

Gestão da terceirização da manutenção na administração pública: um estudo de caso na COPEL

Henrique Kadzuma Watanabe (COPEL) watanabe@copel.com

Denise Rauta Buiar (CEFET-PR) denise@buiar.com.br

Resumo

Esse trabalho apresenta uma análise da terceirização da Manutenção dos Sistemas de Telecomunicações da COPEL – Companhia Paranaense de Energia, tomando como ponto de partida a terceirização das atividades de reparo de módulos de equipamentos eletrônicos. Por meio das visões modernas de terceirização e manutenção, considerando que a terceirização na administração pública tem regras diferentes daquela realizada no setor privado, estabeleceu-se diretrizes de gestão do processo em questão. Destaca-se nesse contexto, a relevância do gerenciamento de contratos. O domínio da gestão da terceirização em seu estágio atual, principalmente no aspecto de gerenciamento de contratos, pode subsidiar a tomada de decisão para futuras terceirizações da manutenção de outros segmentos de atuação da COPEL, tais como instalações elétricas e usinas .

Palavras-chave: Terceirização; Manutenção; Gerenciamento de Contratos.

1. Introdução

Em função da globalização, de cenários de negócios cada vez mais complexos, em que a competitividade aumenta de forma crescente, em meio ao avanço acelerado da tecnologia, as grandes empresas estão adotando a terceirização como forma de ganhar agilidade e flexibilidade para o aumento das vantagens competitivas.

A COPEL – Companhia Paranaense de Energia que, além de concessionária de energia, atua na área de telecomunicações, vem adotando essa prática em alguns de seus segmentos, uma vez que a aceleração tecnológica demanda uma grande especialização, tornando a terceirização, em muitos casos, um imperativo estratégico de sobrevivência.

O grande desafio é a gestão eficaz desse processo, de maneira a direcionar as ações para uma terceirização estratégica dentro dos limites impostos pela Lei das Licitações.

2. Terceirização

A terceirização não é um conceito simples, pois envolve aspectos legais, de qualidade, de segurança e de custos. Para uma abordagem correta do assunto, é necessário primeiramente promover a discussão do termo.

Para Giosa (1994) a terceirização “é um processo de gestão pelo qual se repassam algumas atividades para terceiros, com os quais se estabeleceu uma relação de parceria, ficando a empresa concentrada apenas em tarefas essencialmente ligadas ao negócio em que atua.”

Nesta definição, ficam evidentes dois aspectos: a terceirização como um processo de gestão e também de parceria. Para o autor, o processo de gestão deve ser “entendido como uma ação sistêmica, processual, que tem critérios de aplicação (início, meio e fim), uma visão temporal (curto, médio e longo prazos) e uma ótica estratégica, dimensionada para alcançar objetivos

determinados e reconhecidos pela organização.” Já o conceito de parceria, é segundo o mesmo autor, “uma nova visão de relacionamento comercial, onde o fornecedor migra de sua posição tradicional, passando a ser o verdadeiro sócio do negócio, num regime de confiança plena junto ao cliente, refletindo a sua verdadeira e nova função de parceiro.”

Kardec & Carvalho (2002) reforçam esta idéia dizendo que “terceirização é a transferência para terceiros de atividades que agregam competitividade empresarial, baseada numa relação de parceria.” Os autores explicam que “terceirizar passa pelo pressuposto básico de uma relação de parceria, por uma atuação semelhante com a contratante e, sobretudo, que seja uma relação de resultados empresariais para as partes envolvidas, trazendo uma vantagem competitiva para a empresa contratante, através de uma economia de escala e para a empresa contratada através de uma maior especialização, comprometimento com resultados e autonomia gerencial.”

Conclui-se, portanto, que a parceria e a visão estratégica são pressupostos básicos para a terceirização. Surge daí a necessidade de haver uma readequação das relações, em que o tomador de serviço não delega apenas a execução, cabendo ao prestador também a responsabilidade de gestão e o compromisso de resultados dos negócios. Saratt (2000) declara que o sucesso ou o fracasso não será somente dos acionistas ou dos empregados da tomadora de serviços, mas de todos aqueles que participam direta ou indiretamente da cadeia.

