



UNIVERSIDADE
FEEVALE

MESTRADO ACADÊMICO EM ADMINISTRAÇÃO

DOUGLAS CESAR

**INOVAÇÃO DO PROCESSO DE GESTÃO DE CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO
EM UMA UNIVERSIDADE FEDERAL**

Novo Hamburgo

2022

DOUGLAS CESAR

**INOVAÇÃO DO PROCESSO DE GESTÃO DE CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO
EM UMA UNIVERSIDADE FEDERAL**

Dissertação apresentada ao Mestrado Acadêmico em
Administração como requisito à obtenção do título de
Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Dusan Schreiber

Novo Hamburgo

2022

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Cesar, Douglas.

Inovação do processo de gestão de contratos de terceirização em uma universidade federal / Douglas Cesar. – 2022.
205 f. : il. color. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado Acadêmico em Administração) – Universidade Feevale, Novo Hamburgo-RS, 2022.

Inclui bibliografia e apêndice.

“Orientador: Prof. Dr. Dusan Schreiber”.

1. Administração Pública Gerencial. 2. Serviços terceirizados.
3. Inovação no setor público. 4. Inovação de processos.
5. Administração de universidades. I. Título.

CDU 658

Bibliotecária responsável: Janice Moser Corrêa – CRB 10/2315

DOUGLAS CESAR

Dissertação de Mestrado em Inovação para a Competitividade, com o título **“Inovação do Processo de Gestão de Contratos de Terceirização em uma Universidade Federal”**, apresentada como requisito necessário à obtenção do título de Mestre em Inovação para a Competitividade pela Universidade Feevale.

Componentes da Banca Examinadora:

Prof. Dr. Dusan Schreiber (Orientador)
Universidade Feevale

Prof. Dr.^a Cristine Hermann Nodari
Universidade Feevale

Prof. Dr.^a Tamára Cecilia
Universidade LaSalle

Novo Hamburgo, fevereiro de 2022.

Agradecimentos

O presente trabalho foi realizado com apoio do Programa Incentivo Educacional da UFRGS.

This study was financially supported by the Programa Incentivo Educacional da UFRGS.

RESUMO

Este trabalho é um estudo de caso que visa analisar a gestão de contratos de serviços terceirizados da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) sob a ótica da inovação. Serão descritos os processos vigentes, prospectando alternativas de inserir maior performance ao órgão pesquisado. Com a implantação de ideias provenientes do setor privado na gestão pública sob a lógica da otimização de recursos como ferramenta para melhor atender a sociedade, cabe aos servidores agirem com criatividade e empreendedorismo, a fim de que o aparato estatal disponível, a despeito de qualquer escassez, seja eficientemente utilizado, expandindo a capacidade de atendimento à sociedade e maximizando os resultados dos serviços públicos prestados. Valeu-se das técnicas de coleta documental, observação participante, diário de campo, entrevistas em profundidade e levantamento bibliográfico como triangulação de fonte de evidência a fim de propiciar a fidedignidade desejada. O objetivo desta pesquisa é identificar quais competências e oportunidades são mais favoráveis a aperfeiçoamentos inovativos no processo sendo estudado. Os resultados apontam inovações voltadas a extrair maior produtividade decorrente do investimento público considerando riscos de dispêndios desnecessários e confrontando custos decorrentes dos esforços estatais aos respectivos benefícios intencionados.

Palavras-chave: Administração Pública Gerencial; Serviços terceirizados; Inovação no setor público; Inovação de processos; Administração de Universidades.

ABSTRACT

This work is a case study that aims to analyze the management of outsourced service contracts at the Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), from the perspective of innovation. The current processes will be described, prospecting alternatives to insert greater performance to the researched body. With the implementation of ideas from the private sector in public management under the logic of optimizing resources as a tool to better serve society, it is up to civil servants to act with creativity and entrepreneurship, so that the available state apparatus, despite any shortage, is efficiently used, expanding the capacity to serve society and maximizing the results of the public services provided. Document collection techniques, participant observation, field diary, in-depth interviews and bibliographic survey were used as evidence source triangulation in order to provide the desired reliability. The objective of this work is to identify which skills and opportunities are the most favorable to innovative improvements in the process being studied. The results point to innovations aimed at extracting greater productivity from public investment, considering risks of unnecessary expenditures and comparing costs resulting from state efforts to the respective intended benefits.

