terceirização como o processo gerador da reflexão sobre o papel do Estado e a necessidade de redução de custos, melhoria da qualidade dos serviços prestados à população, uso da tecnologia e transferência de conhecimento entre as empresas.

3.4.3 AMBIENTE ORGANIZACIONAL

O espaço físico da empresa poderá ser alterado em função da extinção e criação de novos cargos e conseqüentemente na mudança do quadro de pessoal. A estrutura funcional sofrerá mudanças, com alterações nos níveis hierárquicos e a delegação de competência.

As normas, sistemas e métodos operacionais deverão sofrer alterações e revisões constantes, para suportar as mudanças advindas da terceirização. Os controles internos e os sistemas de informações gerenciais deverão se adaptar ao novo processo, trazendo mais suporte e qualificação de dados para a tomada de decisão.

3.4.4 AMBIENTE ECONÔMICO

A estrutura de custos internos deverá ser adaptada à nova sistemática, definido a sua conceituação contábil e operacional. Este sistema deverá permitir a avaliação, com freqüência, dos custos terceirizados em relação aos custos despendidos pela atividade interna.

Os preços e tarifas praticadas deverão ser revisados pelas organizações com a introdução da terceirização, considerando a participação dos serviços que tem influência direta ou indireta, na determinação do cálculo final.

Os custos dos processos de produção, dos processos de distribuição, comercialização e atividades administrativas de apoio, deverão ser revistos com a implementação da terceirização, pois refletem diretamente na máquina administrativa operacional da organização.

3.4.5 AMBIENTE TECNOLÓGICO

Para Giosa (1993) a opção pela terceirização deverá considerar a disponibilidade do uso da tecnologia pelas empresas prestadoras de serviço, já que poderão assim fazê-lo, com economia virtual de escala no uso otimizado, bem como a necessidade da transferência do conhecimento da utilização da tecnologia entre o contratado e o contratante, no aperfeiçoamento das relações.

A terceirização criará a possibilidade do desenvolvimento de um plano de melhorias tecnológicas que o prestador de serviço poderá propor ao contratado, com vistas a obter melhores resultados operacionais.

3.4.6 AMBIENTE SOCIAL

De acordo com Castro (2000) o emprego é peça fundamental para o planejamento no âmbito social, devendo ser considerado os seguintes fatores: quanto à abertura de novos negócios – formação de novas empresas, em vários segmentos do setor de serviços, com oferta de mão-de-obra mais intensa; quanto à revisão das funções decorrentes da aplicação da terceirização – o aspecto social das demissões: quando ocorrem demissões é preciso tentar junto ao fornecedor de serviços que será contratado, se possível, o acolhimento parcial ou total dessa mão-de-obra demitida.

A movimentação interna funcional, com a terceirização, ensejará ao administrador a possibilidade de aproveitar a mão-de-obra disponível das áreas terceirizadas, mas já com o conhecimento da organização, sua cultura e filosofia, e, devidamente treinados e com potencial, para as atividades-fim.

3.4.7 AMBIENTE JURÍDICO-LEGAL

Castro (2000) afirma que as experiências de aplicação da terceirização trouxeram dúvidas na conceituação jurídica, trabalhista e legal para as empresas brasileiras. Hoje

está claro que as relações são empresarias e de pessoas jurídicas entre si. Entretanto, a relação entre a organização e o seu ex-funcionário deverá ser como pessoa jurídica e não como autônomo. É recomendável que a empresa formada pelo ex-funcionário não tenha a organização mãe como único cliente, cabendo à empresa mãe incentivar a conquista de outros clientes e verificar se isto está ocorrendo.

Giosa (1993) recomenda que os administradores, antes de decidirem pela terceirização da organização, deverão ser esclarecidos, com profundidade, sobre os pontos relevantes que podem ser avaliados nos diversos ambientes, tendo em vista as implicações que suas limitações podem oferecer ao processo de êxito da nova forma de gestão.

Para Quinn (1996) se a tomada de decisão pela Terceirização não envolver um sistemático planejamento estratégico, o resultado na adoção da nova técnica administrativa poderá promover eventuais riscos, tais como:

- A possível união imperfeita entre as habilidades selecionadas para agora e as necessárias para a dominância no futuro;
- A perda de bases de habilidades que poderiam tornar-se centrais no futuro;
- A perda de habilidades funcionais internamente necessárias para os projetos simultâneos de design ou para as equipes cruzadas de desenvolvimento com grupos externos;
- A perda de potencial de controle sobre fornecedores cruciais;
- A possibilidade de um fornecedor dominar as habilidades necessárias e entrar no mercado, sobrepujando a companhia compradora;
- A super-dependência de um fornecedor que, por razões totalmente exógenas, pode tornar-se indigno de confiança; e

- Conflitos entre prioridades do comprador e do vendedor em momentos desastrosos.

3.5 O QUE PODE SER TERCEIRIZADO NA ORGANIZAÇÃO?

Segundo Giosa (1993), a terceirização não tem limites no que tange ao seu alcance, podendo atingir a área operacional, administrativa e produtiva da organização. O autor afirma que a empresa terá a oportunidade de se dedicar mais à sua vocação e à sua missão, pois seus esforços poderão ser concentrados menos na execução e mais na gestão, o que possibilita maiores exigências nos quesitos qualidade, preço, prazo e inovações.

Já Leiria e Saratt (1995) defendem que tudo o que não constitui atividade-fim da cadeia produtiva de um negócio pode ser delegado a terceiros. Entretanto, apontam que devem ser identificadas as atividades que podem ser entregues a prestadores de serviços, paralelamente a um processo de informação do público interno decisor das contratações.

Neste sentido, há que se distinguir as atividades que integram efetivamente o objetivo da empresa, sua finalidade, e por isso são chamadas atividades-fim, daquelas que são acessórias, que contribuem para o objetivo da empresa, mas não o constituem na sua essência, as chamadas atividades-meio.

Queiroz (1992) estabelece, por meio de um quadro comparativo, a diferença entre atividades-meio e atividades-fim:

Atividades-Meio	Atividades-Fim
<ul style="list-style-type: none"> • São aquelas que agregam custos ao produto. • Caracterizam-se como ações e atitudes administrativas ou intermediárias no processo produtivo, nas empresas, apoiando a produção, sem interferir na qualidade ou no funcionamento do produto. • Mantê-las como gestão própria, administrando-as diretamente, traz incrementos no custo operacional das empresas, que, repassado ao preço do produto, vai encarecê-lo, reduzindo a sua competitividade 	<ul style="list-style-type: none"> • São aquelas que agregam valor ao produto. • Fazem parte do processo produtivo, sendo essenciais na montagem, construção e manufatura do produto. Estão diretamente ligadas à qualidade e ao funcionamento do produto. • O gerenciamento desta atividade está sempre dirigido para a melhoria do produto aprimorando-se a tecnologia, adquirindo novos conhecimentos que, aplicados no produto, o farão mais atrativo e eficaz, moderno, tecnicamente avançado e mais competitivo. Com isso aumenta o seu consumo, melhorando a rentabilidade das empresas.

Quadro 1 - Atividades - Meio e Atividades – Fim
Fonte: Queiroz (1992)

Giosa (1993) descreve os quatro grupos distintos de atividades que podem ser terceirizadas pelas organizações, subdivididas por tipos de serviço, conforme detalhamento a seguir:

a) Nos processos ligados à atividade-fim da organização – Produção, Distribuição, Operação, Vendas;

b) Nos processos não ligados à atividade-fim da organização – Publicidade, Limpeza, Manutenção, Contabilidade, Jurídico, etc;

c) Nas atividades de suporte à empresa – Treinamento, Seleção, Pesquisa, etc; e

d) Na substituição de mão-de-obra direta, por mão-de-obra indireta ou temporária.

O Decreto Lei 200/1967, que trata da Reforma do Estado, orienta, no Artigo 10, que para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmensurado da máquina administrativa, a Administração Pública deverá procurar desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área demandada, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução, condicionada aos ditames do interesse público e às conveniências da segurança nacional.

Dessa forma, Giosa (1993) aponta os principais serviços terceirizáveis na esfera privada e pública:

- 1) Administração de Mão-de-obra;
- 2) Administração de Restaurantes;
- 3) Limpeza e Conservação;
- 4) Segurança e Vigilância;
- 5) Manutenção Predial;
- 6) Locação de veículos;
- 7) Serviços de Transportes;
- 8) Processamento de Dados;
- 9) Microfilmagem;
- 10) Cobrança;

- 11) Arquivo Morto;
- 12) Telemarketing;
- 13) Desenvolvimento de Sistemas;
- 14) Serviços gráficos;
- 15) Projetos especiais;
- 16) Manutenção geral.

A Associação Brasileira de Empresas de Refeições Coletivas (ABERC) ao divulgar a situação estimativa do Mercado de Refeições para 2008, no site <http://www.aberc.com.br>, apresenta a posição evolutiva do mercado, no período compreendido entre 2000 e 2008, comparando a Auto-gestão Alimentar e as Prestadoras de Serviços (Terceirizadas), conforme, quadro a seguir:

Mercado Real de Refeições									
A- Refeições (em milhões de refeições/dia)				(2008 estimativa)					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Autogestão (Administrada pela Própria Empresa)	0,57	0,50	0,40	0,30	0,30	0,30	0,30	0,26	0,22
Refeições Coletivas (Prestadoras de Serviços)	4,0	4,40	4,70	5,20	5,80	6,50	7,0	7,5	8,3
B- Mão-de-Obra empregada no Setor de Refeições Coletivas: 180 mil colaboradores									
C- Faturamento (em bilhões de reais) aproximado de refeições para 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 e 2008.:									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Refeições Coletivas	R\$ 3,4	R\$ 3,9	R\$ 4,2	R\$ 5,0	R\$ 6,0	R\$ 6,9	R\$ 7,5	R\$ 8,4	R\$ 9,5
Autogestão	R\$ 0,7	R\$ 0,5	R\$ 0,5	R\$ 0,4	R\$ 0,5	R\$ 0,6	R\$ 0,7	R\$ 0,7	R\$ 0,5

Quadro 2 – Mercado Real de Refeições
Fonte: Adaptado pelo Autor

Tomando-se como referência o levantamento estatístico da ABERC, verifica-se que o número de refeições fornecidas pelas empresas no Brasil, por meio da Auto-gestão Alimentar, tem decrescido ao longo dos anos, tendo variado de 570 mil refeições/dia, em 2000, para 220 mil refeições/dia, em 2008. Por outro lado, o levantamento revela que em 2000 eram fornecidas 4 milhões de refeições/dia por empresas terceirizadas, enquanto que no ano de 2008 estimou-se em 8.3 milhões de refeições/dia. Já o faturamento das empresas terceirizadas evoluiu de 3.4 bilhões de reais, em 2000, para 9.5 bilhões de reais, em 2008.

Os dados apresentados apontam que há uma tendência acentuada na absorção do mercado de alimentação pelas empresas terceirizadas, tendo em vista a evolução no número de fornecimento de refeições/dia e no faturamento, ao longo do período estudado.

De acordo com a pesquisa da ABERC, há um potencial de 17 milhões/dia de refeições, entre Escolas, Hospitais e Forças Armadas, que são realizadas por Auto-gestão e que poderão ser repassadas para empresas terceirizadas.

3.6 MODIFICAÇÕES NA ESTRUTURA CLIENTE X FORNECEDOR – A PARCERIA

Na ocasião em que duas organizações encontram-se no mesmo cenário, a princípio com objetivos semelhantes, mas com culturas administrativas distintas, pode ocorrer, de acordo com Fontanela, Tavares e Leira (1994): a) complementaridade de culturas, onde uma influencia e modifica aspectos da outra; b) predomínio de uma cultura sobre a outra, e nesse caso, uma organização sofre mudanças de modo mais evidente e aprofundado, tomando como modelo os principais elementos de parceria; ou c) impossibilidade de convívio entre duas culturas distintas, acabando por provocar queda de produtividade ou até ruptura no relacionamento entre as duas entidades.

De acordo com Oliveira (1994), uma relação de parceria é aquela em que não há ascendência de vantagem de uma sobre a outra, mas ambas ganham o máximo possível, repartindo-o em medida eqüitativa. Desta forma as partes estão dispostas a buscar em conjunto uma solução harmônica, que maximize os resultados de ambas, demonstrando que essa busca faz parte de um compromisso recíproco, sendo que cada parceiro não está preocupado apenas em resolver seu problema, mas tem também a ver com o problema do outro. Assim, a terceirização pressupõe um jogo de negócios com regras novas, incluindo modificações na cultura administrativa, como a que reconhece e dá supremacia à especialização do parceiro. Essa moderna relação, que influencia o ambiente empresarial, tornando os integrantes mais interativos, possibilita o jogo do “ganha – ganha”, havendo equilíbrio entre cliente e fornecedor.

Queiroz (1992) afirma que a parceria é fundamental na terceirização. Sem um verdadeiro parceiro, o tomador não consegue implementar e nem desenvolver um processo de terceirização eficaz e eficiente, que atenda suas necessidades e não promoverá o incremento esperado em qualidade, em especialidade, em velocidade e flexibilidade administrativa.

Segundo a recomendação de Giosa (1993), quando uma organização decide contratar uma prestadora de serviços, deverá buscar quem lhe ofereça um serviço igual ou melhor do que executa internamente. Afirma ainda que se este serviço exigir rapidez, qualidade e execução em tempo curto, a empresa de serviços contratada deverá realizá-lo exatamente como foi determinado pela sua contratante. Assim, clientes e fornecedores serão totalmente parceiros se tiverem exatamente claras e conhecidas as expectativas entre ambos, a reciprocidade de relacionamento esperado e o grau de contato e comunicação periódica e ágil que necessitam, incluindo, em especial, a certeza absoluta da competência do contratado em resolver o seu problema, a qualquer tempo e situação.

Conforme disserta Slongo (1992), há um conjunto de princípios de controle de qualidade que devem nortear os relacionamentos entre fornecedores e clientes. O autor enfatiza que ambos devem, essencialmente, desenvolver uma confiança mútua, uma cooperação e uma determinação mútua de sobrevivência, praticando os princípios listados no quadro a seguir:

Princípios de Controle de Qualidade
<ul style="list-style-type: none">• fornecedor e cliente são totalmente responsáveis pela aplicação do controle da qualidade, com entendimento de cooperação entre seus respectivos sistemas de controle de qualidade;• devem ser mutuamente independentes e promover a independência do outro;• o cliente é responsável por entregar informações e exigências claras e adequadas de tal maneira que o fornecedor saiba, precisamente, o que deve produzir e oferecer;• fornecedor e cliente, antes de entrar nas negociações, devem fazer um contrato racional com relação à qualidade, quantidade, preço, termos de entrega e condições de pagamento;• o fornecedor é responsável pela garantia da qualidade que dará ao cliente a necessária satisfação;• fornecedor e cliente devem decidir, com antecedência, sobre o métodos de avaliação de vários itens que seja admitido como satisfatório para ambas as partes;• ambos devem estabelecer no contrato os sistemas e procedimentos através dos quais podem atingir um acordo amigável de disputas, quando qualquer problema ocorrer;• ambos, levando em consideração a posição do outro, devem trocar informações necessárias à melhor condução do controle de qualidade;• ambos devem conduzir de maneira eficaz as atividades de controle dos negócios, tais como pedidos, planejamento de produção e estoque, trabalhos administrativos e sistemas, de tal sorte que o relacionamento deles seja mantido numa base amigável e satisfatória; e• ambos, quando estiverem tratando de seus negócios, devem levar em conta o interesse do consumidor final.

Quadro 03 - Princípios de Controle de Qualidade
Fonte: Slongo (1992)

No que tange a mão-de-obra a ser utilizada, Giosa (1993) descreve três tipos de possibilidade de terceirização: a) com os ex-funcionários; b) com o aproveitamento dos ex-funcionários junto ao fornecedor/parceiro; e c) com fornecedor/parceiro, sem nenhum envolvimento funcional.

O quadro a seguir descreve as principais características dos fatores integrantes dos três tipos de terceirização possíveis, segundo Giosa (1993).

Ex-Funcionários	Aproveitamento de Ex-Funcionários	Sem Envolvimento Funcional
Condições de promover futuro relacionamento empresarial	Preocupação da empresa com seus ex-funcionários	Contratado deve ser plenamente capacitado
Saída incentivada, minimizando impacto social	Apoio da empresa aos ex-funcionários (proposta de contratação)	Contratado engajado nas necessidades da contratante
Ex-funcionários mais motivados	Minimiza riscos de qualidade (conhecimento específico)	Contratado sem relacionamento anterior
Em face da cultura e filosofia da organização só ex-funcionários teriam qualidade	Preserva o mercado de trabalho dos funcionários	
Impacto interno minimizado		

Quadro 4 - Tipos de Terceirização possíveis
Fonte: Giosa (1993)

Em que pese a alternativa da contratante indicar os seus ex-funcionários para a nova empresa contratada, em face das questões sociais, culturais e de conhecimentos específicos, que possibilitarão a garantia da qualidade e continuidade produtiva, Giosa

(1993) destaca que as partes devem negociar com precedentes de autonomia; sem vínculos de dependência; clarificando a capacidade empreendedora da empresa prestadora de serviços; e que ambas devem comportar-se como se fossem sócios de um mesmo negócio.

Kanter et al. (1992) atesta que o estado de transformação é condição constante do atual ambiente das organizações. Num ambiente de mudanças, o fenômeno organizacional torna-se mais complexo. As alterações ocorrem em função da necessidade de respostas a demandas ambientais. Segundo Perrow (1981), em uma relação de reciprocidade, as organizações influenciam o ambiente em que vivem, e são influenciadas por ele.

Satto e Formoso (1997) afirmam que o tradicional caráter de confronto existente nas relações entre clientes e fornecedores é incompatível com os princípios que constituem a base das novas filosofias gerenciais. Cliente e fornecedores devem manter relações estáveis, colaborativas e de longo prazo, buscando, assim, a obtenção de vantagem competitiva por meio da melhoria da qualidade e diminuição dos custos de produção.

Giosa (1993) afirma que a parceria gerada pela terceirização produz mudança comportamental nas relações comerciais entre contratantes e fornecedores, conforme quadro demonstrativo a seguir:

Mudanças no relacionamento com fornecedores

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

Quadro 5 - Mudança no relacionamento com fornecedores

Fonte: Giosa (1993)

A mudança de comportamento produzida pelo surgimento da parceria, na relação entre clientes e fornecedores, revela os possíveis aspectos positivos da adoção da terceirização, integrantes das conseqüentes vantagens da técnica, tais como: melhora na confiança, economia de recursos, priorização da qualidade, e cooperação entre as partes.

3.7 VANTAGENS E DESVANTAGENS DA TERCEIRIZAÇÃO:

Behara et al.(1995) defende que a vantagem do competidor pode ocorrer quando os produtos ou os serviços são produzidos mais eficazmente e eficientemente por fornecedores externos. As vantagens operacionais fornecem geralmente diminuição de problemas em curto prazo, enquanto as estratégias oferecem contribuições em longo prazo, em maximização de oportunidades

As vantagens da terceirização normalmente podem ser verificadas na qualidade dos serviços, na transferência de tecnologias, na revisão estrutural da empresa, nos

melhores resultados no conjunto da empresa, na simplificação da estrutura organizacional, na maior agilização das decisões, na eficiência administrativa e na contribuição para o fim de uma situação deficitária.

As desvantagens estão na dificuldade em encontrar o parceiro ideal e em efetivar um contrato de parceria, o baixo nível gerencial dos fornecedores, o seu pouco empreendedorismo, e a falta de formação de seus empregados.

Ferreira e Souza (1994) concluem que o sucesso da opção pela terceirização está relacionado ao gerenciamento estratégico do processo, ao apoio dado aos funcionários implicados nas atividades a serem terceirizadas, ao desenvolvimento dos fornecedores e à criação de redes estáveis de verdadeiras parcerias.