3. O que terceirizar

Franceschini, *et al* (2004) relatam que, na última década, o sistema tradicional de terceirização evoluiu para um modelo estratégico. Considera-se terceirização tradicional a situação que envolve um processo não essencial da empresa. É o caso de atividades que não exigem habilidades específicas do fornecedor, como serviços de limpeza ou alimentação. A “terceirização estratégica”, por sua vez, ocorre quando a empresa terceiriza várias atividades, exceto aquelas específicas que lhe podem gerar uma vantagem competitiva. A idéia é a de que todas as atividades que não geram valor agregado em termos de diferencial competitivo devem ser terceirizadas.

O fato é que a terceirização vem crescendo. Teixeira Jr. (2004), cita as palavras de Peter Drucker, em recente entrevista à revista Fortune: “A maioria das pessoas vê a terceirização do ponto de vista do corte de custos, o que julgo ser um engano. O que a terceirização faz é melhorar a qualidade das pessoas que ainda trabalham com você. Acredito que as empresas deveriam terceirizar todas as atividades para as quais não haja um percurso de carreira que conduza os funcionários à alta gestão”.

4. A função manutenção – paradigma moderno

Branco Filho (2000), em sua obra apresenta algumas definições importantes para o termo “Manutenção”:

“A Manutenção é uma função empresarial, da qual se espera o controle constante das instalações assim como conjunto de trabalhos de reparo e revisão necessários para garantir o funcionamento regular e o bom estado de conservação das instalações produtivas, serviços e instrumentações dos estabelecimentos (OCDE 1963).”

“Todas as ações necessárias para que um item seja conservado ou restaurado de modo a poder permanecer de acordo com uma condição especificada (ABNT-TB116).” (A TB-116 de 1975 foi substituída pela ABNT-5462 de 1994).

“Combinação de todas as ações técnicas e administrativas, incluindo as de supervisão, destinadas a manter ou recolocar um item em um estado no qual possa desempenhar uma função requerida. A Manutenção pode incluir uma modificação de um item (ABNT-5462).”

Observa-se que houve uma evolução sutil, uma atualização conceitual do tema nas normas brasileiras. Enquanto que, em 1975, a ABNT fala sobre a condição especificada, a revisão de 1994 comenta sobre função requerida e modificação de itens.

Kardec & Carvalho (2002) expõem que, até há pouco tempo, a missão da Manutenção era de restabelecer as condições originais dos equipamentos ou sistemas. Hoje, a missão da Manutenção, segundo os autores, é:

“Garantir a disponibilidade da função dos equipamentos e instalações de modo a poder atender a um processo de produção ou de serviço, com confiabilidade, segurança, preservação do meio ambiente e custos adequados.”

A Operação, por sua vez, exige da Manutenção maior disponibilidade confiável a menor custo. Entram aí os conceitos de disponibilidade e confiabilidade, que, muitas vezes, causam uma certa confusão. O seguinte exemplo ilustra bem a questão: a disponibilidade da lâmpada que ilumina a mesa de um neurocirurgião é altíssima, da ordem de um milhão de horas, porém de nada adianta se ela apagar por 5 segundos no meio de uma cirurgia, ou seja, não tiver a adequada confiabilidade quando necessária. Para aumentar a confiabilidade, neste caso, pode ser usado um sistema redundante de iluminação, por exemplo, um “no break”. O importante é a preservação da função iluminação. A missão da Manutenção não é preservar a lâmpada (equipamento), mas sim a função do sistema (iluminação).

Dentro do conceito atualmente aceito, a função Manutenção é, portanto, muito mais do que o simples reparo. Houve uma mudança de paradigma.

- Paradigma do passado: “O homem de manutenção sente-se bem quando executa um bom reparo.”
- Paradigma moderno: “O homem de manutenção sente-se bem quando consegue evitar todas as falhas não previstas”.

É importante ressaltar que quanto maior for a disponibilidade menor será a demanda de serviços. Pode-se medir a tendência da variação da disponibilidade de maneira indireta, medindo-se a tendência da evolução da demanda de serviços.

5. Gerenciamento de contratos

Na visão de Hermes, Goulart, Leiria (1998), a estrutura das médias e grandes organizações está mudando. Admite-se que hoje se divide a administração da empresa em dois grupos: a administração interna e a administração externa ou terceirizada. Enquanto que na administração interna procura-se gerenciar pessoas e processos, na administração externa utiliza-se o gerenciamento de contratos.