Keywords: Managerial Public Administration; Outsourced services; Innovation in the public sector; Process Innovation; University Administration.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Modelo linear de inovação <i>technology push</i>	48
Figura 2 – Oportunidades e impactos potenciais das plataformas de serviços.....	66
Figura 3 – Framework Teórico.....	69
Figura 4 – Conceito de algoritmo segundo Ribeiro (2019).....	89

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Economia com custos de PIS/COFINS.....	120
---	-----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Síntese teórica sobre administração pública.....	34
Quadro 2 – Síntese teórica sobre história da administração pública no Brasil.....	39
Quadro 3 – Síntese teórica sobre administração de universidades.....	44
Quadro 4 – Síntese teórica sobre inovação em serviços públicos.....	56
Quadro 5 – Síntese teórica sobre processos na administração pública.....	63
Quadro 6 – Síntese teórica sobre inovação em serviços.....	67
Quadro 7 – Critérios de performance.....	86
Quadro 8 – <i>Checklist</i> efetividade.....	107
Quadro 9 – Conflito de informações no relatório do sistema de efetividade.....	109
Quadro 10 – <i>Checklist</i> da efetividade com exemplos de fórmulas provenientes do modelo adotado em todos os contratos.....	110
Quadro 11 – Conferência do valor da fatura com fórmulas provenientes do modelo adotado em todos os contratos.....	111
Quadro 12 – Conferência do espaço físico de cada posto com fórmulas do modelo adotado em todos os contratos.....	111
Quadro 13 – Conferência do valor da soma das cidades com fórmulas do modelo adotado em todos os contratos.....	112
Quadro 14 - Conferência de códigos de postos repetidos na planilha através das fórmulas provenientes do modelo adotado em todos os contratos.....	112
Quadro 15 - Quadro descritivo do fluxo dos processos com propostas inovadoras.....	113
Quadro 16 - Exemplo dos itens analisados na inovação.....	122
Quadro 17 - Resultados da análise da criação da GERTE.....	127
Quadro 18 - Resultados da análise da criação do sistema online de frequência de terceirizados.....	129
Quadro 19 - Resultados da análise da implantação da medição por qualidade da limpeza hospitalar.....	132
Quadro 20 - Resultados da análise da implantação do sistema online de contabilização da conta vinculada dos terceirizados.....	135
Quadro 21 - Quadro descritivo dos episódios coletados.....	137
Quadro 22 - Quadro analítico do nível de ineditismo das inovações coletadas.....	138
Quadro 23 - Quadro analítico do nível de relevância das inovações coletadas.....	140
Quadro 24 - Quadro de comparação.....	143
Quadro 25 - Benefícios.....	144
Quadro 26 - Conceitos operacionais.....	199

Quadro 27 - Relatório quantitativo do diário de campo.....	202
Quadro 28 - Síntese numérica relativa do diário de campo.....	203
Quadro 29 - Relatório de atividades.....	203

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Rateio entre remuneração e despesas.....	86
Tabela 2 – Índice sobre a Remuneração.....	87
Tabela 3 – Representação das horas extras e diárias sobre o total.....	92
Tabela 4 – Análise do confronto de valores estimados com valores apurados, empresa K.....	96
Tabela 5 – Confronto de valores estimados com valores apurados, empresa B.....	97
Tabela 6 – Exemplo de fatura mensal referente frequência.....	98
Tabela 7 – Medição de qualidade da fatura mensal.....	102
Tabela 8 – Exemplo de frequência com faltas e postos não implementados.....	102
Tabela 9 – Exemplo de inferência econômica sobre o valor da frequência 100.....	106
Tabela 10 – Exemplo de automatização no enquadramento do desconto de qualidade através das ferramentas da planilha eletrônica.....	106
Tabela 11 – Gastos acumulados com comissão.....	119
Tabela 12 – Rateio da mão de obra por valor de despesa.....	146
Tabela 13 – Rateio da mão de obra sobre proporção de gastos equilibrada.....	147
Tabela 14 –Rateio da mão de obra sobre total de ocorrências.....	147
Tabela 15 – Proporção da mão de obra rateada em ocorrências para cada despesa.....	148
Tabela 16 – Comparação incluída mão de obra.....	148