O ponto de vista de Giosa (1995), Geia (1992), Hendry (1997), Leira e Saratt (1992), Vanca (1994) e Bezerra et al, (1994), é apresentado no quadro adiante, com as vantagens e desvantagens da terceirização:

Vantagens da Terceirização	Desvantagens da Terceirização
Focalização dos negócios da empresa na sua área de atuação	Perda da identidade cultural da empresa, em longo prazo, por parte dos funcionários
Diminuição dos desperdícios	Falta de parâmetro de custos internos
Redução dos níveis hierárquicos e do quadro direto de empregados	Risco de desemprego e não absorção da mão-de-obra na mesma proporção
Maior esforço de treinamento e desenvolvimento profissional	Dificuldade de aproveitamento dos empregados já treinados
Redução da atividade meio	Resistências e conservadorismo
Aumento da qualidade	Risco de coordenação dos contratos
Ganhos de flexibilidade	Demissão na fase inicial
Aumento da especialização do serviço	Custo de demissões
Aprimoramento do sistema de custeio	Dificuldade de encontrar a parceria ideal
Maior agilidade nas decisões	Falta de cuidado na escolha dos fornecedores
Menor custo	Aumento do risco a ser administrado
Maior lucratividade e crescimento	Conflito com os sindicatos
Favorecimento da economia de mercado	Mudança na estrutura do poder
Otimização dos serviços	Aumento da dependência de terceiros
Aumento da produtividade e competitividade	Perda do vínculo para com o empregado
Redução do quadro direto de empregados	Desconhecimento da legislação trabalhista
Diminuição da ociosidade das máquinas	-
Maior poder de negociação	-
Ampliação do mercado para as pequenas e médias empresas	-
Possibilidade de crescimento sem grandes investimentos	-
Economia de escala	-
Diminuição do risco de obsolescência das máquinas durante a recessão	-

Quadro 6 - Vantagens e Desvantagens da Terceirização
Fonte: Moreto (2000)

4 A EVOLUÇÃO DA CONTRATAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO

Segundo Meirelles (2006) o Contrato administrativo é o ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com particular ou outra entidade administrativa para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração, tendo em vista a sua posição privilegiada. No Estado, é o serviço público o encarregado de licitar obras, serviços, aquisições e alienações.

Administração Pública – Em sentido formal é o conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos Serviços Públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e ético, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. (MEIRELLES, 2006, p.64).

Di Pietro (1996) defende que o serviço público constitui uma das atividades que integram a função administrativa do Estado. Duguit (1928) afirma que em face das transformações sociais ocorridas a partir do século XVIII, com o advento da revolução Industrial e posteriormente da Revolução Francesa, os estados vêm ampliando sua penetração, alcançando os mais variados ramos de atividade, não se restringindo apenas à defesa da sociedade diante do inimigo exterior, promovendo a segurança e a tranquilidade, nos pilares dos serviços públicos originários, tais como a guerra, a polícia e a justiça. Para Duguit o que se tem é um Estado de Bem-estar Social, onde a administração atua na tutela do bem comum.

Junior Serra (1976), corroborando com o pensamento do francês Duguit (1928), define que no sentido amplo, serviço público é toda atividade administrativa que as pessoas jurídicas públicas exercem, direta ou indiretamente, para a satisfação de necessidades coletivas mediante procedimentos peculiares ao direito público, exceção feita à atividade judiciária, regida por outra disciplina jurídica.

Araújo (1977), encarrega-se de oferecer maior amplitude ao serviço público, admitindo que este é realizado através dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário,

para a concretização direta ou indireta de suas finalidades. Para o autor o serviço público extrapola a função administrativa do Estado, pois abarca o Judiciário e o Legislativo.

Dessa forma, na atualidade, o Estado brasileiro assume a atribuição de satisfazer os direitos sociais do seu povo, os quais estão previamente ancorados pela Constituição Federal. Em face da multiplicidade do papel do Estado, Grau (2001) afirma que o conceito de serviço público permanece um tema o qual imperam profundas divergências.

Di Pietro (1996) esboça uma distinção entre serviço *uti singuli* e *uti universi*. O segundo é relativo aos serviços prestados à comunidade em seu conjunto, não sendo possível identificar a parcela que beneficia cada cidadão, tais como segurança pública, iluminação, calçamento, saúde, etc. O primeiro são aqueles relativos às necessidades singulares e diretas dos cidadãos, que podem ser mensuráveis, como fornecimento de água, energia elétrica, gás, etc.

Di Pietro (1996) ressalta que os serviços sociais são aqueles relativos à função social do Estado, como saúde, educação, assistência social e que não são alvos da exploração comercial. Já os serviços comerciais ou industriais são aqueles prestados para atender às necessidades coletivas de caráter econômico, como fornecimento de energia elétrica, água, telefone, etc.

Araújo (1997) promove duas classificações para serviços públicos: Os próprios e os impróprios. Para o autor os serviços públicos próprios são atribuições essenciais, diretamente desempenhadas pelo Estado (segurança pública, justiça, saúde pública, tributação, diplomacia), pois o ordenamento jurídico apontou como decorrentes de Poder Público. Já os serviços públicos impróprios são aqueles que, embora satisfaçam uma necessidade coletiva, não possuem a mesma essencialidade dos serviços próprios, pois são prestados de forma remunerada pelas organizações integrantes da

administração pública e por setores privados em regime de concessão, permissão ou autorização, tais como fornecimento de água, energia elétrica, telefone, correio, compatíveis com a atividade comercial do Estado.

Meirelles (1993) também distingue serviços públicos propriamente ditos dos serviços de utilidade pública, amparando-se na essencialidade do serviço. Assim, os serviços públicos propriamente ditos seriam aqueles que são prestados diretamente pelo poder Público, em caráter privativo, sem que a Administração possa delegá-los a terceiros, tais como defesa nacional, polícia e saúde pública. Já os serviços de utilidade pública, em que pese a sua relevância social, são aqueles não essenciais à perpetuação da comunidade, pois seria possível, embora num grau de desenvolvimento social inferior, o agrupamento social subsistir sem ele.

Verifica-se que as funções essenciais, sem as quais o Estado não se perpetua, são aquelas envolvendo as forças armadas, as organizações das polícias, as atividades fiscais, bem como a administração da justiça. Dessa forma, a classificação apontada por Araújo (1997), de serviços públicos próprios e impróprios, é útil para deixar clara a idéia de que os serviços públicos, embora representativos da satisfação de necessidades do grupo social, incorpora atividades de graus de essencialidade distintos.

Surgem, então, a ação jurídica e a ação social do Estado. Não se admite a concessão ou delegação dos serviços ligados à função jurídica, em virtude de que sua execução é que deu origem ao próprio Estado, podendo este deixar de existir se não as cumprir por si próprio.

Conforme afirma Fiori (2007), o Estado de Bem-Estar Social é aquele que busca garantir a proteção social, promovendo políticas sociais na área civil, política, e social da cidadania, sendo característico dos Estados modernos. Assim, incorporou inúmeras necessidades de cunho social à administração pública, elevando o elenco de atribuições do Estado, generalizando a concepção de serviços públicos, entretanto conservaram os

aspectos da essencialidade, podendo ser classificados em serviços de utilidade pública ou serviços impróprios, defende Di Pietro (2002).

Entretanto, o cenário brasileiro atual aponta para uma tendência dos serviços públicos de caráter social, enquadrados como impróprios ou de utilidade pública, prestados pelo Estado, passarem a ser prestados por privados. Por outro lado, os serviços essenciais, peculiares às funções do Estado, deverão continuar sujeitos à privativa atuação do poder Público.

O Direito Administrativo constitui disciplina própria do Estado Moderno, ou melhor, do chamado Estado de Direito, porque só então cogitou de normas delimitadoras da organização do Estado-poder e da sua ação, estabelecendo balizas às prerrogativas dos governantes, nas suas relações recíprocas, e, outrossim, nas relações com os governados. Na verdade, o Direito Administrativo só se plasmou como disciplina autônoma quando se prescreveu processo jurídico para atuação do Estado-poder, através de programas e comportas na realização das suas funções. (MELLO, 1979, p.52).

Conforme esclarece Di Pietro (2002), o direito administrativo teve origem na França, no fim do século XVIII e início do século XIX, em decorrência da criação da jurisdição administrativa (sistema de contencioso administrativo). Entretanto, onde quer que tenha existido um Estado, existiram órgãos encarregados do exercício das suas funções administrativas, pois o exercício de administrar é condição essencial da existência coletiva, só deve-se aos tempos modernos a classificação das leis administrativas. Nessa fase do Estado Moderno são fortalecidos os princípios da legalidade (submissão dos governantes à Lei) e da separação dos poderes (proteção dos direitos individuais).

A autora alude que no Brasil o desenvolvimento do Direito Administrativo envolveu quatro fases, a saber: a) período colonial – sob o domínio da legislação portuguesa; b) período imperial – com início da influência do direito francês, decorrente da criação do Conselho de Estado; c) período republicano – até a constituição de 1988, em que se plasmou o direito administrativo como autônomo; e d) período atual – posterior à constituição de 1988, quando o direito administrativo altera, de certa forma, o

seu perfil, em decorrência da instauração do Estado Democrático de Direito, dos princípios informadores da Reforma do Estado e da globalização.

Pode-se verificar que no período imperial havia centralização política, mas uma parcela de descentralização administrativa, na medida em que as atribuições próprias da Administração Pública eram divididas entre o poder central, as províncias e as cidades e vilas.

Pode-se afirmar que no período republicano o direito administrativo brasileiro sofreu influência do direito norte-americano, no que diz respeito ao sistema de unidade de jurisdição e à necessidade de submissão à Administração Pública ao controle pelo Poder Judiciário. Entretanto, no que diz respeito às teorias e aos princípios, ficou evidente que a influência predominante continuava sendo a do direito francês criado pela jurisdição administrativa.

A partir da constituição de 1934, o direito administrativo experimentou grande evolução, em decorrência da própria previsão constitucional de extensão da atividade do Estado nos âmbitos social e econômico. A constituição de 1946 incorporou o conceito francês de serviço público, a teoria dos atos administrativos e a da responsabilidade civil do Estado. Herdou-se, também, do direito administrativo francês: a submissão da administração pública ao princípio de legalidade; a teoria dos contratos administrativos; a forma de delegação da execução do serviço público ao particular (instituto da concessão de serviço público); bem como à idéia de que a administração pública se submete a um regime jurídico de direito público derogatório e exorbitante do direito comum.

A instalação de um Estado Liberal de Direito, a partir da Constituição de 1891 e a instalação do Estado Social de Direito, com a Constituição de 1934, contribuiu com a incorporação do Estado Democrático de Direito, com a Constituição de 1988.

Antigos princípios são reforçados e novos princípios passam a ser incorporados à administração pública, como a legalidade, a moralidade, a impessoalidade, a razoabilidade, a segurança jurídica, a economicidade, o interesse público, a motivação, a eficácia, a eficiência, etc. Tais avanços devem-se, também, à globalização e à Reforma do Estado.

Atualmente estuda-se o novo papel do Estado, chamado por Estado Subsidiado, em que o estado passa a respeitar os direitos individuais, pelo reconhecimento de que a iniciativa privada tem primazia sobre a iniciativa estatal. Assim, o Estado deve abster-se de exercer atividades que o particular tem condições de exercer por sua própria iniciativa e com seus próprios recursos. Assim cabe ao Estado fomentar, coordenar e fiscalizar a iniciativa privada. Dessa forma o Estado passa a ter como meta a eficiência na prestação dos serviços públicos, substituindo a organização burocrática pela Administração Gerencial.

Segundo Di Pietro (2002) a formalização da contratação no Brasil, por meio do instituto da Licitação, teve início na segunda metade do século XIX, com o Decreto nº 2.926, de 14 de maio de 1862. Essa legislação regulamentava as arrematações dos serviços a cargo do então Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Na esfera militar a orientação normativa sobre Licitação foi efetivada com o Decreto nº 3858, de 8 de maio de 1867, quando o Imperador determinou que as arrematações e contratos da Marinha deveriam ser submetidos ao Decreto nº 2.926/1862.

Comenta a autora que o procedimento licitatório, no âmbito da administração federal, consolidou-se apenas com o Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922, que organizou o Código de Contabilidade da União. Esse diploma legal incorporou relevantes aspectos ao serviço público: criou-se a figura do empenho de despesa; adotou-se o princípio do exercício financeiro; admitiu-se a figura de resíduos ou restos a pagar; dividiu-se a administração pública em dois ramos - a administração patrimonial

(bens e meios) e a administração financeira (gestão financeira – receita / despesa; execução orçamentária; e as operações monetárias dela decorrentes).

No Brasil, os primeiros indícios de terceirização surgiram, no âmbito privado, com os Decretos-Leis nº 1212 e 1216, de 1966, que autorizaram a prestação de segurança bancária por empresas interpostas na relação de trabalho.

A partir de 1922 a contratação no serviço público para atendimento das necessidades da coletividade, por meio de procedimento licitatório, foi evoluindo, tendo sido sistematizado através do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que estabeleceu a reforma administrativa federal, tendo sido estendido às esferas estadual e municipal com a Lei nº 5.456, de 20 de junho de 1968.

O Decreto-Lei nº 2.300, de 22 de novembro de 1986, atualizado em 1987 pelos Decretos-Lei 2.348 e 2.360, instituiu, pela primeira vez, o Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos, reunindo normas gerais e especiais relacionadas à matéria.

Mandano (2008) afirma que com a Constituição Federal de 1988 a Licitação recebeu *status* de princípio constitucional, de observância obrigatória pela Administração Pública direta e indireta de todos os poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme prevê o seu Art. 37, inciso XXI. Esse Artigo foi regulamentado pela Lei 8.666, de 21 de junho de 1993 (alterada pelas Leis 8.883/94, 9648/98 e 9.854/99), em vigor atualmente, que disciplina as Licitações e Contratos da Administração Pública. Essa Lei, no seu Artigo 22, estabelece cinco modalidades licitatórias: concorrência, tomada de preços, convite, leilão e concursos.

A Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 instituiu uma nova modalidade de Licitação, denominada Pregão, destinada à aquisição de bens e serviços comuns. A citada lei de pregão define, de acordo com o parágrafo único, do Art. 1º, que bens e

serviços comuns são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser definidos por meio de Edital, utilizando-se de especificações usuais do mercado.

5 DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E TERCEIRIZAÇÃO PÚBLICA

5.1 O DECRETO LEI 200 – DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Althusius (2003) exemplifica a descentralização administrativa, citando um clássico texto das sagradas escrituras, em que o personagem Jetro, sogro de Moisés, o aconselha a descentralizar os negócios públicos do estado, preservando-se espaços de liberdade para as províncias, conforme narrativa do livro de Êxodo, no capítulo 18, dos versículos 17 a 25.

O sogro de Moisés, porém, lhe disse: Não é bom o que fazes. Totalmente desfalecerás, assim tu como este povo que está contigo; porque este negócio é mui difícil para ti; tu só não o podes fazer. Ouve agora a minha voz; e eu te aconselharei (...) E tu, dentre todo o povo, procura homens capazes, tementes a Deus, homens de verdade, que aborreçam a avareza; e põe-nos sobre eles por maiores de mil, maiores de cem, maiores de cinquenta e maiores de dez; para que julguem este povo em todo o tempo, e seja que todo negócio grave tragam a ti, mas todo negócio pequeno eles o julguem; assim, a ti mesmo te aliviarás da carga, e eles, a levarão contigo. (ALTHUSIUS, 2003, p.157).

De acordo com Althusius (2003), o líder Moisés, que acumulava as funções de chefe do executivo, do judiciário e do legislativo hebraico, responsável pela condução de cerca de três milhões de judeus rumo à Terra de Canaã, se vê impossibilitado de promover a eficiência e eficácia na gestão dos recursos humanos e materiais do seu novo desafio, que seria o de cruzar o deserto e conquistar a terra prometida, após a fuga do Egito.

Dessa forma, Althusius (2003), por meio da orientação de Jetro, o sogro de Moisés, apresenta um princípio fundamental da moderna administração: a Desconcentração. O grande administrador seleciona Recursos Humanos capacitados e habilitados para o trabalho da gestão dos negócios da nação judaica, permitindo o compartilhamento responsável das numerosas atribuições de um chefe de estado. Nesta fase Moisés concentra-se no planejamento e controle, invocando a Unidade de Comando, descentralizando-se a execução das atribuições públicas. Tal princípio, contido na Bíblia Sagrada, fora anunciado há mais de 2000 anos antes da era Cristã.

Na evolução histórica da administração, verifica-se que duas instituições se destacaram: as Organizações Militares e a Igreja Católica Romana. Através dos séculos a Igreja vem mostrando e provando a força de atração de seus objetivos, eficácia e suas técnicas organizacionais e administrativas, espalhando-se por todo mundo e exercendo influência, inclusive sobre o comportamento das pessoas, destacando-se como a organização formal mais eficiente da civilização ocidental.

Gomes (2005) afirma que o fenômeno que provocou o aparecimento da empresa e da moderna administração, ocorreu no final do século XVIII, na Inglaterra, com a invenção da máquina a vapor, por James Watt, em 1776, e se estendeu ao longo do século XIX, chegando ao limiar do século XX. Esse fenômeno que trouxe rápidas e profundas mudanças econômicas, sociais e políticas, chamou-se Revolução Industrial, o que permitiu o aprofundamento dos estudos na administração e surgimento de novas metodologias de gestão.

Os princípios administrativos fundamentais, oriundos das Teorias de Taylor, de Fayol, de Elton Mayo e Weber permanecem sendo os pilares da evolução e do desenvolvimento da ciência da Administração e que tem motivado e impulsionado os estudos, pesquisas, trabalhos e obras dos seus seguidores até os dias atuais.

No Brasil, a história da Administração iniciou-se em 1931, com a fundação do Instituto da Organização Racional do Trabalho - IDORT. No ano de 1936 foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP e criada a Escola de Serviço Público, encarregada de enviar técnicos para os Estados Unidos, a fim de treiná-los e aperfeiçoá-los, com defesa de teses. A criação do DASP, além de representar uma iniciativa de Reforma Administrativa do país, afirmou os princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica de Weber. Em 1944 foi criada a Fundação Getúlio Vargas - FGV, que se encarregou de manter a Escola de Administração de Empresas de São Paulo – EAESP.

De acordo com Feliciano (2007), desconcentração é um fenômeno socioeconômico mais geral de que a terceirização é uma manifestação concreta – configura uma tendência inexorável da pós-modernidade, inerentes às mudanças culturais, políticas e econômicas que assomaram aos nossos olhos nos últimos trinta anos.

Toffler (Apud Marli, 1999) identificou a desconcentração como uma característica da “terceira onda” (*the third wave*), que eclipsa paulatinamente a série fenomenológica definidora da “segunda onda” (*the second wave*). A segunda onda, para Toffler, corresponde à era industrial: passou-se de um arranjo social baseado no pequeno grupo primário e local, distribuído pelo território e com forte grau de autonomia e auto-suficiência, para um arranjo social caracterizado pela interdependência complexa e massificante da sociedade industrial, incorporando os conceitos de padronização, especialização, sincronização, concentração, maximização e centralização. Na terceira onda, ao contrário, volve-se à desconcentração como fenômeno primordial. A proliferação da informação e a possibilidade de transmiti-la e intercambiá-la por diversas redes facilita os processos de delegação gerencial e as estratégias de *empowerment* – que é a delegação de autoridade a funcionários de níveis hierárquicos mais baixos que lhes permitam participar do processo decisório, o que se traduz em incentivos para a tomada de iniciativas em benefício da organização como um todo.

Assim, a expressão “desconcentração” tornou-se a palavra de ordem da administração nos dias atuais; grandes sociedades se apressam a fracionar a própria organização em centros de rendimento. As grandes organizações estão modificando os modelos de autoridade que caracterizam o centralismo. A empresa típica da segunda onda era organizada em torno de um princípio: um homem, um chefe (centralização). A marcha da grande empresa rumo aos mecanismos de desconcentração e “downsizing” é uma marcha indelével e implacável, e traduz o espírito da terceira onda de Toffler.

Assim, o downsizing pode ser traduzido como a técnica administrativa que tem como objetivo a racionalização da organização, cuja meta global é construir uma entidade mais eficiente e mais capaz possível, privilegiando práticas que mantenham a instituição mais enxuta, reduzindo níveis hierárquicos e aproximando os níveis operacionais da alta direção.

A administração pública burocrática adotada no Brasil no início do século XX, teve como meta a substituição da administração patrimonialista, onde o público era confundido com o privado. Daí surge a administração burocrática moderna, racional-legal, dando início à organização burocrática capitalista, baseada na centralização das decisões, na hierarquia traduzida no princípio da unidade de comando, na estrutura piramidal do poder, nas rotinas rígidas, no controle passo a passo dos processos administrativos. No momento que a democracia dava seus passos iniciais, era natural que se desconfiasse de tudo e de todos - dos políticos, dos funcionários, dos cidadãos.