Juntamente com a estratégia de terceirização, vem a política de gerenciamento de contratos. São métodos entrelaçados e sucessivos. São objetivos do gerenciamento de contratos os seguintes itens: a qualidade no fornecimento, a garantia de fornecimento, a redução de custos, a agilidade nas readequações contratuais e a informação atualizada da posição de cada contrato.

- A qualidade de fornecimento é a adequação ao uso. Trata-se de conseguir do objeto ou serviço comprado o resultado pretendido, que atenderá determinada necessidade da

administração. Consiste em obter do contratado o produto ou serviço, dentro de sua especialidade, de forma a melhor servir a contratante.

- A garantia de fornecimento consiste em instrumentalizar mecanismos que reduzam ao máximo as hipóteses de falha na prestação. Quando se fala em garantias, não se está fazendo referência àquelas inseridas no contrato como multas por descumprimento contratual e penalizações por falhas no cumprimento do objeto. A essas chamam-se “garantias financeiras”, expostas pelo artigo 56 da Lei das Licitações. Este tipo de garantia tem o efeito de inibir as falhas no fornecimento, pois o contratado receosa de pagar multas ou de sofrer outro tipo de penalidade, até a rescisão contratual, se esforça para não falhar. Porém, caso a falha ocorra, a empresa contratante ficará prejudicada, restando somente a alternativa de cobrar multas e demais penalidades. A garantia de fornecimento busca a obtenção do objeto contratado, mesmo que seja por caminhos alternativos. Seja por exemplo, uma situação em que uma contratada deva disponibilizar um veículo todos os dias úteis, a partir das 8 horas da manhã, para uma empresa contratante. Se esta tiver, em um determinado dia, uma importante reunião às 9 horas da manhã, em um lugar que dista cerca de 40 minutos do local para a disponibilização do veículo, e houver falha no que foi compromissado, certamente o prejuízo será grande, podendo eventualmente ser maior que todo o capital da contratada. O acionamento de multas e demais penalizações contratuais não resolverão o problema. O gerenciamento de contratos reza que seja incluída uma cláusula de “garantia de fornecimento”, que neste caso, pode ser a autorização de se contratar imediatamente, em nome e por conta da contratada, um veículo com características semelhantes ou um táxi para o pretendido deslocamento, alcançando assim, o resultado esperado com aquela contratação.
- A redução de custos consiste em negociar quedas proporcionais no preço do objeto contratado, mediante reavaliação ou redimensionamento do mesmo. Existe um foco administrativo, quando se fala no gerenciamento dos objetos de contrato de terceiros, se comparado com uma organização vertical. É muito mais simples obter a redução de um determinado percentual de custo dentro de um contrato, ou de um conjunto de contratos do que nas organizações tradicionais.
- A agilidade nas relações contratuais é exigida com a finalidade de manter sempre em sintonia o instrumento contratual (escrito) e a verdadeira contratação (relação). É comum deparar-se com um instrumento contratual que define uma forma de relacionamento distinta da forma como tem sido conduzida a contratação. Se o escrito está ultrapassado, e a relação, na prática, foi modernizada e melhorada, compete colocar a nova realidade no plano escrito, alterando o contrato, dentro dos limites legais. De outro lado, pode ocorrer que o instrumento contratual seja adequado, mas a relação tenha sofrido modificações sucessivas com o passar do tempo, por descuido ou malícia das partes. Nesse caso, cumpre readequar a relação praticada, fazendo valer as disposições do instrumento contratual.
- A informação atualizada é uma necessidade que sempre existiu, mas que é requisito de sobrevivência profissional no mundo contemporâneo. Dentro do gerenciamento de contratos, falamos em informação atualizada dos próprios instrumentos firmados, ou seja, o domínio do panorama contratual como um todo e a possibilidade de obtenção imediata de informação individualizada. Com o auxílio da informática, esse processo ficou bastante facilitado. As empresas começam adotando a “folha de rosto contratual”, onde compilam, em um resumo escrito, as principais informações do contrato, tais como valor envolvido, prazo de duração, setor, área ou centro de custo do cliente, etc. Feito esse trabalho, tais “resumos” de cada contratação são inseridos em um sistema informatizado, em programa próprio, que os interessados podem pesquisar, com o auxílio de filtros e

ordenamento de informações, subsidiando importantes tomadas de decisão, e deixando a administração contratual ao alcance de um simples apertar de botões.