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AP – Administração Pública

BANRISUL – Banco do Estado do Rio Grande do Sul

CGU – Corregedoria-Geral da União

CI – Custos Indiretos

COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

COVID – Coronavírus

EDD – Estado Democrático de Direito

EP – Escritório de Processos

GERTE – Gerência de Serviços Terceirizados

I – Impostos

IES – Instituições de Ensino Superior

IFES – Instituições federais de ensino superior

IN – Instrução Normativa

L – Lucro

LIMPE – Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência

MP – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

MPU – Ministério Público da União

NPM – *New Public Management*

NGP - Nova Gestão Pública

NPA – *New Public Administration*

NAP - Nova Administração Pública

OECD – Organização para a cooperação e desenvolvimento econômico

PEEE – Produtividade, Eficiência, Eficácia e Efetividade

PDRAE – Plano Diretor de Reforma e Aparelhamento do Estado

P&D – Pesquisa e Desenvolvimento

PIS – Programa de Integração Social

SEI – Sistema Eletrônico de Informações

TCU – Tribunal de Contas da União

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
2 OBJETIVO.....	22
2.1 OBJETIVO GERAL	22
2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	22
3 CONTRIBUIÇÕES DO ESTUDO.....	23
4 REFERENCIAL TEÓRICO.....	27
4.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	27
4.2 BREVE HISTÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL.....	34
4.3 ADMINISTRAÇÃO DE UNIVERSIDADES	40
4.4 INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS.....	44
4.5 PROCESSOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	57
4.6 INOVAÇÃO EM SERVIÇOS	63
4.7 FRAMEWORK TEÓRICO.....	68
5 METODOLOGIA	71
5.1 OBJETO DE PESQUISA.....	72
5.2 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA	73
5.3 TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS	75
5.4 ANÁLISE DE DADOS	79
6 ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS	82
6.1 HORAS EXTRAS E DIÁRIAS.....	92
6.2 DIFERENÇAS DE REPACTUAÇÃO	94
6.3 FATURA MENSAL	99
6.4 DESCRIÇÃO DO PROCESSO.....	100
6.4.1 Implantação do Sistema de Efetividade	103
6.4.2 Base de Cálculo para Avaliação de Qualidade	105
6.4.3 Apuração do Percentual de Desconto de Qualidade	106
6.4.4 Avalização da Planilha de Efetividade	107
6.4.5 Inovações de processos propostas	113
6.4.7 Impacto da Diferença entre os Regimes Tributários de Lucro Presumido e Lucro Real nas Planilhas de Custos	115
6.4.8 Levantamento Bibliográfico das Pesquisas Realizadas dentro da Instituição Estudada.....	122
6.5 CRIAÇÃO DA GERTE.....	123

6.6 IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA ONLINE DE FREQUÊNCIA DE TERCEIRIZADOS .	127
6.7 MEDIÇÃO POR QUALIDADE DA LIMPEZA HOSPITALAR CONFORME ANS	130
6.8 IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA ONLINE DE CONTABILIZAÇÃO DA CONTA VINCULADA DOS TERCEIRIZADOS	133
6.8.1 Classificações e Comparações.....	136
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	151
REFERÊNCIAS	155
APÊNDICE A	165
APÊNDICE B.....	184
APÊNDICE C	185
APÊNDICE D	188
APÊNDICE E.....	199

1 INTRODUÇÃO

A terceirização é um assunto em voga, decorrente da implantação da Lei nº 13.429/2017, em que foi criado um contexto jurídico propício ao crescimento dessa forma de contrato. Na esfera pública, pouco tempo depois, entrou em vigor a IN 05/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), cuja finalidade é dispor “[...] sobre as regras e diretrizes dos procedimentos de contratação de serviços sob o regime de execução indireta, no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, revogando a IN N° 02/2008.” (BRASIL, 2014). De acordo com Harada (2020), a finalidade do Estado é a realização do bem comum, o bem-estar social e ser provedor a um modelo de sociedade democrática e igualitária. (HARADA, 2020).