Com o advento da desconcentração, que é a distribuição de competências no âmbito da própria organização, a fim de tornar mais ágil e eficiente a prestação de serviços, o que se concebe é a administração gerencial, caracterizada pela descentralização, transferindo-se recursos e atribuições para níveis políticos e regionais; descentralização administrativa, através da qual a delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentes autônomos; organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de estruturas piramidais; organizações flexíveis ao invés de unitárias e monolíticas, nas quais as idéias de multiplicidade, de competição administrativa e de conflito tenham lugar; e controle por resultados, *a posteriori*, ao invés de controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos.

A primeira tentativa de reforma gerencial da administração pública brasileira aconteceu no final dos anos 60, através do Decreto-Lei 200, de 1967, com a inspiração

de Hélio Beltrão (Ministro do Planejamento do Brasil, entre 1967 e 1969). Toda ênfase foi dada à descentralização mediante a autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada.

Ao relacionar os princípios norteadores das atividades da Administração Federal, o Decreto-Lei 200 nomeia, no Art. 6º, além do Planejamento, da Coordenação, e do Controle, a Descentralização e Delegação de Competência. No que concerne à Descentralização, encontra-se, no Art. 10, que a execução das atividades deverá ser amplamente descentralizada, estabelecendo três planos principais: dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução; da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio; e da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões. Afirma, ainda, que em cada órgão da Administração Federal, os serviços que compõem a estrutura central de direção devem permanecer liberados das rotinas de execução e das tarefas de mera formalização de atos administrativos, para que possam concentrar-se nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle.

Orienta, ainda, o Art. 11, que o instrumento a ser utilizado para a descentralização administrativa deverá ser o da Delegação de Competência, que para o Direito Administrativo, é a transferência da execução do serviço público, mediante contrato, sob a fiscalização do estado. Essa delegação terá como meta assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender. Assim, tem-se que o serviço público federal concentra o planejamento, a coordenação, e o controle e descentraliza a execução administrativa.

É nesse cenário que a administração pública lança-se num projeto inovador, aderindo à terceirização, transferido parte das funções acessórias do estado à iniciativa

privada, concentrando-se em sua função principal de gerência e controle, através da implementação de uma nova técnica administrativa de gestão.

5.2. A TERCEIRIZAÇÃO E A LEI DE CONTRATO E LICITAÇÃO

O contrato administrativo pode ser conceituado como sendo o ato plurilateral ajustado pela Administração Pública ou por quem lhe faça as vezes com certo particular, cuja vigência e condições de execução a cargo do particular podem ser instabilizadas pela Administração Pública, ressalvados os interesses patrimoniais do contratante particular. (GASPARINI, 1995, p.373).

De acordo com a Constituição Brasileira, no Art. 37, inciso XXI, ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, os serviços, as compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública, visando proporcionar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Dessa forma, o Estado, diferente do setor privado, não tem a liberdade para estabelecer relações jurídicas com terceiros, sem que se submeta aos ditames das formalidades previstas na Carta Magna, no que tange à contratação de serviço ou fornecimento de material, havendo um rito a ser seguido, chamado de Processo Administrativo de Gestão, com a adequada caracterização do objeto a ser licitado.

Cita, ainda, a Constituição Federal, no Art. 37, que a Administração Pública obedecerá, entre outros, ao princípio da eficiência, que de acordo com a Lei 8.666/1993, deverá abranger os quesitos básicos de legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, e vinculação ao instrumento convocatório da licitação.

Motta e Pereira (1981) defendem que um ato será racional na medida em que represente o meio mais adaptado para se distinguir um determinado objetivo, na medida em que sua coerência em relação a seus objetivos se traduza na exigência de um mínimo de esforço para se chegar a esses objetivos.

O processo de racionalização é a aplicação prática de um conhecimento para realizar um desejado fim, que segundo Weber (2000), pode ser encontrado nos vários

níveis sócio-culturais e em diferentes esferas de vida, como nas leis, na política, na economia, na dominação, no conhecimento, na religião e na ética.

Argumenta, ainda, o autor, que no que se refere à dominação e autoridade, há o modelo de Dominação legal, baseada em normas legais racionalmente definidas, impessoais, as quais todos obedecem.

Motta e Pereira (1981) sustentam que as organizações têm sua fonte de legitimidade no poder racional-legal, e não no poder patriarcal, patrimonial ou carismático, garantindo que tais organizações são sistemas sociais racionais.

Assim, a racionalidade defendida por Weber (2000) promove a eficiência nos atos e nos agentes da Administração Pública, conforme citações a seguir:

o cumprimento normal e contínuo dos seus deveres, assim como, o exercício dos seus direitos correspondentes é sempre assegurado por um sistema de normas. Só podendo prestar serviços para a organização aquelas pessoas que seguirem estas regras e somente estas estão aptas para fazê-lo. (WEBER, 2007, p.53).

A estrutura burocrática é por toda parte um produto tardio do desenvolvimento. Quanto mais retrocedemos no processo de desenvolvimento, tanto mais típico é para as formas de dominação a ausência da burocracia e do funcionalismo, em geral. A burocracia é de caráter "racional": regra, finalidade, meios, impessoalidade "objetiva" dominam suas atitudes. Por isso, seu surgimento e sua divulgação tiveram por toda parte efeito "revolucionário" naquele mesmo sentido especial,..., que caracteriza o avanço do racionalismo, em geral, em todas as áreas. (WEBER, 1999, p.233).

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, regulamentou o Art. 37, Inciso XXI, da Constituição Federal, estabelecendo normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes às obras, serviços, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Reza o Art. 2º, da citada Lei, que na Administração Pública a contratação de serviços com terceiros deverá ser necessariamente precedida de licitação.

A Lei 8.666/1993, no parágrafo único do Art. 2º, oferece a seguinte definição para o Contrato Administrativo:

Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontade para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada. (BRASIL, 1993, p.1).

Então, ao transferir a execução de uma atividade para terceiros, a Administração terá que realizá-la mediante prévia licitação, seguida do respectivo contrato administrativo, conforme disposição contida no Art. 10 do Decreto Lei 200/1967:

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

§1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

a) *omissis*

b) *omissis*

c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões. (BRASIL, 1967, p.3).

Gasparini (1995) descreve que o contrato administrativo celebrado entre o público e o privado deverá ser composto de três partes: preâmbulo, texto e encerramento. No preâmbulo são consignados os nomes dos contratantes, com a devida qualificação e sede. No texto devem estar consignadas as cláusulas que expressam, com precisão e clareza, a vontade dos co-contratantes no momento da celebração do contrato e que consubstanciam o conteúdo do ajuste, contendo descrição do objeto do ajuste, as condições de sua execução, a definição dos direitos, as obrigações e responsabilidades dos contratantes, nos termos do edital e da proposta.

Meirelles (2006), referindo-se às cláusulas contratuais, define:

Todo contrato administrativo possui cláusulas essenciais ou necessárias, e cláusulas acessórias ou secundárias. Aquelas fixam o objeto do ajuste e estabelecem as condições fundamentais para sua execução; estas complementam e esclarecem a vontade das partes, para melhor atendimento do avençado. As primeiras não podem faltar no contrato, sob pena de nulidade, tal seja a impossibilidade de se definir seu objeto e de se conhecer, com certeza jurídica, os direitos e obrigações de cada uma das partes; as segundas, por sua irrelevância, não afetam o conteúdo negocial, podendo ser omitida sem invalidar o ajuste. (MEIRELLES, 2006, p.221).

O encerramento do Contrato é a parte final do termo de contrato. É o fecho. Nele as partes declaram que por estarem de acordo com o pactuado o assinam em tantas vias de igual teor e forma, para os mesmos efeitos e direitos, e, depois da consignação do local e data, apõem suas respectivas assinaturas.

Gasparini (1995) cita algumas prerrogativas que a administração possui, em razão de lei, da doutrina ou da jurisprudência, chamadas de cláusulas exorbitantes: a)

modificar a execução do contrato a cargo do contratante particular; b) acompanhar a execução do contrato; c) impor sanções previamente estipuladas; e d) rescindir, por mérito ou legalidade, o contrato.

Dessa forma, sustenta o autor que durante a vigência do contrato, cabe à Administração Pública, por força das cláusulas exorbitantes, acompanhar a execução, velando para que o contratante particular observe ou realize tudo que foi pactuado. Esse acompanhamento envolve a tarefa de orientar (dar normas, diretrizes e informações sobre a execução do contrato), de fiscalizar (verificar o material utilizado e a forma de execução do objeto do contrato, confirmar o cumprimento das obrigações comerciais, trabalhistas e tributárias a cargo do contratado), de interditar (paralisar a execução do contrato por estar em descordo com o pactuado), e de intervir (assumir a execução do contrato).

Na Administração Pública, a terceirização pode ser entendida como transferência para entidade privada, por meio de contrato de prestação de serviços ou de fornecimento de bens, da execução de atividade que não constitua o núcleo substancial do Estado, conservando a terceirização a gestão estratégica e operacional da atividade contratada. (RAMOS, 2001,p.216).

O Decreto Federal nº 2.271/1997 dispõe sobre alguns serviços considerados materiais, acessórios, instrumentais ou complementares dos órgãos em geral da Administração Pública Federal, estabelecendo certos requisitos nos parágrafos primeiro e segundo, conforme segue:

Art. 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

§1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.

§2º Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal. (BRASIL, 1997, p.1).

Segundo Lima (2007), a validade da terceirização na Administração Pública está condicionada à inexistência dos requisitos característicos da relação de emprego entre

ela e os funcionários terceirizados, especialmente a pessoalidade e a subordinação direta, o que caracterizaria a atividade de mera locação de mão-de-obra em vez de locação de serviços.

Lima (2007) argumenta que o Decreto Federal nº 2.271/1997 tratou de coibir a prática irregular de pessoalidade e subordinação, pois em seu Art. 3º consta que as contratações no âmbito da Administração Federal serão caracterizadas exclusivamente como prestação de serviços, sendo vedada, pelo Art. 4º, inciso II, do citado Decreto, a caracterização do objeto como fornecimento de mão-de-obra.

Sobre este tema, a Constituição Federal, no seu Art. 37, inciso II, condiciona a investidura em cargo ou emprego público à aprovação prévia de concurso público, de modo que, se fosse reconhecido o vínculo empregatício de emprego entre o terceirizado e o órgão público, estar-se-ia burlando uma norma constitucional expressa. O §2º do mesmo dispositivo constitucional impõe, inclusive, como consequência do descumprimento do referido inciso II, a nulidade do ato e a responsabilização da autoridade que lhe tiver dado causa.

Entretanto, Lima (2007) afirma que quanto aos direitos às verbas trabalhistas pelo empregado terceirizado, apesar da não formação do vínculo de emprego, há divergências na doutrina. Alguns doutrinadores entendem que se não há vínculo, não deve ser paga qualquer verba trabalhista. Outros dizem ser devido tão-somente o eventual pagamento de salários pelos serviços prestados. A autora também acrescenta que há quem entenda que deva ser paga uma indenização correspondente tanto aos salários quanto às verbas rescisórias, por aplicação do Art. 182, 2ª parte, do Código Civil.

Em face das demandas judiciais, na área trabalhista de terceirização, o Tribunal Superior do Trabalho, tentando pacificar a matéria, editou a Súmula nº 331, de 17 de dezembro de 1993, transcrita na íntegra:

Contrato de Prestação de Serviços – Legalidade – Revisão do Enunciado nº 256.

- I- A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo nos casos de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03/01/1974).
- II- A contratação irregular de trabalhador, através de empresa interposta não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional (Art. 37, II, da Constituição da República).
- III- Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei 7.102, de 20/06/1983), de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados a atividade meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.
- IV- O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica na responsabilidade subsidiária do tomador do serviço quanto àquelas obrigações, desde que tenha participado da relação processual e conste também do título executivo judicial. (BRASIL, 1993, p.1).

Ocorre que o Diploma Legal que trata de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/1993), no seu Artigo 71, promove a seguinte orientação:

Art. 71. O contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.
 §1º a inadimplência do contratado com referência aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transferem à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento, nem poderá onerar o objeto do contrato ou restringir a regularização e o uso das obras e edificações, inclusive perante o registro de imóveis.
 §2º a administração pública responde solidariamente com o contratado pelos encargos previdenciários resultantes da execução do contrato nos termos do artigo 31 da Lei 8.112, de 24/07/91. (BRASIL, 1993, p.26).

Segundo Lima (2007) formam-se, então, duas correntes interpretativas:

- a) a que se filia ao posicionamento colegiado do TST defende a supremacia das normas constitucionais que amparam o trabalhador, o que faz com que a Administração Pública, assim como as empresas privadas, tenham que responder por sua culpa *in eligendo* (escolha de empresa terceirizada inidônea ou incapaz financeiramente de arcar com seus custos ordinários trabalhistas) e/ou *in vigilando* (ineficácia na fiscalização da atuação da contratada).
- b) a que considera a orientação do TST flagrantemente ilegal, por contrariar a norma de ordem pública inserta na Lei nº 8.666/1993.

Fernandes (2001) relata que diversos órgãos públicos têm sido condenados pela Justiça do Trabalho ao pagamento de verbas decorrentes do inadimplemento das

empresas prestadoras de serviços, o que impõe ao administrador público medidas preventivas para evitar a responsabilidade solidária ou subsidiária, tais como:

Medidas Preventivas na Execução do Contrato de Terceirização

- o trabalho deve ser desenvolvido sempre que possível no estabelecimento da contratada, para evitar a configuração da pessoalidade e subordinação para com os agentes públicos;
- a Administração não deve interferir no quantitativo de profissionais a ser empregado na execução do serviço, o que deve ser decidido unicamente pela contratada, assim como nunca indicar qualquer profissional para as funções desempenhadas pela terceirizada;
- a contratada deve usar materiais e equipamentos de sua propriedade na execução dos serviços, a fim de descaracterizar a dependência econômica com a tomadora;
- ausência de contato entre os empregados da contratada e os agentes da Administração, devendo sempre haver um preposto daquela no local de prestação dos serviços (Art. 68 da Lei 8.666/1993); e
- fiscalizar o pagamento das verbas trabalhistas e seus consectários pela empresa contratada para a terceirização.

Quadro 07 - Medidas preventivas na execução do Contrato de Terceirização
Fonte: Fernandes (2001)

A Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), que regulamentou o Art. 169 da Constituição da República, impõe limite de gastos com pessoal na Administração Pública, com o objetivo de tentar conter artifícios que comprometam o equilíbrio das contas públicas.

Para tanto, o Art. 18 da Lei definiu o que são os gastos com despesas de pessoal, incluindo as contratações de serviços terceirizados, conforme se nota:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º. Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos, serão contabilizados como 'Outras Despesas de Pessoal. (BRASIL, 2000, p.5).

O art. 19 do diploma legal citado estabelece ainda que cada ente da Federação não poderá gastar com pessoal valores que superem 50% (cinquenta por cento), para a União e 60% (sessenta por cento), no caso dos Estados e Municípios, da respectiva receita corrente líquida.

Desta forma, a decisão de contratar serviços terceirizados deve obediência ao artigo supracitado, ou seja, os contratos de terceirização de mão-de-obra, referentes à substituição de servidores serão incluídos no limite de gastos com pessoal.

Quando o artigo 18, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal cita “serviço”, este deve ser interpretado em sentido amplo, ou seja, como atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, nos moldes do art. 6º, II da Lei nº 8.666/93.

Conforme exposto anteriormente, a contratação de serviços de terceiros, é admissível para atividades auxiliares e complementares da administração pública, tendo como fundamento o artigo 10º, § 7º do Decreto Lei nº 200/67, assim como os artigos 6º, II; 10, II e 13, da Lei nº 8.666/93, combinados com o artigo 3º da Lei nº 5.645/70, que elenca alguns serviços tais como conservação, transporte, conservação dentre outros.

Nestes casos, os serviços a serem executados são complementares às atividades-fim, desde que não possuam correspondentes efetivos na estrutura de cargos e salários. Assim, uma vez não sendo considerados substituição a servidor público, não entrariam nos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Observa-se, nesta linha, o que estabelece o Art. 61, da Lei 10.266/01, aplicável à União Federal, interpretando o art. 18, § 1º da LRF:

Art. 61. O disposto no § 1º do art. 18 da LC 101 de 2000, aplica-se exclusivamente para fins de cálculo do limite da despesa total com pessoal, independentemente da legalidade ou validade dos contratos.

Parágrafo único. Não se considera como substituição de servidores e empregados públicos, para efeito do *caput*, os contratos de terceirização relativos a execução indireta de atividades que, simultaneamente:

I. sejam acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade, na forma do regulamento;

II. não sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou quando se tratar de cargo ou categoria extinto, total ou parcialmente.

III. não caracterizem relação direta de emprego. (BRASIL, 2001, p.10).

Em suma, Lino (2001), esclarece que o intuito do legislador foi conter, em parte, as terceirizações realizadas pelo Poder Público com a função única e exclusiva de burlar a contabilização de despesas com pessoal no limite de gastos, para permitir apenas aquelas que efetivamente atendem ao interesse público, conforme citação a seguir:

... é de ver-se que esse dispositivo, inserido como está na LRF, tem muito clara sua natureza jurídica de Direito Financeiro; quer isso significar que, nesse caso, a pretensão específica e exclusiva do legislador é evitar que, sob o rótulo da 'terceirização', sejam contabilizadas despesas tipicamente de pessoal, porque essenciais para o bom e próprio desenvolvimento do serviço, em rubrica diversa, como se fazia até então, burlando os limites impostos na lei. (LINO, 2001, p.83).

Lima (2007) assevera que a terceirização na Administração Pública somente será admitida se não for afeta à atividade-fim do órgão público e/ou às atribuições das carreiras do respectivo quadro de pessoal, bem como for definida exclusivamente como prestação de serviços.

De acordo com Fernandes (2001), deve o administrador precaver-se quanto aos indesejáveis efeitos da responsabilidade subsidiária, fiscalizando adequadamente a atuação das empresas contratadas de modo a assegurar-se de que elas vêm cumprindo os seus encargos trabalhistas regularmente. A omissão do gestor público, nos deveres de ofício de resguardar o erário, poderá ensejar a responsabilização civil, administrativa e/ou penal, perante a própria Administração, as Cortes de Contas ou o Ministério

Público, culminando na obrigatoriedade de ressarcimento dos prejuízos causados e/ou aplicação de multas ou outras penalidades disciplinares estabelecidas por lei.

6 A TERCEIRIZAÇÃO ALIMENTAR NO HFA, ENTRE 1972 E 2008

A terceirização da Alimentação do HFA já se estende por 26 anos ininterruptos, tendo sido uma experiência pioneira na Administração Pública Hospitalar, iniciada em 1972, poucos anos depois da Inauguração da Capital Federal. A fim de se compreender este processo, a seguir serão descritos os requisitos e procedimentos envolvidos na Auto-gestão Alimentar em Organização Militar da Aeronáutica, para em seguida tentar entender os motivos que levaram à escolha pela terceirização e os conseqüentes desdobramentos envolvidos no processo administrativo da nova gestão alimentar.

6.1 A AUTO-GESTÃO ALIMENTAR EM ORGANIZAÇÃO MILITAR:

Conforme visto em capítulo anterior, as organizações são criadas para cumprirem determinados objetivos finalísticos. Nas Forças Armadas existem as Unidades Militares de Ensino, responsáveis pelo preparo e formação técnico-operacional do efetivo, nos mais variados ramos do saber Militar. Também são encontras as Unidades de Planejamento e Execução Orçamentária, responsáveis pelo controle e gerenciamento do Orçamento Geral da União. Outro ramo fundamental são as Unidades chamadas de Operacionais, às quais é atribuída a função do preparo e emprego da Força, como as Unidades Aéreas, os Batalhões do Exército e os Navios de Guerra. Também são encontradas as Organizações Logísticas, responsáveis pelo suporte de Suprimento, Manutenção, Engenharia, Recursos Humanos e Saúde, que promovem o apoio a todas as organizações operacionais, bem como ao efetivo militar e civil, ativo, inativo e pensionistas de militares. Objetivando cumprir sua missão institucional, definida no seu Regulamento e Regimento Interno cada organização criada possui um conjunto de atribuições.

Somado a este conjunto variado de atribuições, atividades e procedimentos, a ser desenvolvido, com objetivo de se atingir um fim, a Unidade Militar também é encarregada do fornecimento de alimentação (atividade meio) a todo o seu efetivo militar e civil, conforme previsto na Lei nº 6880, de 31 de janeiro de 1981, que trata do Estatuto dos Militares e no Decreto nº 3887, de 16 de agosto de 2001, que trata do Auxílio Alimentação.