O gerenciamento de contratos é, portanto, esta atividade de, com visão global, trabalhar individualmente cada relação com terceiros, buscando o ganho máximo em todas essas relações, decorrendo certamente daí numa melhoria de qualidade e uma redução de custos desde o início do processo, sem esquecer a visão de parceria.

6. Os desafios da terceirização na administração pública

Considerando a terceirização como um processo de gestão estratégica em que se espera ganhos no resultado empresarial como um todo e que isso só ocorre quando se caminha em direção à parceria, constata-se que em casos de empresas como a COPEL, a Lei 8666/93 (Lei das Licitações), impõe restrições tais que obrigam a administração, em regra, a escolher a proposta de menor preço. Dessa forma, o contratado nem sempre possui o perfil ideal para formar uma verdadeira relação de parceria com o Poder Público. Outro fator restritivo da Lei é que os contratos são por tempo limitado (máximo de 60 meses), o que vai contra um dos princípios da parceria, que é a relação a longo prazo.

Isso, porém, não impede que haja uma terceirização bem feita até determinada fronteira, que não chega evidentemente à mesma extensão alcançada na iniciativa privada.

A Lei 8666/93, restritiva em muitos aspectos, pode ser proveitosa em outros para uma gestão eficaz da terceirização. O sistema de cadastro, por exemplo, pode ser um forte aliado na garantia dos fatores de legalidade, saúde econômico-financeira e idoneidade dos fornecedores.

Funciona como um sistema de homologação e classificação na entrada do processo.

Em caso de objetos específicos altamente especializados, a Lei define a inexigibilidade de Licitação, ou seja, a ausência de competição. Pode-se realizar a contratação direta sem a realização de certame (Licitação), desde que se comprove a exclusividade de fornecimento por parte da contratada.

Na maioria dos casos, em que o certame é obrigatório, uma definição apurada do objeto garante a obtenção de um serviço ou produto de boa qualidade. O desafio, portanto, é fazer uma boa especificação.

7. A manutenção do sistema de telecomunicações da COPEL e sua terceirização

A manutenção dos sistemas de telecomunicações da COPEL, pode ser dividida em duas partes básicas: a manutenção de campo (ou de primeiro escalão) e a manutenção de laboratório (ou de segundo escalão). Pode-se acrescentar a essas duas funções primárias, uma parte adicional, que é a Engenharia de Manutenção, que tem por finalidade analisar o desempenho dos equipamentos e propor melhorias para prevenir a ocorrência de novos defeitos.

A manutenção de campo ocorre quando, após detectada uma anomalia no sistema, um técnico, munido de módulo sobressalente, realiza o diagnóstico do defeito ou da falha, e faz a substituição do módulo avariado pelo sobressalente, restabelecendo a disponibilidade ou a confiabilidade do sistema ou ambas. A manutenção de laboratório é o reparo do módulo propriamente dito, ou seja, realiza-se a troca dos componentes avariados, restabelecendo suas funções originais. Na fase dos equipamentos analógicos as manutenções de segundo escalão eram totalmente realizadas em um laboratório da COPEL. A tecnologia analógica permitia a troca dos componentes discretos, facilmente encontrados no mercado.

Quando do advento da tecnologia digital, verificou-se a inviabilidade econômica de realizar-se a manutenção internamente. A integração crescente dos componentes, evoluindo desde circuitos integrados cada vez mais compactos e dedicados, até a tecnologia de SMD (*Surface Mounting Device*), levou a operação interna a dois fatores restritivos: o alto custo de equipamentos apropriados para manipular tal tecnologia e a dificuldade de obtenção dos componentes dedicados, ou seja, de fabricação exclusiva do fornecedor.

Quando da instalação do Sistema Óptico, a manutenção de segundo escalão do sistema SDH passou imediatamente a ser realizada pelo fabricante. À medida que os demais equipamentos digitais eram implantados, suas manutenções ficavam a cargo do fabricante, ou seja, eram terceirizadas. O sistema de telefonia digital avançou um pouco mais neste aspecto: contratou-se a manutenção de primeiro escalão, de segundo escalão e ainda um suporte de caráter operacional e consultivo de hardware e software.

Em 2000, concluiu-se um estudo para a terceirização da manutenção de laboratório da COPEL, balizado em três aspectos: técnico, econômico e de recursos humanos.

O aspecto técnico analisava a possibilidade dos equipamentos de diferentes sistemas analógicos ainda existentes na COPEL, terem a sua manutenção realizada por empresas do mercado, dentro dos prazos de atendimento e qualidade obtidas internamente.

A análise de viabilidade econômica foi feita levando-se em conta três tipos de custos anuais, num horizonte de cinco anos: custo de mão-de-obra, custo de matéria-prima (componentes) e custo do imobilizado em instrumental e mobiliário. Não foi considerado o custo da gestão de estoque de componentes.

A crescente desmotivação do quadro técnico que permaneceu trabalhando com a tecnologia analógica remanescente, e a possibilidade de reaproveitamento desse pessoal em outras funções dentro da Empresa, foram os fatores ponderados no aspecto de recursos humanos.

Analisados estes três aspectos, decidiu-se pela terceirização total das atividades do laboratório.

Por uma questão de cautela, para que houvesse um aprendizado prévio sobre as nuances do processo, optou-se pela terceirização gradual, feita em três etapas: primeiramente o sistema VHF, logo após o sistema de Energia e por último um pacote finalizando o processo, envolvendo os sistemas OPLAT(onda portadora por linha de alta tensão), teleproteção, *paging* (*Bip*), UHF e sistema de supervisão remota.

O sistema VHF foi terceirizado em 2000, o sistema de energia em 2001 e os demais em dezembro de 2003, quando encerraram-se definitivamente as atividades do laboratório de reparos de equipamentos de telecomunicações dentro da COPEL.

8. Os contratos de manutenção de telecomunicações na COPEL

Existem basicamente três tipos de contratos de manutenção para o sistema de telecomunicações da COPEL: contratos de manutenção de centrais telefônicas, contratos de suporte à operação e manutenção de alguns sistemas e contratos de manutenção (reparos) de módulos de equipamentos.

Nos contratos de manutenção de centrais telefônicas, o objeto contratado é a manutenção completa, ou seja, primeiro e segundo escalões. Estes foram feitos devido à falta de pessoal e conhecimento da tecnologia na época da implantação nas equipes de manutenção de campo.

Nos contratos de suporte, define-se como objeto, uma espécie de apoio consultivo e operacional para a solução dos problemas mais graves que podem ocorrer no sistema.

Os contratos de manutenção de módulos são a maioria e cobrem a maior parte do parque de equipamentos, já que esta modalidade de contrato encaixa-se dentro da filosofia básica da manutenção na COPEL: o primeiro escalão é realizado por equipe própria, na maioria dos casos.

Se a definição da função Manutenção for levada em consideração, pode-se dizer que estes últimos são somente de reparo e não de Manutenção. É importante notar que a função Manutenção é muito mais que o simples reparo.

Este é apenas um dos componentes da função Manutenção.

Um contrato de Manutenção propriamente dito seria aquele em que a contratada fosse a responsável direta pelo produto final da função Manutenção, ou seja, a disponibilidade.

O primeiro tipo de contrato supramencionado poderia ser, portanto, designado corretamente de “contrato de Manutenção”. Pode-se dizer, então, que houve, nesse caso, a terceirização da Manutenção. No caso de reparo de módulos, não se pode dizer a mesma coisa: a função Manutenção como um todo continua responsabilidade da contratante, sendo que houve a terceirização de apenas uma parcela do processo. Esta visão é importante pois fica claro que, nesse caso, a responsabilidade do contratante em relação ao produto final do sistema fica bastante atenuada. Mesmo que hajam falhas no processo, elas não serão sentidas de imediato pelo sistema. Adicionalmente, como não se tem uma ação direta no sistema e, portanto, na disponibilidade, não se pode tomar ações do tipo “evitar que a falha aconteça” (paradigma moderno da Manutenção). Portanto, o conceito de “contratos por resultados ou desempenho”, em que se realiza a contratação do “resultado” e não do serviço, não se aplica para esta modalidade (no caso da função Manutenção, o resultado é a disponibilidade). Não se pode dizer, tampouco, que houve a terceirização da Manutenção.