No âmbito da Aeronáutica, a NSMA 145-1, de 09 de fevereiro de 1983, constante da página da Subdiretoria de Abastecimento - SDAB, na rede interna do Comando da Aeronáutica - COMAER, estabelece que para a operacionalidade de um Serviço de Subsistência, os seguintes requisitos deverão estar presentes: Dependências; Instalações; Equipamentos; Combustível Empregado; e Pessoal Especializado.

No que concerne as Dependências, estas deverão ser dotadas de: Administração (Chefia; Secretaria & Contabilidade; e Almoxarifado); Armazém de Víveres (Recepção e Despacho; Sala de Preparo; Área de Depósito; e Área de Frigoríficos); Copas (Devolução de Material e Trituração de Restos; Setor de Lavagem de Louças e Talheres; Setor de Lavagem de Panelas; e Guarda de material); Cozinha (Despensa Diária; Área de Preparo; e Área de Cocção); e Refeitórios (Salão de Serviço e copa de Apoio).

Por Instalações entende-se o conjunto de peças, elementos, aparelhos e acessórios, dispostos em redes ou em série, necessários ao fornecimento de uma utilidade, ou a proporcionar um determinado serviço, exigido ou necessário. Os Equipamentos se constituem nos instrumentos mais importantes do rancho, pois sobre ele recai a responsabilidade final do serviço, qual seja, o preparo e a distribuição da alimentação. O Combustível a ser empregado pela OM no aquecimento necessário ao preparo da alimentação será sempre o que proporcionar maior economia e rendimento, em função da demanda de calor, observadas sempre as condições técnicas de

instalação, e as exigências da política energética em vigor. O Pessoal Especializado representa o componente humano do Serviço de Subsistência, e deverá ser representado por um efetivo adequado às suas necessidades, continuamente treinado e plenamente qualificado para a execução das tarefas que lhe são afetas.

A NSMA 145-1 também aborda os seguintes temas Administrativos e Operacionais: Arranhamento (ato administrativo que configura o direito do militar ou civil à alimentação por conta do Estado); Atribuições do Chefe do Serviço de Subsistência; Recebimento, Estocagem e Distribuição do Material de Subsistência; Elaboração do Cardápio e das Refeições Diárias (FMA 145-14); Preparo e Distribuição da Alimentação; Funcionamento dos refeitórios; Normas gerais de Higiene e Segurança; e Fornecimentos da Alimentação em Campanha.

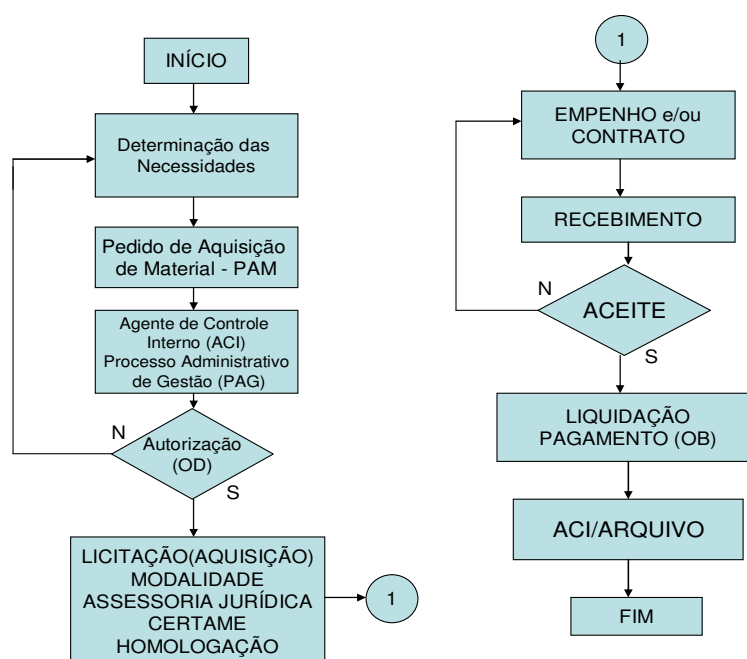
Considerando que o HFA apóia um universo superior a 1500 militares e servidores civis, sadios e enfermos, além de acompanhantes, é esperado que possua todo o requisito previsto para a gestão da Alimentação, sendo responsável por sua operação, preservação e manutenção, que o realiza por meio de empresa terceirizada.

6.1.1 O PROCESSO DE AQUISIÇÃO

A pesquisa realizada identificou a especificidade da Auto-gestão Alimentar Militar: se por um lado ela é caracterizada pela centralização da direção, do planejamento, da coordenação e do controle, por outro é descentralizada na sua execução. Assim, as Organizações Militares que dispõem de Serviço de Subsistência recebem e processam os recursos orçamentários, oriundos dos Órgãos Centrais de Subsistência; adquirem os alimentos; realizam sua preparação (cocção) e fornecimento à tropa apoiada. Várias outras atividades são processadas, nesta cadeia de produção, até que a alimentação chegue à mesa, pronta para o consumo, conforme tarefas, estrutura, burocracia e gerenciamento aplicáveis.

Entre as diversas atividades realizadas na gestão Alimentar, a que mais se destaca, além da operacional (cocção), é a aquisição, em virtude dos diversos desdobramentos, procedimentos legais e responsabilidades demandadas.

“O Processo Nosso de Cada Dia- Aquisição”



Quadro 8 - Fluxograma de Rotinas de Aquisição
Fonte: Compilado pelo autor

Quando o nível de estoque sinaliza a necessidade de obtenção de um insumo para a produção da alimentação, o setor de Controle de Estoque e Contabilidade emite um Pedido de Aquisição de Material – PAM. Devidamente assinado e especificado pela Chefia do Rancho, que é o gestor de subsistência, este pedido é recebido pelo Agente de Controle Interno - ACI da OM. Após a abertura do respectivo Processo Administrativo de Gestão – PAG e com a devida autorização do Ordenador de Despesa - OD, o PAG segue para o Setor de Licitação para os procedimentos de procura. Após o enquadramento legal necessário, o Setor de Licitação realizará a Modalidade de Licitação apropriada (Dispensa, Inexigibilidade, Convite, Tomada de Preço, Concorrência ou Pregão), conforme Lei de Licitações e Contratos 8666/1993 e outras

normas aplicáveis. Neste processo decisório, de seleção da alternativa mais vantajosa para a administração e escolha do fornecedor, haverá a participação direta do Ordenador de Despesas, no que concerne à adjudicação e homologação do Processo de Licitação. Concluída a Licitação, a OM emitirá uma Nota de Empenho, com a celebração de Contrato de Fornecimento de Materiais, para os casos previamente definidos, por meio de Edital. Cada entrega de Material será acompanhada por uma Nota Fiscal. O material é recebido e conferido, quantitativamente e qualitativamente. Após o recebimento da mercadoria a Nota Fiscal é quitada, com a respectiva emissão da Nota de Lançamento no SIAFI e inclusão no estoque. Neste momento a documentação é encaminhada para o Setor de Finanças da OM para procedimentos de Pagamento. Realizada a alocação do recurso financeiro para o pagamento, conforme Programação Financeira, é emitida uma Ordem Bancária, devidamente assinada pelo Ordenador de Despesas e realizado o pagamento ao Fornecedor, concluindo-se o Processo de Aquisição, que teve seu início no levantamento de necessidade.

Cumprida as formalidades da aquisição, o setor de Subsistência passa a realizar as tarefas conseqüentes, como o controle contábil e físico dos gêneros alimentícios, de higiene e limpeza e a preparação e produção da alimentação, para posteriores fornecimentos aos comensais, sem eximir-se dos requisitos da segurança alimentar, como será visto a seguir.

6.1.2 O RDC 216 (ANVISA), A ISO 22000 (ABNT NBR ISO 22000:2006), E O HACCP

Uma preocupação adicional que norteará a OM dotada de Serviço de Subsistência diz respeito às exigências nacionais e internacionais no que tange à Segurança Alimentar. Em que pese a relativa autonomia pública na função de produção e fornecimento de Alimentação, conforme previsão contida no Decreto nº 3887, de 16 de

agosto de 2001, que trata do Auxílio Alimentação, certos requisitos técnicos deverão ser atendidos pela OM, no sentido de se garantir a qualidade do serviço fornecido e atendimento às previsões legais, tendo em vista que qualquer ente da federação poderá sofrer Auditoria ou Fiscalização da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA.

Um dos dispositivos legais é a Resolução - RDC 216, de 15 de setembro de 2004 (ANVISA), que dispõe sobre o Regulamento Técnico de Boas Práticas para Serviços de Alimentação. Assim, todo Comandante, Diretor ou Chefe deverá emendar esforços no sentido de adequar a gestão Alimentar de sua OM à regulamentação da ANVISA, a fim de garantir a abrangência contida nos requisitos exigidos pertinentes às condições sanitárias e da segurança do alimento preparado, sob pena de ter suas atividades de Subsistência interditadas e paralisadas.

Outro requisito a ser adotado pela OM refere-se ao *Hazard Analysis Critical Control Point- HACCP* (Análise dos Perigos e Pontos Críticos de Controle), que visa a implantação de um sistema destinado a prevenir ou minimizar os riscos alimentares, através do controle dos fatores capazes de prejudicar a qualidade dos alimentos no que se refere à probabilidade de contaminação química, física ou biológica.

Por fim, outra medida a ser perseguida pela OM é a implantação da ISO 22000, de 05 de julho de 2006 (ABNT NBR ISO 22000:2006), que trata dos Sistemas de gestão da segurança de alimentos – requisitos para qualquer organização na cadeia produtiva de alimentos. Esta norma especifica os requisitos para o sistema de gestão da segurança de alimentos que combinam comunicação interativa; gestão de sistemas; programa de pré-requisitos; e princípios de Análise dos Perigos e Pontos Críticos de Controle.

Dessa forma, observa-se que a Auto-gestão envolve um complexo multidisciplinar de requisitos, que vão desde a gestão do recurso humano e material, passando pela execução orçamentária, financeira e patrimonial, além dos aspectos

operacionais e legais da aquisição, por meio de licitação, para, por fim, possibilitar a produção e o fornecimento do alimento, sem eximir-se das prescrições da segurança alimentar e sanitária.

6.2. O PROCESSO DE TERCEIRIZAÇÃO DA ALIMENTAÇÃO, DE 1972 A 2008

Logo que a Capital Federal foi transferida para Brasília – DF, com sua inauguração em 21 de abril de 1960, durante o governo do Presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira, os diversos Ministérios e órgãos da estrutura do Governo Federal foram instalados no Distrito Federal. Com a transferência do efetivo militar para o Planalto Central, os dependentes do contingente militar também se mudaram para Brasília.

Conforme atesta Silva (1999), a necessidade imperiosa e os anseios voltados para o apoio médico à família militar motivaram a “Exposição de Motivos”, enviada, em 18 de dezembro de 1961, ao Sr. Presidente do Conselho de Ministros, pelo Ministro da Guerra de então, o General João Segadas Vianna, expondo a necessidade da criação de um Hospital Militar em Brasília.

Assim, em 8 de agosto de 1962 foi assinado o Decreto nº 1310 que criou o Hospital das Forças Armadas (HFA), com sede em Brasília, diretamente subordinado ao Estado-Maior das Forças Armadas e dotado com elementos da Aeronáutica, Exército e Marinha. Nessa época foi elaborado e aprovado o projeto executivo, que visava a Construção do HFA e de 300 moradias. Entretanto, foi em 27 de março de 1972 que se deu a Inauguração do Hospital das Forças Armadas, tendo sido nomeado, anteriormente, por meio do Decreto nº 68622, de 11 de fevereiro de 1971, o seu primeiro Diretor, o Coronel Médico do Exército Geraldo Augusto D’Abreu. O Departamento Administrativo já estava organizado e dispunha de Rancho constituído de

Refeitórios e cozinha industrial, dotados de equipamentos e utensílios recentemente instalados, prontos para serem colocados em operação.

De acordo com entrevistas e levantamentos realizados pelo autor, à época não havia recursos humanos militares disponíveis especializados na área de cozinha e refeitório, nem tão pouco profissionais Militares da especialidade de Nutrição, o que levou a Administração a criar uma solução estratégica, moderna e pioneira, no Âmbito da Administração Pública Federal, que foi a contratação de empresa especializada para o fornecimento de alimentação aos pacientes internados e servidores militares e militares do efetivo da OM. Nessa ocasião o HFA já possuía disponibilidade de 400 leitos para internação.

Assim, fundamentado na previsão legal contida no Art. 11, do Decreto-Lei nº 200/1967, relativo a descentralização administrativa, por meio de contrato com terceiro, o então Gal Méd D'Abreu, assinou contrato administrativo com a Empresa SANOLLI, que passou a ser a primeira fornecedora de alimentação no HFA, dando início ao pioneirismo da utilização da nova técnica administrativa, no âmbito público federal - a Terceirização. A gestão alimentar no HFA, por meio de empresa contratada, coincide com o momento em que os mercados no Brasil começavam a abrir espaço para a contratação de terceiros.

De acordo com relato do atual Diretor Superintendente da SANOLLI, a empresa, que anteriormente operava com sede no Rio de Janeiro - RJ, transferiu-se, em 1972, para o Distrito Federal, sendo pioneira na terceirização alimentar em Brasília. Afirma, ainda, o representante, que hoje a SANOLLI tornou-se empresa líder em fornecimento de Alimentação aos Nosocômios públicos e privados, na Capital Federal, possuindo contrato de exclusividade nas Unidades de Saúde da Fundação Hospitalar de Brasília.

Sendo uma Organização Militar dirigida por Oficial-General da Ativa, integrante das Forças singulares, a designação para o cargo de Diretor do HFA é realizada por um

sistema de rodízio, alternando-se entre representantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. No interregno entre 1972 e 2008, mais de uma dúzia de Oficiais Gerais, do quadro de saúde, se alternaram a frente do HFA. Nesse período, de 36 anos, o Rancho do HFA permaneceu com sua gestão terceirizada. As entrevistas revelaram que os serviços fornecidos se mantiveram favoráveis, não tendo sido detectado alterações relevantes.

Verificou-se, pelo histórico estudado, que a Administração do HFA, entre os anos de 1997 e 1999, desenvolveu uma gestão inovadora, em consonância com as diretrizes baixadas pelo então Ministro-Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, visando, como todos os hospitais modernos, o aprimoramento da tecnologia hospitalar, oferecendo espaço para o processo de modernização, objetivando melhorar o atendimento aos usuários.

Silva (1999) afirma que no ano de 1999 foi elaborado o Planejamento Estratégico do HFA para o biênio 1999/2000, utilizando-se a qualidade total como um dos pontos prioritários do estudo, com prévia análise e identificação das oportunidades, das ameaças, dos pontos fortes e das vulnerabilidades do hospital, a fim de se contrapor às dificuldades à época, decorrentes de descontinuidade administrativa na organização, devido à rotatividade de pessoal nos altos escalões de administração e gerência e à inexistência de um planejamento estratégico plurianual, aceito e aprovado, que balizasse ações a serem desenvolvidas num processo de melhoria continuada.

Contribuíram com o trabalho, além dos servidores militar e civil envolvidos, uma equipe de especialistas da Universidade de Brasília - UNB. Foram criadas Ações específicas, podendo ser citado o Programa VIII – “Racionalização e Controle de Materiais e Serviços de Terceiros”.

De acordo com Silva (1999), na área da alimentação, o HFA passou por um processo de aprimoramento. Foram implantados controles sanitários voltados para a

Qualidade Total, com treinamento de funcionários da empresa PANFLOR, fornecedora de alimentação na ocasião, visando novas práticas de conservação e manipulação de alimentos, promovendo a melhoria do atendimento à clientela. Também foi adquirida uma Moderna Cozinha Industrial. No ano de 1999 o Contrato de fornecimento de Alimentação com a PANFLOR foi renegociado, permitindo a redução dos custos.

Constatou-se, por meio dos levantamentos, que durante os 36 anos de existência do HFA, apenas 03 (três) empresas foram habilitadas para o fornecimento de Alimentação, sendo do ano de 1972 a 1991: SANOLLI; do ano de 1991 a 2008: PANFLOR; e maio de 2008: NUTRISABOR.

A empresa PANFLOR, com sede em Belo Horizonte - MG, após certame licitatório, foi contratada, em 10 de fevereiro de 2005, por um período de 60 meses, com possibilidade de renovação anual até fevereiro de 2010, com preço de R\$ 7,46 para o fornecimento de almoço. Tendo em vista que o preço praticado anteriormente, para o almoço, no ano de 2004, era da ordem de R\$ 9,28, a empresa PANFLOR solicitou, durante o exercício de 2007, que os preços das refeições fossem reajustados tendo em vista que os valores vigentes, corrigidos desde 2005, pelo IGPM ($R\$ 7,46/\text{almoço} - R\$ 7,99/\text{almoço} = 7,1\%$), não estavam compatíveis com os requisitos operacionais, causando prejuízos financeiros.

Tendo sido encaminhado à Consultoria Jurídica (CONJUR), do Ministério da Defesa, em 2008, a solicitação formal de Reajusto contratual, visando ao Equilíbrio Econômico Financeiro, previsto na Lei 8.666/1993 (Contrato e Licitação), na ordem de 26,4%, aquela Consultoria indeferiu a majoração do valor para R\$ 10,10/almoço.

Ao tomar ciência da negativa do pedido de reajuste, a Empresa PANFLOR decidiu não renovar o Contrato de Fornecimento de Alimentação com o HFA, entretanto a empresa arcou com o compromisso do fornecimento até maio de 2008.

Dessa forma, viu-se a Administração do HFA obrigada a proceder a um Novo Certame Licitatório para o Fornecimento de Refeição. A partir do Projeto Básico da Seção de Aprovisionamento, a Divisão de Licitações do HFA elaborou o Edital do Pregão Eletrônico nº 02/2008 - HFA, datado de 02 de abril de 2008 (Processo nº 60550.000023/2008-85), cujo Objeto foi “a contratação de empresa especializada para preparar, fornecer e distribuir refeições para pacientes internados, acompanhantes e servidores civis e militares do Hospital das Forças Armadas”.

O processo de licitação consubstanciou-se na Lei nº 10.520/2002, nos Decretos nº 3.555/2001, 3.722/2001, 3.784/2001, 4.342/2002, 5.450/2005, 6.204/2007, IN-SEAP 04/99, Lei Complementar nº 123, de 14/12/2006, e legislação correlata, aplicando-se, subsidiariamente, no que couber, pela Lei nº 8.666, de 21/06/1993, e suas alterações e demais normas vigentes que regulam a licitação na modalidade Pregão Eletrônico.

Tendo em vista que a administração pública está sujeita aos ditames da lei e pelo seu cumprimento devem zelar os seus Agentes da Administração, o critério básico para a seleção do novo fornecedor foi o de menor preço, em obediência ao requisito da “proposta mais vantajosa para a administração”, conforme previsão legal contida no Art. 3, da Lei 8666/1993.

Dessa forma, foi celebrado, em 2 de maio de 2008, o Contrato Administrativo Nº 005/SCC/2008 - HFA, entre o Hospital das Forças Armadas e a empresa NUTRISABOR, entidade adjudicada e homologada no processo licitatório, que ofereceu o menor preço para o Pregão Eletrônico nº 02/2008 - HFA.

Observa-se que o novo preço contratado para o fornecimento de refeição pela empresa NUTRISABOR (R\$ 13,29/almoço) passou a ser superior ao pleiteado pela empresa PANFLOR (R\$ 10,10/almoço). Se a solicitação da PANFLOR fosse atendida pela administração, o reajuste visando ao Equilíbrio Econômico Financeiro seria de

26,4%, contra o aumento real do preço, por meio do pregão, da ordem de 66,33%, contratado com o novo fornecedor.

Conforme será verificado no capítulo a seguir, que versa sobre a Análise e Interpretação de Dados, o HFA já consolidou o processo de Terceirização da Alimentação como uma técnica administrativa inovadora.

Durante os anos de experiência de contratação com terceiros, no ramo de alimentação, a organização desenvolveu, por intermédio dos diversos setores da administração e da saúde, que tratam sobre subsistência, como a Seção de Aprovisionamento, o Setor de Nutrição e Dietética, a Divisão de Finanças, a Divisão de Licitação, a Divisão de Engenharia e outros, os requisitos necessários e indispensáveis para a elaboração de Contrato Administrativo que contemple todos os pontos críticos que deverão ser prontamente atendidos por terceiros, para o cumprimento do seu objeto, garantindo a segurança alimentar e a satisfação do usuário.

A experiência na contratação contribui para que a administração conseguisse desenvolver um relacionamento de parceria com as Contratadas, possibilitando a complementaridade, o que foi revelado nas entrevistas realizadas pelo pesquisador.