Porém, um outro princípio importante pode ser aplicado para a terceirização do reparo de módulos: o valor pago é sob demanda, ou seja, apesar do contrato ter um valor de pagamento global, este é apenas estimativo. O valor pago será correspondente somente aos serviços efetivamente utilizados. Cada módulo recebe um valor de preço fixo de reparo, que é enumerado numa lista de preços unitários. Cada vez que um determinado módulo é reparado, o valor determinado na tabela é descontado do valor global do contrato. Aí encontra-se uma clara aplicação de uma das vantagens proporcionadas pela terceirização: a flexibilidade. Não há custos fixos nesse caso. Haverá desembolso somente se houver demanda.

9. Diretrizes para a contratação do reparo de módulos

A partir das condições expostas anteriormente, definiram-se as seguintes diretrizes orientativas para a contratação de reparo de módulos (segundo escalão):

- Embora a Lei das Licitações inviabilize a parceria propriamente dita, deve-se procurar um relacionamento contratual dentro do máximo permitido pela Lei, que é de 60 meses; a renovação do contrato deve ser prevista para 48 meses, para se antecipar a eventuais problemas de descontinuidade dos serviços devido a problemas na licitação.
- É necessário um desenvolvimento de um sistema de cadastro rigoroso, com critérios de seleção exigentes.
- Os indicadores devem ser simples e diretos para a avaliação do desempenho. São eles, para o caso das atividades de reparo em laboratório: *tempo de reparo*, *índice de retrabalho* e *índice de irrecuperabilidade não justificada*.

O *tempo de reparo* é medido por módulo e uma penalidade contratual é aplicada quando do não cumprimento do acordado.

O *índice de retrabalho* é o número de vezes que um módulo volta para reparo dentro do período de garantia. Não deve ser maior que um determinado número. Caso isso ocorra, deverá ser aplicada uma penalidade contratual.

O *índice de irrecuperabilidade* não justificada mede a quantidade de módulos sucateados sem laudo de justificativa aprovada pela COPEL. Não deve ultrapassar a um limite máximo tolerável no ano.

Há também a possibilidade de utilizar-se o *tempo médio de reparo acumulado no ano*, que deverá balizar a possibilidade do fornecedor continuar no cadastro da COPEL, ou não.

10. Diretrizes para a contratação de manutenção e suporte

Para esses contratos não há a preocupação de relacionamento de longo prazo com a contratada, já que em quase 100% dos casos ocorre a inexigibilidade de licitação. A questão cadastral também deixa de ser importante pelo mesmo motivo. O contrato sob demanda não é o melhor modelo, principalmente se considerarmos o antagonismo de interesses entre contratante e contratada: quanto mais falhas ocorrem, maior o faturamento da terceirizada.

Propõe-se as seguintes diretrizes para estes contratos:

- Estudar a possibilidade de aplicação do conceito de contrato por resultados, onde se contrata não o serviço e sim o resultado final da função Manutenção, que é a disponibilidade.
- A composição do preço deve sempre ser detalhada no contrato. Em outras palavras: quando há mais de um item formando o objeto do contrato, deve-se saber o preço de cada item separadamente. Isto subsidia as futuras negociações, quando da renovação do contrato.
- A avaliação de desempenho deve ser feita não somente através dos indicadores, mas sim também através de pesquisa de satisfação do cliente final.

11. Gerenciamento de contratos na manutenção de telecomunicações: diagnóstico das necessidades

Conforme visto, os objetivos do gerenciamento de contratos são obter a qualidade, a garantia de fornecimento, a redução de custos, a agilidade nas relações contratuais e informações atualizadas para cada um dos instrumentos que regem a relação com um terceirizado.

Estes objetivos podem ser traduzidos nas seguintes ações, propostas e recomendações para os contratos de manutenção de telecomunicações da COPEL:

11.1 Qualidade de fornecimento:

- Cobrar e acompanhar mensalmente os indicadores (tempo de reparo, índice de retrabalho) e módulos pendentes dos contratos de reparo de módulos.
- Inspeccionar e realizar aceitação no laboratório da contratada em casos onde há retrabalho e irrecuperabilidade.
- Inserir os indicadores *tempo de reparo*, *índice de retrabalho* e *índice de irrecuperabilidade não justificada*, em todos os contratos de reparo de módulos.
- Efetivar e melhorar os critérios de aplicação das penalidades.
- Elaborar procedimentos operacionais para o registro e acompanhamento das atividades dos contratos de primeiro escalão e suporte.

- Elaborar e aplicar questionários de pesquisa de satisfação para os clientes dos contratos de manutenção de primeiro escalão e suporte.

11.2 Garantia de fornecimento:

- Uma proposta seria a de, se determinado módulo não for devolvido dentro de um determinado prazo, sem justificativa, a COPEL teria o direito de iniciar o processo de compra de um novo às custas do Contratado.
- No caso dos contratos de manutenção de primeiro escalão e suporte, quando o atendimento da anomalia fosse realizado pela COPEL, ou um outro terceiro, um determinado valor seria cobrado da Contratada.

11.3 Redução dos custos:

- Pesquisar a composição dos preços em casos em que ocorra a caracterização da inexigibilidade de licitação (quando há certame, essa necessidade não existe).
- Realizar a negociação quando necessário. Quando há licitação não há essa necessidade.

11.4 Agilidade nas relações contratuais:

- Realizar a cada renovação de contrato ou nova licitação a atualização do objeto e cláusulas de execução (melhoria contínua).
- Iniciar o processo pelo menos 90 dias antes da expiração da vigência do contrato.

11.5 Informações atualizadas:

- Acompanhar aspectos de desembolso, desempenho e pendências de cada contrato.
- Elaborar e emitir relatório mensal com todos os dados condensados.

Na área de Telecomunicações da COPEL, atualmente há 20 contratos de manutenção (primeiro escalão, segundo escalão e suporte). Nas tabelas 1 e 2 temos a visualização das atividades que envolvem o gerenciamento dos contratos em questão: cada contrato tem a indicação do que já está sendo feito (S) e do que falta fazer (N) para uma gestão eficaz do instrumento. Constatou-se que somente 25% das ações descritas já estão sendo realizadas. Pode-se verificar que há um caminho relativamente longo a ser percorrido para se atingir os objetivos do gerenciamento de contratos, que garantirá uma gestão eficaz dos mesmos.

Itens de gerenciamento de contratos		Contrato de manutenção n°												
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Qualidade de fornecimento	Indicadores	N	N	S	N	S	S	N	S	N	N	N	N	N
	Inspeção do reparo	N	N	S	N	S	N	N	S	N	N	N	N	N
Garantia de fornecimento	Inserção de cláusula e negociação	N	N	N	N	N	N	N	N	N	S	N	N	N
Redução de custos	Levantamento de custos/composição do preço	-	N	-	N	-	-	N	-	N	N	N	N	N
	Negociação	-	N	-	N	-	-	N	-	N	N	N	N	N
Readequações contratuais	Revisão contratual	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N	N	N	N
Informações atualizadas	Planilha de desembolso	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N	N	N
	Relatórios	N	N	S	N	S	S	N	S	N	N	N	N	N

Fonte: COPEL (2004).

Tabela 1 - Contratos de Manutenção de Segundo Escalão.

Itens de gerenciamento de contratos		Contrato de manutenção n°						
		1	2	3	4	5	6	7
Qualidade de fornecimento	Indicadores	N	N	N	N	N	N	N
	Registro de serviços	N	N	N	N	N	N	N
	Pesquisa de satisfação	N	N	N	N	N	N	N
Garantia de fornecimento	Inserção de cláusula e negociação	N	N	N	N	N	N	N
Redução de custos	Levantamento de custos/composição do preço	N	N	N	N	N	N	N
	Negociação	N	N	N	N	N	N	N
Readequações contratuais	Revisão contratual	N	N	N	N	N	N	N
Informações atualizadas	Planilha de desembolso	S	S	S	S	S	S	S
	Relatórios	N	N	N	N	N	N	N

Fonte: COPEL (2004).

Tabela 2 – Contratos de Manutenção de Primeiro Escalão e Suporte.

12. Conclusão

O cenário tecnológico atual inviabilizou o reparo de módulos de equipamentos eletrônicos na COPEL, motivo pelo qual esta atividade está totalmente terceirizada. Conforme já foi citado, não houve neste caso, a terceirização da função Manutenção e sim somente da atividade de reparo.

Em primeiro lugar, o processo de terceirização para ser eficaz deve ser estratégico, no sentido de que tudo que não agregar valor, diferencial competitivo, deve ser entregue para terceiros. Em segundo lugar, a terceirização pressupõe uma relação de parceria, onde há uma readequação das relações, em que a contratante não delega apenas a execução, cabendo ao contratado também a responsabilidade na gestão e o compromisso nos resultados dos negócios, sendo este relacionamento a longo prazo.