Atualmente o Planejamento Estratégico do HFA está em fase de readequação. Embora o responsável pela condução do trabalho de revisão tenha admitido que não há posição definida quanto a introdução ostensiva da “alimentação terceirizada” como tema a ser incluído na próxima edição do Planejamento Estratégico, garantiu que o foco a ser explorado será a identificação dos pontos fracos da organização, visando eliminar as vulnerabilidades, concentrando-se no Gerenciamento dos Riscos na Gestão Hospitalar, por meio da mudança cultural do efetivo; da correta identificação da vocação do hospital; e efetiva implementação da Gestão por Processo.

No que concerne aos recursos creditícios utilizados para a contratação e pagamento do serviço de fornecimento de refeição, a Divisão de Finanças elabora o

planejamento orçamentário baseado no valor do Auxílio Alimentação, previsto para os servidores civis, por meio da Portaria nº 71, de 15 de abril de 2004, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, bem como no valor da Etapa Alimentação prevista para os servidores militares, por meio da Portaria nº 6658/SC-5, de 29 de dezembro de 1994, do Estado-Maior das Forças Armadas.

Para o ano de 2008 foram aprovados, no Orçamento Geral da União, os seguintes créditos orçamentários para o Programa Federal 0637 (Serviço de Saúde das Forças Armadas: a) Ação 2012 (Auxílio Alimentação aos Servidores Civis) - R\$ 2.647.177,00, e b) Ação 2864 (Alimentação de Pessoal-Militar) - R\$ 900.000,00, totalizando R\$ 3.547.177,00. Os recursos poderão ser complementados, utilizando-se orçamento previsto para a Ação 2528 (Manutenção dos Serviços Médicos).

Também constam do orçamento aprovado, os recursos orçamentários destinados à realização de despesas com Investimento no HFA, da ordem de R\$ 5.812.450,00, que poderão ser aplicados em Obras de Readequação do Rancho e Aquisição de Equipamentos. Os custos para as Obras estão estimados em R\$ 2.021.415,62 e para aquisição e instalação de equipamentos em R\$ 3.627.385,06. Os Projetos da Obra e Aquisição já estão concluídos, aguardando autorização da CONJUR-MD para início do processo de licitação. A seguir são evidenciados alguns ambientes que necessitam de Obras e Modernização de Equipamentos.



Fig.1 – Áreas do Rancho que sofrerão Obras (Produção, Armazenagem e Higienização)
 Fonte: Imagens produzidas pelo autor (Rancho do HFA)

Observa-se que embora o HFA possua 300 imóveis destinados aos servidores militares e civis, localizados próximo ao hospital, e que parte destes não frequenta, habitualmente, o Rancho da Organização, os valores correspondentes ao Auxílio Alimentação e Etapa Alimentação não são pagos ao servidor, por força da previsão legal contida no Art. 9º, do Decreto nº 3887, de 16 de agosto de 2001, que estabelece que os órgãos e as entidades, cujas atividades-fim e localização geográfica justifiquem, poderão contratar empresa para fornecimento de refeições prontas a seus servidores ou manter o serviço próprio de alimentação.

A Divisão Administrativa realiza a fiscalização, o controle e o acompanhamento do serviço terceirizado, por meio da Seção de Aprovisionamento, em consonância com o Art. 6º do Decreto nº 2271, de 7 de julho de 1997. Diariamente são disponibilizados 03 (três) Graduados que, sob a coordenação da Seção de Aprovisionamento, controlam o movimento dos Refeitórios “A” (Suboficiais/Subtenentes/Sargentos e Civis de Nível Médios), “B” (Oficiais e Civis Assemelhados), e “C” (Cabos, Soldados e Civis Assemelhados), durante os horários de fornecimento de refeição. Além de controlarem o aspecto disciplinar, fiscalizam o número de refeições fornecidas, as possíveis

irregularidades verificadas, como diferenças de cardápios, a apresentação da alimentação, o sabor, a higiene do ambiente, dos talheres e dos utensílios, etc, formalizando os dados em documentos próprios, que são entregues à Seção de Aprovisionamento.

A seção de Nutrição e Dietética, pertencente à Divisão Médica, também se encarrega pela verificação diária da qualidade da alimentação fornecida, por meio de suas Nutricionistas, realizando as análises técnicas das amostras retiradas, bem como pelas constantes entrevistas que promove junto aos pacientes internados.

Atualmente a Chefia da Seção de Aprovisionamento é acumulada com a Chefia da Seção de Nutrição e Dietética. Sempre que uma irregularidade é verificada, a Seção de Aprovisionamento participa o evento à empresa contratada, via Divisão Administrativa, determinando a solução da queixa. Cabe à Seção de Aprovisionamento a certificação do serviço fornecido, por meio do confronto do valor faturado com o controle de fornecimento, e a respectiva liberação das Notas Fiscais para liquidação e pagamento.

7 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS

Collis & Russey (2005) argumentam que há dois principais paradigmas ou filosofias de pesquisa. Embora haja muita incerteza, eles podem ser chamados de positivista e fenomenológico.

O método quantitativo é mais adequado às ciências naturais e projeta o paradigma positivista. Engloba a coleta e a análise de dados numéricos, com a aplicação de tratamentos estatísticos. Visa mensurar e descrever determinada ocorrência, conduzindo experimentos controlados.

O qualitativo, mais tangível às ciências sociais, tem como fundamento o paradigma fenomenológico e busca compreender e interpretar determinado fenômeno. Dessa forma, vale-se de palavras em vez de números.

Nesta pesquisa, o fenômeno estudado foi a Auto-gestão Alimentar e sua Terceirização no Hospital das Forças Armadas. O objetivo não foi descrever numericamente. Buscou-se compreender, analisar e construir conhecimento baseado nas informações obtidas, o que conferiu ao estudo uma natureza qualitativa.

Quanto aos seus fins, a pesquisa foi exploratória, pois teve como finalidades proporcionar maiores informações sobre determinado assunto e examinar uma situação para prover critérios e compreensão.

A partir do tema selecionado, a Terceirização Alimentar no HFA, elegeu-se como objeto da pesquisa o exame do seguinte problema: Quais as consequências da adoção da Terceirização do Serviço de Alimentação no HFA, de 1972 a 2008? Esta inquietação configura-se relevante para o autor em virtude da sua experiência profissional e ligação com o assunto.

Visando a investigação da pesquisa, foram concebidas quatro questões norteadoras:

- 1) Quais foram os aspectos motivadores da terceirização do rancho do HFA?
- 2) Que passos foram seguidos na adoção da nova gestão do rancho do HFA?
- 3) Qual foi o resultado do comportamento dos custos envolvidos?

4) O que os usuários pensam sobre a qualidade da alimentação fornecida, atualmente, por meio da empresa terceirizada?

A pesquisa teve início com o levantamento documental e bibliográfico dos principais conceitos da administração e seu posicionamento na Teoria da Terceirização. Lakatos (2001) e Vergara (2005) foram as principais fontes teóricas utilizadas para a estruturação da coleta de dados.

Levantamento bibliográfico – em livros, artigos, monografias e dissertações – e documental, nas legislações nacionais e estrangeiras, formaram a base de dados relativos aos fundamentos da Teoria Geral da Administração; da Doutrina Logística para Alimentação; da Desconcentração e Descentralização administrativa; e da Historiografia da Terceirização e sua evolução no cenário militar mundial.

Objetivando a verificação da percepção do comensal relativa à qualidade do serviço fornecido por meio da Alimentação Terceirizada, foram realizadas coletas de dados, através da emissão de questionário junto aos usuários do serviço de Aprovisionamento do HFA. Foram distribuídos, durante o almoço do dia 14 de outubro, 170 formulários de pesquisa (11,45% do efetivo), sendo 80 no Refeitório “A” (Suboficiais, Sargentos e Civis Assemelhados), 30 no Refeitório “B” (Oficiais e Civis Assemelhados) e 60 no Refeitório “C” (Cabos, Soldados e Civis Assemelhados), todos endereçados aos usuários do rancho do HFA, cuja taxa de retorno foi de 78,23%. Os formulários foram recolhidos no final do almoço, à medida que o respondente deixava o Refeitório. Todas as perguntas possuíam respostas objetivas, cabendo ao respondente a seleção de uma única opção.

Subsidiariamente, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com 04(quatro) Ex-Diretores, e com Militares e Civis do HFA, profissionais que direta ou indiretamente trabalham na gestão da Organização, como o Chefe da Divisão Administrativa, a Chefe da Seção de Aprovisionamento (Responsável pela fiscalização do Contrato de

Terceirização Alimentar, durante os meses de agosto, setembro e outubro); o Chefe da Divisão de Finanças; o Chefe da Seção de Licitações e Contratos; bem como a Assessoria Jurídica, entre outros. Procurou-se identificar o histórico da terceirização no HFA; os desdobramentos administrativos, como o processo de licitação; a descrição operacional; as principais características; os efeitos; e as questões orçamentárias.

Também foram realizados levantamentos junto aos funcionários e representantes da nova empresa contratada, para se verificar o comportamento real da homologação da Terceirização, por meio do certame licitatório de abril/2008, diante do referencial teórico sobre Terceirização.

Visando o estudo e análise comparativa do comportamento dos Custos envolvidos na terceirização, foram extraídos os seguintes dados, por meio das entrevistas e consultas à documentação disponibilizada:

Tabela 1- Efetivo Militar e Civil Alimentado no HFA

Efetivo de Servidores Civis				
Residentes	30			30
Lotados:	1086			1086
Total de Civis	1116			1116
Efetivo de Servidores Militares				
Oficiais	MB	EB	FAB	
Oficial General	1	0	0	1
Cel/Mar e Guerra	1	4	0	5
Ten Cel/Fragata	8	4	0	12
Maj/Corveta	3	10	0	13
Cap	1	11	3	15
1º Tenente	6	48	16	70
2º Tenente	1	83	17	101
Subtotal	21	160	36	217
Graduados e Praças				
SO/ST	5	11	0	16
1º SGT	9	9	3	21
2º SGT	6	2	9	17
3º SGT	6	24	5	35
CB	5	26	3	34
SD	27	0	2	29
Subtotal	58	72	22	152
Total do Efetivo de Servidores Militares				369
Total do Efetivo Militar e Civil Alimentado				1485

Fonte: Seção de Pessoal Militar e Civil do HFA

A Tabela 1 retrata o quantitativo de servidores militares e civis que trabalham no HFA. Este quantitativo faz parte da população saudável que utiliza as instalações do rancho para realizarem sua alimentação diária. A população é composta por militares das três Forças Armadas (Marinha do Brasil-MB, Exército Brasileiro - EB e Força Aérea Brasileira – FAB), nos postos de Oficial General, Coronel, Capitão de Mar e Guerra, Tenente Coronel, Capitão de Fragata, Major, Capitão de Corveta, Capitão, 1º Tenente, 2º Tenente, Suboficial, Subtenente, 1º Sargento, 2º Sargento, 3º Sargento, Cabo e Soldado, além dos funcionários Civis e Estudantes Residentes Civis.

Conforme levantamentos realizados junto à Seção de Pessoal Militar e Civil, no período da pesquisa o efetivo do HFA apresentou-se constituído de 1116 civis e 369 militares, perfazendo um efetivo total de 1485 usuários saudáveis.

Tabela 2 – Efetivo Militar Alimentado no HFAG

Oficiais	
Oficial General	01
Coronel	03
Tenente Coronel	33
Major	27
Capitão	27
1º Tenente	102
2º Tenente	64
Subtotal de Oficiais	257
Graduados e Praças	
Suboficial	59
1º Sargento	55
2º Sargento	102
3º Sargento	137
Cabo	13
Soldado de 1ª/2ª Classe	78
Taifeiro	4
Subtotal de Graduados e Praças	448
Total de Militares Alimentados	705

Fonte: <<http://www.sigpes.intraer/>>, em 22/09/08

A Tabela 2 retrata o quantitativo de servidores militares que trabalham no HFA. Este quantitativo faz parte da população militar saudável que utiliza as instalações do rancho para realizarem sua alimentação diária. A população é composta por militares da Força Aérea Brasileira – FAB, nos postos de Oficial General, Coronel, Tenente Coronel,

Major, Capitão, 1º Tenente, 2º Tenente, Suboficial, 1º Sargento, 2º Sargento, 3º Sargento, Cabo, Soldado e Taifeiro.

Conforme levantamentos realizados junto ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Pessoal da Aeronáutica – SIGPES, no período da pesquisa o efetivo do HFAG apresentou-se constituído de 705 militares, usuários saudáveis. Não foi considerado o efetivo de servidores civis tendo em vista que estes não utilizam o rancho do HFAG, pois recebem Auxílio Alimentação.

Construiu-se a tabela a seguir, a partir da composição dos valores pagos às empresas, no período de janeiro à agosto de 2008, correspondentes às faturas emitidas pelo fornecimento da alimentação, combinado com o custo da Mão-de-obra militar utilizada na Seção de Aprovisionamento do HFA, a fim de se apurar o Custo Médio da Refeição Fornecida. O custo apurado para a empresa PANFLOR foi da ordem de R\$ 6,21/refeição, enquanto que o da empresa NUTRISABOR foi da ordem de R\$ 12,07/refeição, para o período de referência.

Tabela 3 – Cálculo do Custo Médio da Refeição Fornecida aos comensais do HFA (Servidores Militares, Cíveis, Pacientes internados e Acompanhantes)

Custo Médio da Refeição no Rancho do HFA				
Mão de Obra Militar Mensal:				
Seção de Aprovisionamento				
Posto	QTD	Vencimentos		Total
Cap Frag	1	R\$	10.136,15	R\$ 10.136,15
2º TEM	1	R\$	4.815,45	R\$ 4.815,45
1º SGT	1	R\$	3.812,91	R\$ 3.812,91
3º SGT	1	R\$	2.507,40	R\$ 2.507,40
SD	1	R\$	1.012,50	R\$ 1.012,50
Total da Despesa com Vencimento Militar			R\$	22.284,41

Despesas Realizadas de Janeiro a Agosto de 2008 (NF/Vencimentos):				
	Mês	Empresa	VALOR	VALOR
1	jan/08	PANFLOR	R\$ 221.005,78	R\$ 22.284,41
2	fev/08	PANFLOR	R\$ 219.883,79	R\$ 22.284,41
3	mar/08	PANFLOR	R\$ 244.414,66	R\$ 22.284,41
4	abr/08	PANFLOR	R\$ 261.093,01	R\$ 22.284,41
5	mai/08	PANFLOR	R\$ 14.640,71	
6	mai/08	NUTRISABOR	R\$ 477.189,74	R\$ 22.284,41
7	jun/08	NUTRISABOR	R\$ 529.006,98	R\$ 22.284,41
8	jul/08	NUTRISABOR	R\$ 525.424,44	R\$ 22.284,41
9	ago/08	NUTRISABOR	R\$ 502.493,35	R\$ 22.284,41
Total de Despesas			R\$ 2.995.152,46	R\$ 178.275,28
				R\$ 3.173.427,74

Média Mensal de Custos com a PANFLOR			R\$	262.543,90
---	--	--	------------	-------------------

Média Mensal de Custos com a NUTRISABOR			R\$	530.813,04
--	--	--	------------	-------------------

Número Médio de Refeições Fornecidas por mês			
	Mês	Empresa	Número de Refeições
1	jan/08	PANFLOR	39314
2	fev/08	PANFLOR	39589
3	mar/08	PANFLOR	42782
4	abr/08	PANFLOR	44577
5	mai/08	PANFLOR	2821
6	mai/08	NUTRISABOR	41290
7	jun/08	NUTRISABOR	45662
8	jul/08	NUTRISABOR	45699
9	ago/08	NUTRISABOR	43326
Número Médio de Refeições Fornecidas (janeiro-abril/08) PANFLOR			42270
Custo Médio da Refeição PANFLOR			R\$ 6,21
Número Médio de Refeições Fornecidas (maio-agosto/08) NUTRISABOR			43994
Custo Médio da Refeição NUTRISABOR			R\$ 12,07

Fonte: Elaborado pelo autor (Dados da Seção de Aprovisionamento do HFA)

A Tabela 3 representa a planificação dos custos com o fornecimento da alimentação no HFA. Para esta planificação foi considerada a mão-de-obra Militar

empregada pelo HFA no gerenciamento e fiscalização da terceirização, bem como as faturas emitidas pelas empresas contratadas, entre os meses de janeiro a agosto de 2008. Para os custos de mão-de-obra foram considerados os valores médios dos vencimentos dos militares que trabalham diretamente no gerenciamento e fiscalização do rancho, perfazendo um total R\$ 22.284,41 por mês. Foram computados os valores mensais faturados pela empresa PANFLOR (de janeiro a maio de 2008) e pela empresa NUTRISABOR (de maio a agosto de 2008). A despesa realizada com a PANFLOR ficou na ordem de R\$ 262.543,90, enquanto que a Despesa realizada com a NUTRISABOR foi de R\$ 530.813,04. O quantitativo médio de refeições fornecidas pela PANFLOR foi de 42270 (dado levantado nas faturas emitidas e confirmado pela Seção de Aprovisionamento do HFA), o que gera um Custo Médio da Refeição de R\$ 6,21 ($R\$262.543,90/42270$). O quantitativo médio de refeições fornecidas pela NUTRISABOR foi de 43994 (dado levantado nas faturas emitidas e confirmado pela Seção de Aprovisionamento do HFA), o que gera um Custo Médio da Refeição de R\$ 12,07 ($R\$530.813,04/43994$).

A próxima tabela foi elaborada a partir da composição dos valores dos créditos orçamentários recebidos no HFAG, relativos à Ação Orçamentária 2864 (Alimentação), no período de janeiro à agosto de 2008, correspondentes à Relação Analítica de Rancho - RAR (número do efetivo militar em folha de pagamento), combinado com os Recursos próprios capitados na OM (RSAC-RPU), com o custo da mão-de-obra Militar empregada na Seção de Subsistência e Cozinha de Nutrição Dietética do HFAB, bem como do custo do serviço de copeiragem contratado, a fim de se apurar o Custo Médio da Refeição Fornecida. O Custo da refeição fornecida no HFAG, na modalidade de Auto-gestão, para o período de referência foi da ordem de R\$ 4,95/refeição.

Tabela 4 – Cálculo do Custo Médio da Refeição Fornecida aos comensais do HFAG (Servidores Militares, Pacientes Internados e Acompanhantes)

Hospital da Força Aérea do Galeão (HFAG)				
1) Etapa Alimentação/dia (30 dias)		R\$ 4,00	R\$ 120,00	
2) EFETIVO BÁSICO DA RAR =		705 militares		
3) RAR MENSAL(gêneros alimentícios)		R\$ 84.600,00	R\$ 95.644,37	
3.1) Ajuste de Etapa: R\$ 10.000,00/mês				
3.2) Requisição Complementar de Etapas: R\$ 9.000,00/mês				
3.3) Leitos Disponíveis: 176 leitos / Taxa de Ocupação: 150/dia				
3.4) Servidores Cíveis: 152 Estatutários - Indenizam, quando fazem refeição				
4) Plataforma Energética (1,8-2,0%)			2,0%	R\$ 1.912,89
5) Utilização de Recursos Próprios (RSAC-RPU)				R\$ 35.000,00
6) Total de Recursos Dispendidos (Sem Mão de Obra)				R\$ 132.557,26
7)MÃO-DE-OBRA RANCHO GERAL				
1º TEM	1	R\$ 5.600,52	R\$ 5.600,52	R\$ 5.600,52
SO	2	R\$ 4.641,21	R\$ 9.282,42	R\$ 9.282,42
2º SGT	6	R\$ 3.114,06	R\$ 18.684,36	R\$ 18.684,36
3º SGT	1	R\$ 2.507,40	R\$ 2.507,40	R\$ 2.507,40
TM	3	R\$ 1.849,50	R\$ 5.548,50	R\$ 5.548,50
S2	8	R\$ 1.012,50	R\$ 8.100,00	R\$ 8.100,00
CV	4	R\$ 2.000,00	R\$ 8.000,00	R\$ 8.000,00
Total de Custos com Mão-de-Obra no Rancho Geral				R\$ 57.723,20
8) MÃO-DE-OBRA Nutrição Dietética				
Ten Cel	1	R\$ 10.136,15	R\$ 10.136,15	R\$ 10.136,15
1º TEM	1	R\$ 5.600,52	R\$ 5.600,52	R\$ 5.600,52
2º SGT	2	R\$ 3.114,06	R\$ 6.228,12	R\$ 6.228,12
3º SGT	2	R\$ 2.507,40	R\$ 5.014,80	R\$ 5.014,80
TM	1	R\$ 1.849,50	R\$ 1.849,50	R\$ 1.849,50
CV	10	R\$ 2.000,00	R\$ 20.000,00	R\$ 20.000,00
Total de Custo de Mão-de-Obra na Nutrição Dietética				R\$ 48.829,09
9) MÃO-DE-OBRA COPEIRAGEM - 28 Profissionais				R\$ 38.000,00
10)Total utilizado com Mão-de-obra (7+8+9)				R\$ 144.552,29
Total Geral dos Custos Mensais Apurados (6+10)				R\$ 277.109,55

Número de Refeições Fornecidas	Média/Dia	Totais
Final de Semana (08 dias)	680	5440
Dias Úteis (22 dias)	1330	29260
Enfermos (30 dias)	710	21300
Total de Refeições/mês		56000
Custo Médio/Refeições		R\$ 4,95

Fonte: Elaborado pelo autor (Seção de Subsistência do HFAG)

A Tabela 4 representa a planificação dos custos com o fornecimento da alimentação no HFAG. A Diretoria de Intendência - DIRINT, órgão responsável pela descentralização dos recursos orçamentários destinados à alimentação do pessoal da Aeronáutica, considera o valor da etapa diária de R\$ 4,00 por pessoa, em 30 dias. Estes

valores são multiplicados pelo número de militares apoiados (705), que no HFAG representa um valor médio de R\$ 84.600,00. Há um aporte complementar, por parte da DIRINT, na faixa de R\$ 10.000,00, para atendimento aos militares hospitalizados, o que perfaz um valor médio mensal de R\$ 95.644,37, que são utilizados para a aquisição de gêneros alimentícios.

Ainda incidem nos custos, despesas com fornecimento de gás (R\$ 1.912,89) e recursos captados no HFAG, que não fazem parte da Dotação Orçamentária (Recursos Próprios RSAC-RPU), no montante de R\$ 35.000,00, utilizados na aquisição de víveres. Dessa forma tem-se o dispêndio de R\$ 132.557,26 que são acrescidos dos custos de mão-de-obra Militar e Civil empregada na Seção de Subsistência e Cozinha de Nutrição Dietética do HFAG, no montante de R\$ 144.552,29, que perfazem uma despesa total de R\$ 277.109,55 para o fornecimento de 56.000 refeições mensais (dados obtidos na Seção de Subsistência do HFAG).

Dessa forma, o custo médio da refeição fornecida no HFAG, na modalidade de Auto-gestão, para o período de referência foi da ordem de R\$ 4,95/refeição.

O quadro abaixo resume a comparação entre os custos apurados com a Terceirização (HFA) e com a Auto-gestão (HFAG), para o período analisado:

Terceirização (HFA) 2008		Auto Gestão (HFAG) 2008
PANFLOR Janeiro a Abril	NUTRISABOR Maio a Agosto	Janeiro a Agosto
R\$ 6,21/refeição	R\$ 12,07/refeição	R\$ 4,95/refeição

Quadro 9 – Comparação de custos HFA (PANFLOR e NUTRISABOR) & HFAG
Fonte: Elaborado pelo autor

Verifica-se que o Custo médio da alimentação terceirizada, considerando os parâmetros detalhados nas tabelas anteriores, apresenta comportamento superior ao da

Auto-gestão. Quanto à relação entre HFA(PANFLOR) e HFAG, o custo terceirizado é 25,45% superior à auto-gestão realizada. No que se refere à relação entre HFA(NUTRISABOR) e HFAG, o custo terceirizado é 143,83% superior à auto-gestão.

É importante ressaltar que para esta comparação não foram consideradas as despesas realizadas pelo HFAG com serviços públicos (energia elétrica, telefone, água, segurança), por falta de parâmetros, e nem as despesas de pessoal com férias e 13º salário, bem como não foram computados os custos com a formação militar e sua atualização profissional. É relevante salientar que também não foram consideradas as despesas atuariais futuras com reserva remunerada e aposentadoria dos servidores militares e civis do HFAG, que operam o rancho.

Um dos itens constantes da hipótese da presente pesquisa refere-se ao reflexo econômico da terceirização. Do ponto de vista social, a disponibilização, pela empresa NUTRISABOR, de 84 postos de trabalho, absorvendo 70% da mão-de-obra da empresa PANFLOR, permite a democratização no serviço público e a possibilidade da especialização e treinamento dos profissionais da área de alimentação, garantindo abertura do mercado de trabalho, em que pese não serem servidores da administração pública.

A planificação dos principais itens que compõem os custos envolvidos, sob a ótica da despesa atual, revelaram que a terceirização do rancho do HFA, comparativamente com o HFAG, mostrou-se 143,83% mais onerosa. Considerando que com o Custo Médio Mensal de R\$ 277.109,55 o HFAG fornece 56.000 refeições, enquanto que o HFA com Custo Médio Mensal de R\$ 530.813,04 fornece 43.994 refeições, a terceirização apresenta-se como uma prática administrativa menos vantajosa para o serviço público federal do que a Auto-gestão, com reflexos orçamentários negativos, não confirmando a hipótese inicial, no que tange à vantagem econômica dessa modalidade de gestão.

Há que se destacar, entretanto, que o custo apurado para o HFAG, incluindo a mão-de-obra, não contempla o impacto dos dados atuariais, relativos às despesas que a união terá que arcar, no futuro, com o pagamento de inatividade e pensão para o pessoal militar e civil, que atualmente trabalha em seu rancho.

Quanto aos questionários distribuídos no refeitório do HFA, em 14 de outubro de 2008, objetivando a verificação da percepção do comensal relativa à qualidade do serviço fornecido por meio da Alimentação Terceirizada, foram apurados os seguintes resultados:

No primeiro quesito, constante do questionário dirigido aos comensais, investigou-se a satisfação do entrevistado quanto ao sabor da alimentação servida no Rancho do HFA. Ofereceram-se como opções as alternativas abaixo, extraíndo-se os resultados a seguir:

Tabela 5 – Respostas da Questão nº 1

	Alternativa "a" Muito bom	Alternativa "b" Bom	Alternativa "c" Regular	Alternativa "d" Deficiente	Alternativa "e" Péssimo
Valor absoluto	19	70	27	07	08
porcentagem	15%	53%	21%	5%	6%

Fonte: Elaborado pelo autor

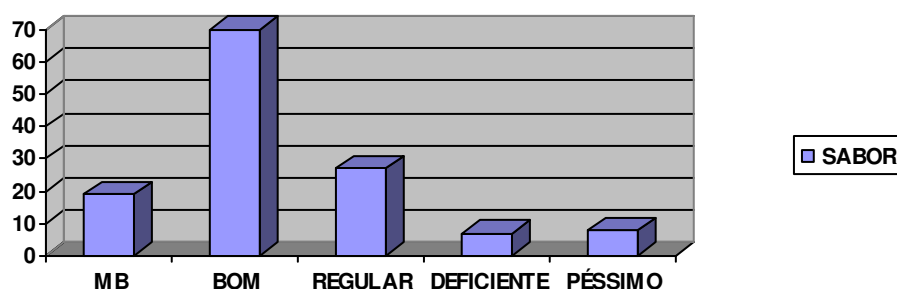


Fig.2 – Representação gráfica das respostas da Questão nº 1

Fonte: Elaborado pelo autor

Visando uma síntese da investigação da qualidade da alimentação fornecida, elaborou-se a segunda questão. O respondente deveria posicionar-se quanto ao que ele

pensa sobre a qualidade dos alimentos preparados e fornecidos. Foram extraídos os seguintes resultados:

Tabela 6 – Respostas da Questão nº 2

	Alternativa "a" Muito boa	Alternativa "b" Boa	Alternativa "c" Regular	Alternativa "d" Deficiente	Alternativa "e" Péssima
Valor absoluto	15	73	32	07	02
porcentagem	12%	57%	24%	5%	2%

Fonte: Elaborado pelo autor

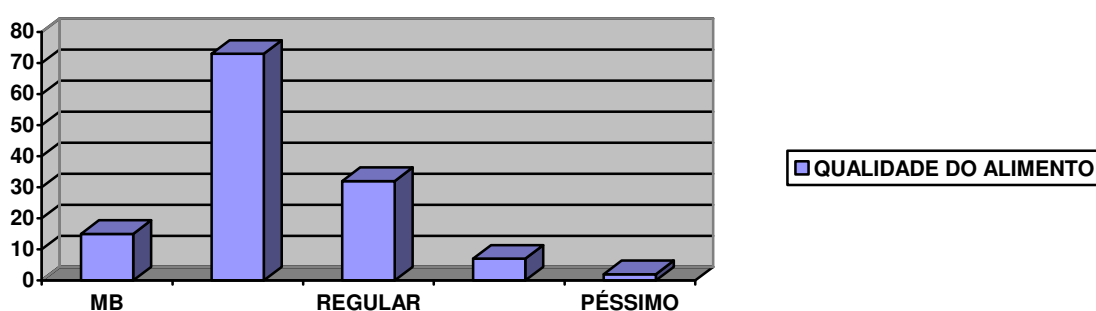


Fig.3 – Representação gráfica das respostas da Questão nº 2

Fonte: Elaborado pelo autor

A terceira questão investigou o motivo da utilização do rancho da UNIFA por parte do entrevistado. Ofereceram-se como opções as alternativas abaixo, extraíndo-se os respectivos resultados:

Tabela 7 – Respostas da Questão nº 3

	Alternativa "a" Gosto do serviço	Alternativa "b" Não pago	Alternativa "c" Confortável e seguro	Alternativa "d" Costume	Alternativa "e" Não utilizo o Rancho
Valor absoluto	36	37	17	22	01
porcentagem	32%	33%	15%	19%	1%

Fonte: Elaborado pelo autor

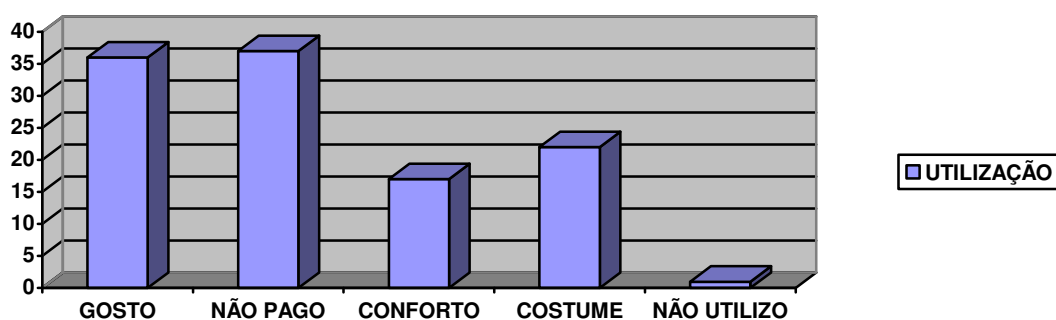


Fig.4 – Representação gráfica das respostas da Questão nº 3
Fonte: Elaborado pelo autor

A satisfação do comensal não depende apenas da qualidade do alimento. Outros fatores integram a qualidade, como a higiene. Na quarta pergunta examinou-se sobre o que o questionado acha da higiene das instalações do Rancho. Foram extraídos os seguintes resultados:

Tabela 8 – Respostas da Questão nº 4

	Alternativa "a" Muito boa	Alternativa "b" Boa	Alternativa "c" Regular	Alternativa "d" Deficiente	Alternativa "e" Péssima
Valor absoluto	22	70	27	11	01
porcentagem	17%	53%	21%	8%	1%

Fonte: Elaborado pelo autor

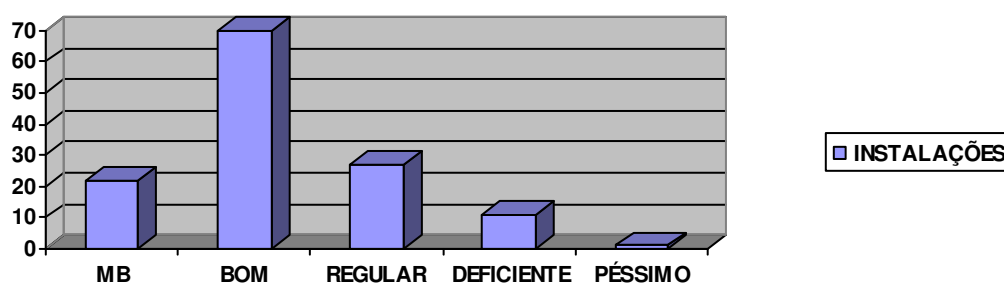


Fig.5 – Representação gráfica das respostas da Questão nº 4
Fonte: Elaborado pelo autor

Além da higiene das instalações, itens de mesa utilizados pelo comensal, durante as refeições, também foram alvo da pesquisa, na quinta questão. Ao respondente foi perguntado o que ele acha da higiene dos talheres, dos copos, dos “baldões”, e das mesas do Rancho do HFA. Foram extraídos os seguintes resultados:

Tabela 9 – Respostas da Questão nº 5

	Alternativa “a” Muito boa	Alternativa “b” Boa	Alternativa “c” Regular	Alternativa “d” Deficiente	Alternativa “e” Péssima
Valor absoluto	23	58	30	15	04
porcentagem	18%	45%	23%	12%	3%

Fonte: Elaborado pelo autor

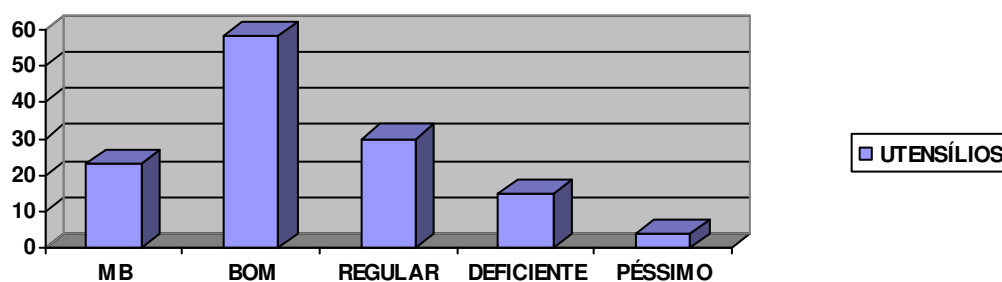


Fig.6 – Representação gráfica das respostas da Questão nº 5

Fonte: Elaborado pelo autor

A próxima pergunta alcançou o seguinte resultado, no que concerne à satisfação relativa ao tratamento dispensado pela equipe de arrumadores e atendentes:

Tabela 10 – Respostas da Questão nº 6

	Alternativa “a” Sempre	Alternativa “b” Na maioria das vezes	Alternativa “c” Às vezes	Alternativa “d” Raramente	Alternativa “e” Nunca
Valor absoluto	30	69	27	04	02
porcentagem	23%	52%	20%	3%	2%

Fonte: Elaborado pelo autor

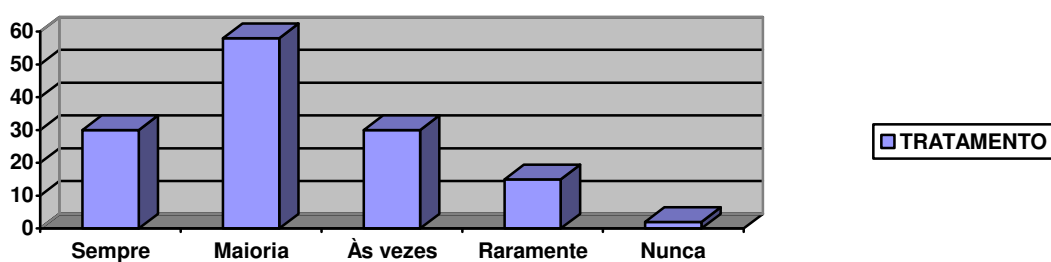


Fig.7 – Representação gráfica das respostas da Questão nº 6
Fonte: Elaborado pelo autor

A apresentação pessoal é fundamental para quem trabalha com o público. Neste quesito, a sétima questão alcançou o seguinte resultado quanto ao que o usuário pensa sobre o assunto:

Tabela 11 – Respostas da Questão nº 7

	Alternativa "a" Muito boa	Alternativa "b" Boa	Alternativa "c" Regular	Alternativa "d" Deficiente	Alternativa "e" Péssima
Valor absoluto	27	81	23	02	0
porcentagem	20%	61%	17%	2%	0%

Fonte: Elaborado pelo autor

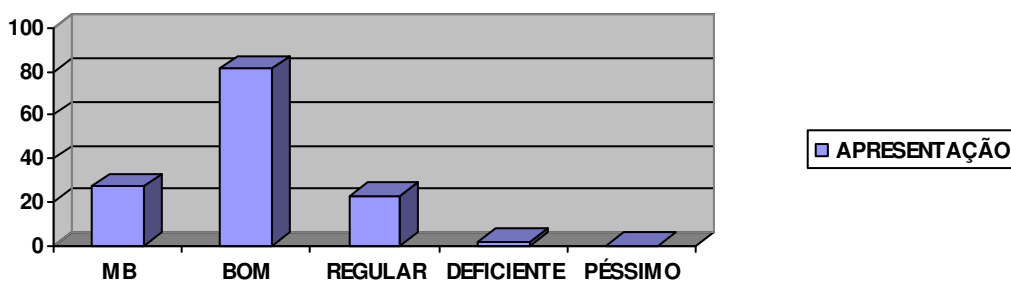


Fig.8 – Representação gráfica das respostas da Questão nº 7
Fonte: Elaborado pelo autor

Alguns militares e servidores civis não utilizam o serviço de subsistência do HFA. A questão oitava verificou o seguinte resultado quanto à frequência dos respondentes ao Rancho:

Tabela 12 – Respostas da Questão nº 8

	Alternativa "a" Diária, nos expedientes	Alternativa "b" Quase sempre	Alternativa "c" Raramente	Alternativa "d" Nunca
Valor absoluto	95	30	4	0
porcentagem	74%	23%	3%	0%

Fonte: Elaborado pelo autor

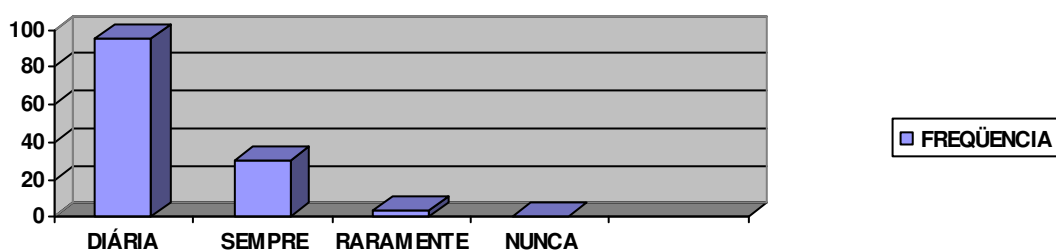


Fig.9 – Representação gráfica das respostas da Questão nº 8

Fonte: Elaborado pelo autor

Algumas atividades meio, no âmbito do serviço público, têm sido objeto de transferência para a iniciativa privada. A pergunta nona verificou se os usuários concordam com a permanência da privatização do rancho, visando a melhora da qualidade do serviço, obtendo-se as respostas a seguir:

Tabela 13 – Respostas da Questão nº 9

	Alternativa "a" Sim	Alternativa "b" Não	Alternativa "c" Desconheço o assunto
Valor absoluto	79	19	29
porcentagem	62%	15%	23%

Fonte: Elaborado pelo autor

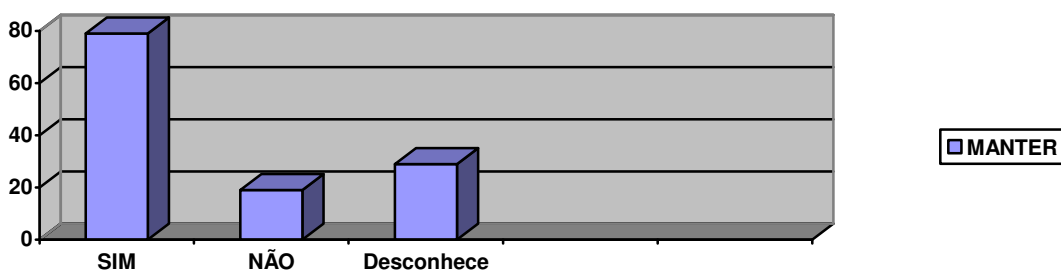


Fig.10 – Representação gráfica das respostas da Questão nº 9

Fonte: Elaborado pelo autor

Verificou-se, na última pergunta, o nível de satisfação do usuário com o serviço oferecido pelo Rancho do HFA. As respostas constantes do questionário e as proporções obtidas foram as seguintes:

Tabela 14 – Respostas da Questão nº 10

	Alternativa "a" Muito bom	Alternativa "b" Bom	Alternativa "c" Regular	Alternativa "d" Deficiente	Alternativa "e" Péssimo
Valor absoluto	26	66	27	09	04
porcentagem	20%	50%	20%	7%	3%

Fonte: Elaborado pelo autor

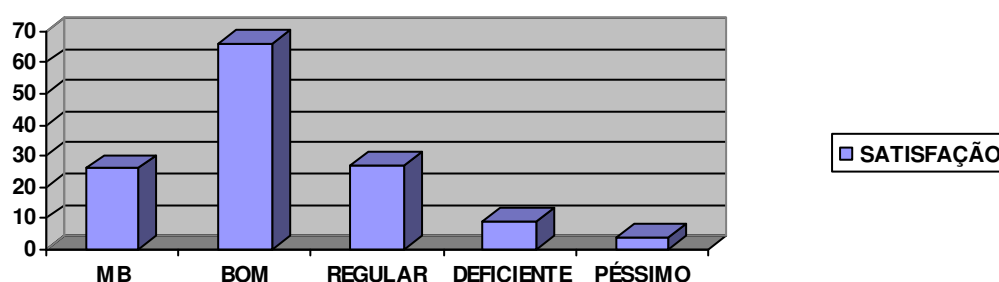


Fig.11 – Representação gráfica das respostas da Questão nº 10

Fonte: Elaborado pelo autor

No que concerne aos resultados obtidos através da pesquisa de campo realizada, utilizando-se os formulários distribuídos aos comensais, todos usuários do Rancho do HFA, foi possível realizar a seguinte análise e interpretação dos dados:

Perguntado sobre o sabor da alimentação fornecida, na primeira questão, a pesquisa revelou que 68% dos comensais consideram o sabor muito bom ou bom. Este índice sugere que a grande parcela dos usuários aprova o sabor da alimentação produzida, entretanto a empresa NUTRISABOR necessita implementar ações no sentido de conquistar os outros 32% de comensais que não apreciam o sabor da comida produzida.