Analisando-se o caso da terceirização do reparo em laboratório da COPEL, constata-se que é uma terceirização limitada. Dentro do conceito de terceirização estratégica, levando-se em conta a mudança de paradigma da função Manutenção, dever-se-ia terceirizá-la como um todo, e não somente o reparo. Em outras palavras, a terceirização deveria atingir o primeiro e segundo escalões, modelo este seguido por empresas de telecomunicações de iniciativa privada. A terceirização do segundo escalão, provocada pelo avanço tecnológico, embora vantajosa em termos de redução de custos e ganho em flexibilidade, não traz a maximização dos benefícios da terceirização, sob o ponto de vista estratégico.

Por outro lado, surge o dilema: não é possível, na administração pública, realizar a parceria em seu conceito pleno, devido às amarras da Lei das Licitações (Lei 8666/93). Corre-se o risco da perda de qualidade e eficácia em algum momento do processo, devido a um objeto mal especificado. Outro fator agravante são os eventuais entraves no processo licitatório, que causam descontinuidades nos serviços. Pode-se, porém, fazer boas contratações dentro deste cenário, desde que haja um processo de cadastro criterioso, além de indicadores de desempenho bem definidos, que possam ser exigidos contratualmente. Em muitos casos, é possível obter um resultado de alta qualidade, com baixo custo. Logicamente, não há a segurança proporcionada pela parceria, mas haverá a diminuição de riscos, se forem tomados os cuidados adequados.

Deduz-se, assim, que a terceirização total da Manutenção na administração pública parece estar fora de questão. Porém, não se deve descartar a possibilidade de um avanço da

terceirização de primeiro escalão, seguindo os passos do que já acontece com a manutenção das centrais telefônicas.

A manutenção de primeiro escalão na COPEL é segmentada por sistemas, a exemplo do segundo escalão. Há sistemas mais críticos para o “core-business” da Organização, como é o caso do anel óptico e outros de menor relevância em termos de impacto, como por exemplo, a climatização e sistema *Bip*. Uma terceirização completa (primeiro e segundo escalões) desses últimos poderia ser bem-sucedida, mesmo assumindo os riscos de uma relação de não-parceria. Fundamental, nesse caso, é a existência de fornecedores (mais de um) bem qualificados. Um dos principais resultados obtidos neste trabalho é em relação a relevância do gerenciamento de contratos. É interessante notar que se detectou, como resultado da pesquisa, que atualmente não se está realizando todos os passos para se atingir os objetivos de uma gestão de contratos eficaz. O diagnóstico das necessidades em relação à esse tópico em particular, com recomendações e proposta de ações é um dos principais frutos do presente trabalho.

O domínio do processo de gestão da terceirização em seu estágio atual, principalmente no aspecto de gerenciamento de contratos, pode subsidiar a tomada de decisão para eventuais futuras terceirizações da função Manutenção na COPEL. Mesmo com as dificuldades impostas pela Lei 8666/93, pode-se chegar à conclusão de que a manutenção de determinados sistemas pode ser mais produtiva se realizada por terceiros. Porém, o domínio do processo de gestão é um antecedente obrigatório para qualquer tipo de decisão.

Referências

- BRANCO FILHO, GIL. (2000) - Dicionário de Termos de Manutenção, Confiabilidade e Qualidade. Rio de Janeiro: Ciência Moderna Ltda.
- FRANCESCHINI, F et al. (2004) - Um modelo para a terceirização. HSM Management, São Paulo, vol.1,n.42, p.74-80, janeiro/fevereiro.
- GIOSA, L. (1994) - Terceirização: uma abordagem estratégica. 3ª edição. São Paulo: Atlas.
- HERMES,G.C.,GOULART, M.,LEIRIA,J.S. (1998) - Gerenciamento de contratos na administração pública. São Paulo: Makron Books.
- KARDEC, A; CARVALHO, C. (2002) - Gestão estratégica e terceirização. Rio de Janeiro: Qualitymark, ABRAMAN.
- SARATT, N et al. (2000) - Quarteirização: redefinindo a terceirização. 1ª edição. Porto Alegre: Badejo Editorial.
- TEIXEIRA JR. , S. (2004) - Dá para se livrar desse abacaxi? Revista Exame, Rio de Janeiro, edição 810, p.44-52, fevereiro.