Indagado sobre a qualidade da alimentação fornecida, na segunda questão, 69% dos respondentes consideram a qualidade da alimentação como boa ou muito boa. Esta taxa indica que os usuários do rancho percebem que a qualidade do produto fornecido corresponde às suas exigências alimentares.

Apurou-se, na terceira questão, que há equilíbrio entre os que realizam a refeição no rancho do HFA porque gostam do serviço (32%) e os que o fazem por não ter que pagar pela alimentação (33%). A pesquisa revelou que as questões financeiras são relevantes na escolha de se alimentar ou não no Rancho. Assim, caso recebessem o Auxílio Alimentação ou Etapa Alimentação, possivelmente 33% dos comensais não utilizariam as instalações do Rancho.

A Higiene em locais dedicados às atividades de fornecimento de alimentação é um fator prioritário para o controle de contaminações, bem como proporciona maior conforto e melhor apresentação e adequação ambiental ao usuário do serviço. As questões de número quatro e cinco foram dedicadas, exclusivamente, ao levantamento da Higiene no Rancho do HFA. Constatou-se que 68% dos respondentes consideram a higiene das instalações boa ou muito boa. No que tange à higiene dos talheres, dos copos, dos “balcões”, e das mesas, 63% dos comensais acreditam que a higiene seja boa ou muito boa. Os resultados apresentados sugerem que não há um efetivo sistema de controle de contaminação que torne a higiene do rancho segura para os usuários, pois 15% da amostra de usuários consideram a higiene dos talheres, dos copos, dos “balcões”, e das mesas deficiente ou péssima. Há necessidade de se adotar procedimentos mais criteriosos que permitam a melhoria da apresentação dos itens utilizados pelos comensais.

Por meio das questões sexta e sétima foram levantados os dados sobre o nível do serviço de atendimento realizado pela equipe de arrumadores e atendentes e suas apresentações pessoal. Apurou-se que 81% dos respondentes acham que a

apresentação pessoal dos funcionários da empresa é muito boa ou boa e que 75% sentem-se, na maioria das vezes ou sempre, satisfeitos com o tratamento oferecido. Entretanto, foi constatado que 5% dos respondentes sentem-se raramente ou nunca satisfeitos com o tratamento. Considerando a criticidade desse quesito, que trata de relação interpessoal, verifica-se a necessidade de se investir no recurso humano desta área, por meio da melhora da capacitação e treinamento, visando melhorar o relacionamento entre funcionários e comensais.

Perguntado sobre a frequência ao Rancho para a realização de refeições, os resultados da pesquisa mostraram, na questão oitava, que apenas 3% dos respondentes raramente utilizam o Rancho. Este indicador aponta a importância do Rancho na rotina da Organização e revela a segurança que o usuário sente em relação ao serviço de alimentação fornecido no HFA.

A nona questão tratou de privatização do serviço de alimentação. 62% dos respondentes acreditam que a manutenção da privatização da alimentação permitirá a melhoria da qualidade do serviço. Entretanto, 23% não conhecem o assunto, revelando que a idéia de transferir esta atividade para a iniciativa privada não é senso comum, carecendo de ser mais explorada e divulgada junto ao efetivo do hospital.

A décima pergunta reforçou o quesito qualidade, questionando sobre a satisfação do usuário no que tange ao serviço de alimentação proporcionado pelo Rancho do HFA. Os resultados reforçaram as posições obtidas anteriormente, pois revelaram o seguinte: 20% dos respondentes acham o serviço muito bom; 50% consideram o serviço bom; 20% defendem que o serviço é regular; 7% acreditam que o serviço é deficiente; e somente 3% sustentam que o serviço é péssimo.

Sintetizando os resultados quantitativos apurados nos questionários aplicados aos comensais, sobre a sua percepção da qualidade dos serviços de alimentação fornecidos com a terceirização, é razoável afirmar que, de forma geral, os usuários do

Rancho do HFA encontram-se satisfeitos com o serviço prestado pela empresa NUTRISABOR, no que tange ao sabor e qualidade da alimentação, apresentação pessoal dos funcionários, atenção dispensada por esses, e higiene das instalações e utensílios. A pesquisa revelou, entretanto, que cerca de 10% dos respondentes não se mostram satisfeitos com a alimentação fornecida.

De acordo com levantamentos realizados junto ao Setor de Benefícios, da Seção de Pessoal Civil do HFA, há um grupo de servidores civis (Empregados Públicos), da modalidade CLT, que já pleitearam, por via administrativa e judicial, o recebimento do Auxílio Alimentação, no valor de R\$ 161,99, previsto na Portaria nº 71, de 15 de abril de 2004, do Ministério do Planejamento.

O pedido foi indeferido tendo em vista a existência de Cozinha e Refeitório no HFA, bem como a possibilidade da organização contratar empresa para fornecimento de refeições prontas a seus servidores, conforme previsto no Art. 9º, do Decreto nº 3887, de 16 de agosto de 2001, que dispõe sobre o auxílio-alimentação destinado aos servidores civis ativos da Administração Pública Federal. Em alguns questionários houve a manifestação escrita do respondente, reclamando da obrigatoriedade da utilização do Rancho, tendo em vista não receber o Auxílio Alimentação em espécie.

Todos os Ex-Diretores entrevistados, bem como outros militares, os quais trabalharam na Administração, e que já passaram para a inatividade, foram unânimes no parecer de que sempre foram bem atendidos e que o serviço terceirizado preenchia, de forma geral, os requisitos de qualidade e segurança alimentar. Há relatos repetitivos de que as empresas procuravam atender com precisão, tempestividade e boa vontade, as situações não rotineiras, que exigiam maior empenho e maior demanda de serviço, como aumento quantitativo de fornecimento de refeições e eventos especiais (congressos, seminários, recepção de comitivas, de autoridades, datas históricas, etc),

sem, contudo, afetar a qualidade do serviço, o que se depreende o estabelecimento de relação comercial de parceria, entre público e privado (contratante e contratado).

No que tange à entrevista realizada com a Gerente da NUTRISABOR, verificou-se que não houve dificuldades da empresa na instalação dos seus recursos técnicos, operacionais e humanos nos Setores de Produção, nos Refeitórios e nas áreas de Internação do HFA, tendo sido uma transição tranquila e sem transtornos. A boa adaptação se deu em virtude da NUTRISABOR ter absorvido 70% dos empregados da PANFLOR. Atualmente os serviços são fornecidos com o emprego de 84 funcionários, distribuídos nas várias áreas de atuação.

A entrevistada informou que a NUTRISABOR procura estabelecer uma relação de parceria com o HFA, atendendo, sempre que possível, as solicitações não rotineiras, bem como corrigindo certas irregularidades detectadas e reclamadas.

O Manual de Qualidade, disponível na gerência da NUTRISABOR, embora esteja assinado por profissional qualificado (Nutricionista), não está aprovado pela Diretoria da empresa. O Manual contemple a Resolução - RDC 216, de 15 de setembro de 2004 (ANVISA), que dispõe sobre o Regulamento Técnico de Boas Práticas para Serviços de Alimentação, bem como o *Hazard Analysis Critical Control Point- HACCP* (Análise dos Perigos e Pontos Críticos de Controle), que visa a implantação de um sistema destinado a prevenir ou minimizar os riscos alimentares, através do controle dos fatores capazes de prejudicar a qualidade dos alimentos no que se refere à probabilidade de contaminação química, física ou biológica.

Em que pese a entrevistada afirmar que existe, na empresa, um sistema de qualidade que garanta a segurança alimentar e controle de riscos, verificou-se que o Manual de Qualidade não aborda a ISO 22000, de 05 de julho de 2006 (ABNT NBR ISO 22000:2006), que trata dos Sistemas de gestão da segurança de alimentos – requisitos para qualquer organização na cadeia produtiva de alimentos.

Entre as irregularidades apontadas nos documentos de reclamação encaminhados pela Seção de Aprovisionamento às empresas PANFLOR e NUTRISABOR, por meio da Chefia da Divisão Administrativa, no período de janeiro a setembro de 2008, foram relatadas as seguintes ocorrências: insetos e pedras encontrados em refeição; pesquisas de satisfação descartadas; guarnição que acaba antes do término do Rancho (salsicha, carne, etc); falta de sobremesa; farofa sem ovo; alteração de sabor e aparência da salada; uso inadequado de recipiente para lixo; presença de felino nos refeitórios; ausência de pratos térmicos; falta de adoçante; troca de cardápio sem autorização prévia; utilização de materiais sem condições de uso (garrafa térmica); alteração na aparência de alimentação; ausência de tabela de validade no estoque; alimentos de marcas desconhecidas no estoque (biscoito, gelatina, etc); atraso no fornecimento de itens (suco, sobremesa, guarnição, etc); sucos com excesso de diluição; etc.

No que concerne à Assessoria Jurídica do HFA, não foi possível confirmar a teoria encontrada na literatura científica, que trata da possibilidade de haver reclamações trabalhistas contra a União/HFA e empresa terceirizada, nem tão pouco os seus efeitos no campo jurídico, tendo em vista que o requerimento, em que se solicitava informação sobre o assunto, foi arquivado na Vice-Direção, sem resposta.

Um dos itens da hipótese considerada, no início da presente pesquisa científica, tratava dos benefícios que a terceirização alimentar trouxe ao HFA, no período de 1972 a 2008, quanto à qualidade dos serviços fornecidos. Os resultados dos questionários distribuídos aos comensais, as informações colhidas dos entrevistados, bem como a observação realizada, revelaram que a terceirização da alimentação hospitalar tem promovido a qualidade adequada requerida do serviço contratado, demonstrada pela satisfação dos atores pesquisados, confirmando, parcialmente, a hipótese.

Outro item da hipótese refere-se ao reflexo econômico da terceirização. Do ponto de vista social, a disponibilização, pela empresa NUTRISABOR, de 84 postos de trabalho, absorvendo 70% da mão-de-obra da empresa PANFLOR, permite a democratização no serviço público e a possibilidade da especialização e treinamento dos profissionais da área de alimentação, garantindo abertura do mercado de trabalho, em que pese não serem servidores da administração pública.

A planificação dos principais itens que compõem os custos envolvidos, sob a ótica da despesa atual, revelaram que a terceirização do Rancho do HFA, comparativamente com o HFAG, mostrou-se 143,83% mais onerosa. Considerando que com o Custo Médio Mensal de R\$ 277.109,55 o HFAG fornece 56.000 refeições, enquanto que o HFA com Custo Médio Mensal de R\$ 530.813,04 fornece 43.994 refeições, a terceirização apresenta-se como uma prática administrativa menos vantajosa para o serviço público federal do que a Auto-gestão, com reflexos orçamentários negativos, não confirmando a hipótese inicial.

Há que se destacar, entretanto, que o custo apurado para o HFAG, incluindo a mão-de-obra, não contempla os dados atuariais, relativos às despesas que a união terá que arcar, no futuro, com o pagamento de inatividade e pensão para o pessoal militar e civil, que atualmente trabalha em seu Rancho.

8 CONCLUSÃO

A inauguração do HFA ocorreu em 1972 e desde então sua administração decidiu pela estratégia da terceirização. No momento em que a economia nacional abria as portas para o desenvolvimento de uma nova técnica de gestão, o Hospital das Forças Armadas, dá início a um projeto pioneiro e inovador no âmbito da área militar, fornecendo alimentação aos seus pacientes e servidores militares e civis, por meio da contratação de empresa especializada no ramo de alimentação coletiva.

Assim, a presente pesquisa científica incidiu sobre a seguinte questão problema:

Quais as consequências da adoção da Terceirização do Serviço de Alimentação no HFA, de 1972 a 2008?

A investigação sobre o tema levou o pesquisador às seguintes questões orientadoras:

- 1) Quais foram os aspectos motivadores da terceirização do rancho do HFA?
- 2) Que passos foram seguidos na adoção da nova gestão do rancho do HFA?
- 3) Qual foi o resultado do comportamento dos custos envolvidos?
- 4) O que os usuários pensam sobre a qualidade da alimentação fornecida, atualmente, por meio da empresa terceirizada?

Além da formulação das questões anteriores, admitiu-se, como hipótese, que a adoção da nova metodologia de gestão do rancho do HFA, por meio da terceirização, trouxe vários benefícios à administração da organização militar, com reflexos econômicos no custo e na qualidade dos serviços de alimentação fornecidos.

Dessa forma, o Objetivo Geral da presente estudo consistiu na análise das consequências da adoção da Terceirização no serviço de alimentação do HFA, tendo sido traçados os seguintes Objetivos Específicos:

- Identificar as causas da terceirização do rancho do HFA;

- Apontar o processo adotado na terceirização;
- Avaliar o atual comportamento dos custos envolvidos; e
- Verificar o resultado qualitativo em relação aos usuários.

A dissertação foi dividida em oito capítulos. No primeiro capítulo a problema de pesquisa foi contextualizado, os objetivos específicos estabelecidos, a Justificativa apresentada e a hipótese a ser confirmada apresentada. No segundo capítulo a Metodologia do estudo foi descrita. O terceiro capítulo abordou o conhecimento teórico sobre a técnica de terceirização. O quarto capítulo apresentou o histórico da contratação pública no Brasil. O quinto capítulo envolveu a reforma do Estado e a descentralização administrativa. O sexto capítulo tratou da caracterização do HFA, explorando a auto-gestão alimentar e o processo de terceirização ocorrido entre 1972 e 2008. No sétimo capítulo foram apresentados os dados coletados, com a respectiva análise e interpretação dos resultados. Por fim, o capítulo oito, ora em curso, apresenta a conclusão da pesquisa, com a apresentação das contribuições alcançadas com o estudo realizado.

A pesquisa revelou que a terceirização no HFA foi decorrente de um planejamento estratégico que permeia os 36 anos de inauguração da instituição, em obediência às previsões legais, formalizada por meio de sucessivos processos licitatórios, com requisito essencial fundamentado no menor preço. Durante a existência do HFA 03 (três) empresas especializadas em alimentação já prestaram seus serviços à organização, tendo recebido aprovação da alta administração do nosocômio, bem como dos Ex-Diretores entrevistados.

Quanto aos custos, a terceirização apresentou-se onerosa, comparada com a Auto-gestão realizada no HFAG, considerando os parâmetros utilizados no cálculo (mão-de-obra e gêneros alimentícios). Já a qualidade do serviço fornecido pela empresa contratada tem sido aprovada pelos usuários do Rancho do HFA, comprovado pela

Pesquisa junto aos comensais, o que evidencia a confirmação parcial da hipótese sugerida inicialmente.

O presente estudo trouxe importantes contribuições pois permitiu o aprofundamento no conhecimento teórico de uma técnica de gestão em pleno uso na área pública e privada e também possibilitou a verificação das suas reais conseqüências em uma organização militar de saúde. Acrescenta-se, também, que a pesquisa poderá servir como uma ferramenta para os administradores no que concerne ao processo de tomada de decisões sobre terceirizar ou não no serviço público.

A pesquisa científica, fortalecida com o estudo de caso do HFA, não se esgota com esse trabalho. Há necessidade de aprofundamentos nas questões de custos, pois não foram considerados os impactos orçamentários atuais promovidos pela inatividade da mão-de-obra militar e civil do HFAG, o que enseja maior detalhamento na área atuarial, cabendo o prosseguimento da pesquisa.

REFERÊNCIAS

ALTHUSIUS, Johannes. **Política**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2003.

ALVAREZ, Manuel S. B. **Terceirização: parceria e qualidade**. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Administração indireta brasileira**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1977.

Associação Brasileira de Normas Técnicas. **NBR ISO 22000: Sistemas de gestão da segurança de alimentos – requisitos para qualquer organização na cadeia produtiva de alimentos**. Rio de Janeiro, 2006.

BATISTA, Paulo Nogueira (et al.). **Em defesa do interesse nacional**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1994.

BEHARA, R.S., GUNDERSEN, D.E. and CAPOZZOLI, E.A. **Trends in information systems outsourcing**. International Journal of Purchasing, Vol. 31 No. 2, pp. 46 - 51, 1995.

BERTAGLIA, Paulo Roberto. **Logística e Gerenciamento da Cadeia de Abastecimento**. São Paulo: Saraiva, 2005.

BIANCO, Anthony and FOREST, Stephanie Anderson. **Outsourcing War**. 2003. Disponível em: <<http://www.businessweek.com/>>. Acesso em: 26 fev. 2008.

BÍBLIA Sagrada. ALMEIDA, J.F. de. **Antigo e o Novo Testamento**. 7 ed. Rio de Janeiro: CPAD, 1998a.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição Federal do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Brasília, DF, 1988.

_____. **Lei nº 6880, de 31 de janeiro de 1981**. Trata do Estatuto dos Militares. Brasília, DF, 1981.

_____. **Lei nº 8666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF, 1993.

_____. **Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. Brasília, DF, 1967.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Brasília, DF, 2000.

_____. Ministério da Defesa. **Doutrina de Logística Militar:** MD42-M-02. Brasília, DF, 2002.

_____. Comando da Aeronáutica. **Doutrina de Logística da Aeronáutica:** DCA-2-1. Brasília, DF, 2003.

_____. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Resolução RDC nº 216, de 15 de setembro de 2004** - ANVISA. Dispõe sobre Regulamento Técnico de boas práticas para serviços de alimentação. Brasília, DF, 2004.

CASTRO, Rubens Ferreira. **A terceirização no direito do trabalho.** São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2000.

CHIAVENATO, Idalberto. **Planejamento estratégico – fundamentos e aplicações,** Rio de Janeiro: Campus, 2003

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração: teoria, processo e prática.** 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

COLLIS, Jill; HUSSEY, Roger. **Pesquisa em administração:** um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

COHN, A . ; MARSIGLIA, R. G.. **Processo e Organização do Trabalho.** In: BUSCHINELLI, J.T; ROCHA, L.E.; RIGOTTO, R.M. Isto é trabalho de gente?: vida, doença e trabalho no Brasil. Petrópolis, Vozes, 1994

CZINKOTA, Michael R; RONKAINEN, Ilkka A. **International marketing.** 7. ed. EUA: Thomson South-Western, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Z. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas.** São Paulo: Atlas, 1996.

DI PIETRO, Maria Sylvia Z. **500 anos de Direito Administrativo.** 2002. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br/>>. Acesso em: 9 jun. 2008

DOMBERGER, S., **The Contracting Organization: A Strategic Guide to Outsourcing.** Oxford. University Press, Oxford, 1998.

DRUCKER, Peter. **Introdução à Administração.** São Paulo: Pioneira, 1984.

DUGUIT, Leon. *Traité de droit constitutionnel*. Vol 2, 3 ed. Paris: Ancienne Librairie Fontemoing, 1928.

ELFING, T. and BAVEN, G., **Outsourcing technical services: stages of development**. Long Range Planning, Vol. 27 No. 5, pp. 42-51, 1994.

ELLISON, S. David; MILLER, David W. Beyond ADR: **Working toward synergistic strategic Partnership**. Journal of Mangagemente in engineering, Estados Unidos, n.6,p. 44-54, novembro/dezembro 1995.

FAYOL, Henri. **Administração industrial e geral**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1981.

FELICIANO, Guilherme Guimarães. **“Direto do trabalho, terceirização e contratos de fornecimento industrial”**. In: Notas sobre a responsabilidade jurídica de clientes e fornecedores. 2007. Disponível em: <<http://www.jus2.uol.com.br/>>. Acesso em: 02 mar. 2007.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **A terceirização de serviço no âmbito da administração pública**. Revista Fórum Administrativo-FA, Belo Horizonte, ano 1, n. 9, p.1168, Nov. 2001. Disponível em: <<http://www.jacoby.pro.br/>>. Acesso em: 23 ago. 2008.

FERREIRA, Marta A. T. e SOUZA, Engo I. N. **Estratégias de Terceirização na Indústria Mineira: Características e Impactos**. 18o ENANPAD, v. 9, p. 127-141,1994.

FINLAY, P.N. and KING, R.M. **IT outsourcing: a research framework**. International Journal of Technology Management, Vol. 17 No. 1-2, pp. 109-28, 1999.

FIORI, José Luis. **O Estado de Bem-Estar Social: padrões e crises**. 2007. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/>>. Acesso em: 16 ago. 2008

FLEURY, A.C. & VARGAS, N. **Organização do trabalho**. São Paulo, Ed. Atlas, 1987.

FONTANELLA, Denise, TAVARES, Eveline, LEIRIA, Jerônimo S. **O lado desumano da terceirização: o impacto da terceirização nas empresas, nas pessoas e como administrá-lo**. Salvador: Casa da Qualidade, 1994.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

GÉIA, Ana Maria. **Empresas passam serviços para terceiros**. In: Centro de Treinamento Técnico e Assessoria Ltda. Seminário Nacional “Terceirização & Parceria - Caminho Inadiável”. São Paulo, 1992, p. 9-11.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GIOSA, Lívio A. **Terceirização. Uma abordagem estratégica.** 2 ed. São Paulo: Pioneira, 1993.

GOMES, Lucinda Pimentel. **História da Administração.** Informativo mensal nº 07 agosto/setembro de 2005, do Conselho Regional de Administração do Ceará, 2005.

GRAU, Eros Roberto. **Ordem econômica na Constituição Federal de 1988. Interpretação e crítica.** 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

JUNIOR SERRA, J. **América Latina: ensaios de interpretação econômica.** Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1976.

HENDRY, John. **The occult cost of the outsourcing.** European Management Journal. Mai-Jun 1997.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos.** 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005.

KANTER, Rosabeth Moss; STEIN, Barry A.; JICK, Tood D. **The Challenge of Organizational Change.** The Free Press, New York: 1992.

KAPLAN, Robert D. **Outsourcing Conflict.** 2007. Disponível em: <<http://www.theatlantic.com/>>. Acesso em: 26 fev. 2008.

KLIEM, R.L., **Managing the risks of outsourcing agreements.** Information Systems. Management, summer, pp. 91-3, 1999.

KULYCKY, Maya. **How far can a war be outsourced?** . 2008. Disponível em: <<http://www.msnbe.msn.com/>>. Acesso em: 27 fev. 2008.

LAKATOS, E. M; MARCONI, M. A. **Metodologia do trabalho científico.** 6 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

LANKFORD, William M. and PARSA, Faramarz. **Outsourcing: a primer.** Management Decision 37/4. Pág. 310±316, 1999.

LEIRA, Jerônimo Souto, SARAT, Newton Dornelles. **Terceirização passo a passo: o caminho para a administração pública e privada.** Porto Alegre: Sagera, 1992.

_____. **Técnicas de Pesquisa.** 6 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

LIMA, Denise Holland Costa. **Terceirização na Administração pública: as cooperativas de trabalho.** 1ª Ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

_____. **Curso de direito administrativo.** São Paulo: Saraiva, 2005.

LINO, Pedro. **Comentários à lei de responsabilidade fiscal: lei complementar nº 101/2000.** São Paulo: Atlas, 2001.

MAGNOLI, Demétrio. (Org). **História das guerras.** São Paulo: Contexto, 2006.

MANDANO, Adriana. **História das Licitações – Aspectos Históricos.** 2008. Disponível em: <<http://www.conlicitacao.com.br/>>. Acesso em: 9 jun. 2008

MARLI, Raffaello. **“Toffler: A terceira Onda”.** In : A sociedade pós-industrial. Domenico de Masi (org). Trad. Anna maria Capovilla et Al. 2ª ed. São Paulo: Editora SENAC, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira. **Princípios gerais de direito administrativo.** Rio de Janeiro: Forense, 1979.

MORETO, Laércio. **Gestão eficaz de contratos:** suporte para a implantação da terceirização de serviços. Dissertação de Mestrado. UFSC, 2000.

MORGAN, Gareth. **Imagens da Organização.** São Paulo: Atlas, 1996.

MOTTA, F.C.P. e BRESSER PEREIRA, L.C. **Introdução à organização burocrática.** São Paulo: Brasiliense, 1981.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Pregão:** teoria e prática. nova e antiga idéia em licitação pública. São Paulo: NDJ, 2001.

MUKAI, Toshio. **Licitações e Contratos Públicos.** 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

_____. **Licitação e contrato administrativo.** 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

OLIVEIRA, Marco Antônio G. **Cultura organizacional.** São Paulo: Nobel, 1988.

_____. **Terceirização: estrutura e processos em xeque nas empresas.** São Paulo: Nobel, 1994.

PERROW, Charles B. **Análise Organizacional: um enfoque sociológico.** São Paulo: Atlas, 1981.

QUEIROZ, Carlos A. R. S. de. **Manual de Terceirização**, 7 ed. São Paulo: STS, 1992.

QUINN, James Brian. **Empresas Muito Mais Inteligentes**. São Paulo: MAKRON Books, 1996.

RICHARDSON, Roberto Jarry e colaboradores. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROMANOSCHI, Paulo Otto. **Terceirizar sem planejar, pode falhar: sua empresa está preparada?** São Paulo: Maltese, 1994.

ROBBINS, Stephen Paul. **Administração: mudanças e perspectivas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

ROWE, Ron. **The privatization of War**. 2000. Disponível em: <<http://www.hartford-hwp.com/>>. Acesso em: 26 fev. 2008.

SALHANI, Claude. **Outsourcing War is good business**. 2007. Disponível em: <<http://www.upi.com/>>. Acesso em: 26 fev. 2008.

SIEVERS, Allen Morris. **Revolução, evolução e a ordem econômica**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1963.

SILVA, E.B. **Refazendo a fábrica fordista**. São Paulo, HUCITEC/ FAPESP, 1991.

SILVA, Ciro Pereira da. **A terceirização responsável: modernidade e modismo**. São Paulo: LTr, 1997.

SILVA, Reinaldo Oliveira. **Teoria da administração**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

SILVA, Alberto Martins. **Evolução e modernização**. Revista A História do Hospital das Forças Armadas - HFA. Brasília, 1999.

SINGER, Peter Warren. **Corporate warriors: the rise of the privatized industry**. New York: Cornell University Press, 2003.

SEEZY, Paul Marlor. **Teóricos e teorias da economia**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1965.

SLONGO, L. A. **Relacionamento Fornecedor/Cliente: um elemento de diferenciação no marketing industrial**. 16o ENANPAD, v. 5, p. 102-115, 1992.

VANCA, Paulo M. **Evolução do processo de terceirização** nas 500 maiores empresas do Brasil. Suma Econômica, São Paulo, n. 176, p. 10-12, março 1994.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios em pesquisas de administração**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. 2 ed. São Paulo: Editora Martin Claret, 2007.

WEBER, Max. **Conceitos básicos de sociologia**. 1ª ed. São Paulo: Editora Moraes LTDA, 1989.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Vol 1. 4 ed. Brasília: Editora UNB, 2000.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Vol 2. Brasília: Editora UNB, 1999.

YIN, Robert K. **Estudo de caso planejamento e métodos**. 2 ed. São Paulo: Bookman, 2001.

ZHU, Zhiwei; HSU, Kathy; LILLIE, Joseph. **Outsourcing - a strategic move: the process and the ingredients for success**. Management Decision, 39/5 373-378, 2001.

APÊNDICE A

Universidade da Força Aérea (UNIFA)
Questionário de Entrevista

Mestrando: Ten Cel Int Carlos Fernandes Coelho (E-mail: solracfc@click21.com.br)

O presente questionário tem por objetivo a realização de Coleta de Dados para Pesquisa Científica do Trabalho de Dissertação sobre o Tema “**A Gestão Alimentar no HFA e sua Terceirização**”. Você deve considerar o Rancho da HFA para a realização da pesquisa.

1- Como você classificaria o sabor da alimentação servida no Rancho do HFA?

() muito bom () bom () regular () deficiente () péssimo

2- O que você acha da qualidade da alimentação fornecida?

() muito boa () boa () regular () deficiente () péssima

3- Quanto à razão de utilização do rancho, por quê você faz sua refeição na Organização Militar?

() gosto do serviço () não pago () confortável e seguro () costume () não utilizo o Rancho

4- O que você acha da higiene das instalações do Rancho?

() muito boa () boa () regular () deficiente () péssima

5- O que você acha da higiene dos talheres, dos copos, dos “balcões”, e das mesas?

() muito boa () boa () regular () deficiente () péssima

6- O tratamento dispensado pela equipe de arrumadores e atendentes o deixa satisfeito?

() sempre () na maioria das vezes () às vezes () raramente () nunca

7- O que você acha da apresentação pessoal dos arrumadores e atendentes?

() muito boa () boa () regular () deficiente () péssima

8- Qual é a sua frequência ao Rancho?

() diária, nos expedientes () quase sempre () raramente () nunca

9- Você sugere a permanência da terceirização da Alimentação?

☐ sim ☐ não ☐ desconheço o assunto

10- Qual é o seu nível de satisfação com o serviço oferecido pelo Rancho do HFA?

☐ muito bom ☐ bom ☐ regular ☐ deficiente ☐ péssimo



Universidade da Força Aérea (UNIFA)
Questionário de Entrevista

Mestrando: Ten Cel Int Carlos Fernandes Coelho (E-mail: solracfc@click21.com.br)

O presente questionário tem por objetivo a realização de Coleta de Dados para Pesquisa Científica do Trabalho de Dissertação sobre o Tema **“A Gestão Alimentar no HFA e sua Terceirização”**. Você deve considerar o Rancho da HFA para a realização da pesquisa.

Chefia da Divisão Administrativa do HFA:

- 1) Qual é o número médio de pacientes internados por dia?
- 2) Qual é o número de servidores civis e militares pertencentes ao efetivo do HFA?
- 3) Qual é o número de refeições servidas ao dia (café- da- manhã, almoço, janta e ceia)?
- 4) Qual é o valor do orçamento anual para a realização de despesa de alimentação (Natureza de Despesa 30, 39 e 52)?
- 5) Qual é o valor da Etapa Alimentação praticada pelo Ministério da Defesa para o atendimento diário dos comensais?
- 6) Em que ano a terceirização da alimentação teve início no HFA?
- 7) Por que a Administração do HFA decidiu pela terceirização do fornecimento da alimentação?
- 8) Quais foram as causas do novo processo licitatório para o fornecimento de alimentação?
- 9) A empresa anterior cumpriu, de forma satisfatória, os quesitos contratuais, promovendo parceria?
- 10) Quais foram os critérios estabelecidos para a seleção da empresa vencedora do último Certame Licitatório?
- 11) A empresa terceirizada utiliza as instalações e equipamentos do HFA?
- 12) A empresa terceirizada é responsável pela manutenção das instalações e equipamentos utilizados?
- 13) O HFA realiza investimentos nas instalações e equipamentos (ND 39 e ND 52), objetivando sua constante modernização/adequação?
- 14) A empresa terceirizada realiza ressarcimento pelo consumo de água e energia elétrica?
- 15) O pagamento pelos serviços de aquisição, controle, armazenagem, preparação e fornecimento de alimentação é realizado diretamente pela Administração do HFA à empresa Contratada?
- 16) A modalidade de serviço de fornecimento de alimentação terceirizada desobrigou a administração das atividades secundárias à atribuição principal do HFA, liberando esta administração para a concentração no seu foco principal – saúde?
- 17) No seu ponto de vista, quais são os principais óbices da Auto-gestão alimentar?
- 18) Quais foram os principais benefícios da adoção da Terceirização no fornecimento de alimentação aos pacientes e servidores militares e civis do HFA?
- 19) Quando da Terceirização do serviço, o que foi feito da mão-de-obra qualificada?
- 20) Há algum servidor militar ou civil, de carreira, que seja da especialidade de cozinha ou arrumador?



Universidade da Força Aérea (UNIFA)
Questionário de Entrevista

Mestrando: Ten Cel Int Carlos Fernandes Coelho (E-mail: solracfc@click21.com.br)

O presente questionário tem por objetivo a realização de Coleta de Dados para Pesquisa Científica do Trabalho de Dissertação sobre o Tema “**A Gestão Alimentar no HFA e sua Terceirização**”. Você deve considerar o Rancho da HFA para a realização da pesquisa.

Chefia da Seção de Nutrição Dietética do HFA:

- 1) O que levou o Hospital das Forças Armadas a decidir pela terceirização do fornecimento da alimentação aos seus pacientes e servidores militares e civis?
- 2) Quais são as principais dificuldades enfrentadas para a gestão da Terceirização alimentar?
- 3) Em que ano a Terceirização alimentar foi efetivamente implementada no HFA?
- 4) A Empresa responsável pelo fornecimento da alimentação aos pacientes e servidores militares e civis do HFA atende aos requisitos necessários para as Boas Práticas para Serviços de Alimentação, previstos na Resolução RDC nº 216/2005, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA?
- 5) A Terceirizada possui/adota um Sistema de Qualidade compatível com a ISO 22000/2006 (Sistemas de Gestão da Segurança de Alimentos (ISO 22000/2006)?
- 6) Qual o papel da Seção de Nutrição Dietética junto à Contratada na elaboração dos cardápios diários?
- 7) Quais são os instrumentos utilizados pela Seção de Nutrição Dietética para a avaliação da qualidade e da segurança alimentar dos serviços fornecidos pela Empresa Terceirizada?
- 8) A Contratada procura manter um ambiente de parceria junto à Seção de Nutrição Dietética?
- 9) Qual é a percepção do comensal (pacientes e servidores) no que tange aos serviços realizados pela Contratada?
- 10) Quais são as principais dificuldades que o HFA enfrenta por não realizar a Auto-gestão Alimentar?
- 11) Quais são os benefícios da adoção da Terceirização no fornecimento de alimentação no HFA?



Universidade da Força Aérea (UNIFA)
Questionários de Entrevista

Mestrando: Ten Cel Int Carlos Fernandes Coelho (E-mail: solracfc@click21.com.br)

O presente questionário tem por objetivo a realização de Coleta de Dados para Pesquisa Científica do Trabalho de Dissertação sobre o Tema “**A Gestão Alimentar no HFA e sua Terceirização**”. Você deve considerar o Rancho da HFA para a realização da pesquisa.

Chefia da Seção de Licitações do HFA:

- 1) Qual foi o valor aprovado, no orçamento de 2008, para a realização de despesa de alimentação (Natureza de Despesa 30 e 39) no HFA?
- 2) Há necessidade da disponibilização de recursos complementares, não cobertos pela Etapa Alimentação (previsto pelo antigo EMFA), para fazer frente à Terceirização Alimentar?
- 3) Por que a Administração do HFA decidiu pela Terceirização do Fornecimento da Alimentação?
- 4) Quais empresas participaram do Certame e quais foram os principais motivos para a Inabilitação e Desclassificação dos concorrentes?
- 5) Que critérios principais foram estabelecidos para a seleção da empresa vencedora do último Certame Licitatório?
- 6) Há registro da contratação de Cooperativas para o fornecimento de Alimentação, anteriormente?
- 7) Há recursos orçamentários previstos para o exercício de 2008 visando a modernização e adequação das instalações e equipamentos do Rancho (ND 39 e ND 52)?
- 8) A modalidade de fornecimento do serviço de alimentação terceirizada desobrigou a Seção de Licitação da execução de atribuições secundárias à atribuição principal do HFA, liberando o setor para a concentração no foco principal da Organização, que é a saúde?
- 9) Quais são os principais óbices da Auto-gestão Alimentar para o Processo de Aquisição da Organização?
- 10) Quais foram os principais benefícios da adoção da Terceirização no fornecimento de alimentação aos pacientes e servidores militares e civis do HFA?



Universidade da Força Aérea (UNIFA)
Questionários de Entrevista

Mestrando: Ten Cel Int Carlos Fernandes Coelho (E-mail: solracfc@click21.com.br)

O presente questionário tem por objetivo a realização de Coleta de Dados para Pesquisa Científica do Trabalho de Dissertação sobre o Tema “**A Gestão Alimentar no HFA e sua Terceirização**”. Você deve considerar o Rancho da HFA para a realização da pesquisa.

Chefia da Assessoria Jurídica do HFA:

- 1) No seu ponto de vista, que quesitos, amparados no Diploma Legal de Contratos e Licitação Pública (Lei 8666/93), poderiam ser incluídos, excluídos ou modificados no Contrato firmado entre as partes, visando a maximização da eficiência e eficácia do serviço de fornecimento de alimentação ao HFA?
- 2) É do seu conhecimento a ocorrência de interposição de Recurso Judicial contra ato da administração no que tange aos processos de licitação para Terceirização do serviço de fornecimento de alimentação no HFA, nos últimos cinco anos?
- 3) Já houve algum processo judicial, na área trabalhista, de empregado de empresa terceirizada, contra a União, requerendo os encargos trabalhistas (INSS, FGTS, outros direitos) não honrados pela contratada? Que tipo de reclamação foi ajuizada?
- 4) No seu entendimento, em que medida a Súmula 331/1993, do TST, no que concerne à responsabilidade do Estado quanto aos direitos empregatícios, na terceirização de serviços, não contraria os quesitos da Lei de Licitação e Contratos, quanto às responsabilidades da contratada, no campo trabalhista (Art. 71, da Lei 8666/93)?



Universidade da Força Aérea (UNIFA)
Questionários de Entrevista

Mestrando: Ten Cel Int Carlos Fernandes Coelho (E-mail: solracfc@click21.com.br)

O presente questionário tem por objetivo a realização de Coleta de Dados para Pesquisa Científica do Trabalho de Dissertação sobre o Tema **“A Gestão Alimentar no HFA e sua Terceirização”**. Você deve considerar o Rancho da HFAB para a realização da pesquisa.

Chefe do Rancho do Hospital da Força Aérea do Galeão (HFAG)

- 1) Qual é o valor da Etapa Alimentação praticada no HFAB?
- 2) Qual é a média diária de Refeições fornecidas para o efetivo militar e Civil do HFAB?
- 3) Qual é a média diária de Refeições fornecidas para os pacientes e acompanhantes?
- 4) Qual é o valor da Relação Analítica de Rancho (RAR) recebido entre janeiro e agosto de 2008, para aquisição de gêneros alimentícios e material de consumo (ND 33.90.30)?
- 5) Qual é o valor dos recursos orçamentários recebidos para aquisição de serviços (ND 33.90.39), entre janeiro a agosto de 2008?
- 6) Qual é o valor dos recursos orçamentários recebidos para aquisição de Material Permanente (ND 44.90.52) em 2008?
- 7) Qual é o valor do dispêndio mensal gasto com a plataforma energética (Energia elétrica/gás)?
- 8) Qual é o número e graduação dos servidores militares e civis que trabalham no Rancho (administração / cozinha / arrumação / armazenagem)?
- 9) Qual foi o número de processos de aquisição (PAG) realizados em 2008, para fornecimento de gêneros alimentícios, material de consumo e serviços, em proveito do Rancho?
- 10) Qual foi o número de notas fiscais recebidas, entre janeiro e agosto de 2008, de fornecimento de gêneros alimentícios, material de consumo, e serviços para o Rancho, em geral?
- 11) Qual foi o número de Ordens Bancárias processadas e pagas, de janeiro a agosto de 2008, em proveito do Rancho?