A finalidade do Estado é a realização do bem comum, o bem-estar social e ser provedor a um modelo de sociedade democrática e igualitária. (HARADA, 2020). Conceitos de qualidade, otimização, eficiência e eficácia são cruciais na atual gestão pública como atos civilizatórios. Os serviços públicos são prestados através das políticas públicas que o governo implementa. Os recursos públicos são executados dentro da capacidade financeira do orçamento da União, Estados e Municípios, de forma que um estado mais eficaz e eficiente é mais propício a atender aos anseios da população.

Tendo em vista a carência econômica da população Brasileira e sua demanda por serviços públicos de qualidade, a terceirização se mostra uma alternativa de qualificação do serviço público, evitando que recursos sejam destinados a atividades-meio da máquina e os redireciona para as atividades de prestação direta de serviços à sociedade. A terceirização assegura os seguintes efeitos sociais e econômicos: enxugar o aparato administrativo da máquina pública (serviços de treinamento, gestão de pessoas, folha de pagamento, etc.), maior foco na avaliação qualitativa dos serviços em decorrência da administração pública tornar-se fiscalizadora de serviços em vez de executora direta. (DRUCK *et al.*, 2018; LÓPEZ; LINARES; VIÑAS, 2019; CORRÊA, 2020). Segundo Torres (2015), falhas na gestão desses contratos causam inadimplência da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) com suas contratadas, e da empresa contratada com os funcionários terceirizados, gerando processos trabalhistas e custos à instituição.

Através da democratização ocorrida na década de oitenta, o Brasil passou a adotar um modelo de constituição cidadã que alterna entre direitos e deveres direcionados ora à população ora ao Estado, segundo Harada (2020). Assim, criou-se um cenário complexo de

atuação dos agentes públicos que passaram a sofrer controle administrativo, orçamentário e político por parte da sociedade civil. (SANTOS, 2017).

Durante a década de noventa, concomitantemente à ocorrência de exemplos internacionais de modernização da máquina pública, os primeiros governos democraticamente eleitos, alinhados a práticas neoliberais, passaram a se valer de novas estratégias e normativas que romperam com o modelo burocrático e mecanicista vigente até então, visando compor uma administração mais eficiente, capacitada a proporcionar serviços mais robustos à população, enquanto procura enxugar gastos. (DIAS, 2017; SANTOS, 2017).

Dessa forma, durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), surgiu o Plano Diretor de Reforma e Aparelhamento do Estado (PDRAE) que foi inspirado na *New Public Management* (NPM), em português, a Nova Gestão Pública (NGP), modelo nomeado dessa forma durante o governo Margaret Thatcher iniciado na Inglaterra no final dos anos 90) e também inspirado no *New Public Administration* (NPA), ou Nova Administração Pública (NAP), adotado pelo governo Reagan nos Estados Unidos da América durante a década de 80. Estes países introduziram práticas tradicionais do setor privado na máquina pública entendendo que através de estratégias tais como: metas mensuráveis, descentralização, desconcentração e privatização iria haver serviços mais qualificados e baratos oferecidos a população. (BRASIL, 1995; DIAS, 2017).

O objetivo do PDRAE era servir de norte e publicidade para a gestão recém eleita concretizar as novas práticas. Dentro dessa lógica, a partir de então até os dias atuais, os processos administrativos e operacionais que ocorrem dentro da máquina pública necessitam de planejamento, estratégia e controle para serem feitos de forma otimizada. Nessa seara, a inovação serve como ferramenta valiosa para qualificar os meios que permitem os fins da administração pública. (BRASIL, 1995; DIAS, 2017; CORRÊA *et al.*, 2020).

Inovação, para o presente estudo, se constitui em arcabouço teórico surgido na área da economia conforme Schumpeter (1997), e que foi desenvolvido e aprimorado no decorrer do século XX até os dias atuais. No setor privado de livre mercado este princípio garante vantagem competitiva, tornando-se cada vez mais imprescindível às organizações que buscam incremento de performance, ou simplesmente, sobreviver em mercados complexos e integrados. (BARNEY, 1991; BESSANT; TIDD, 2019).

No serviço público atual, em um contexto de cobrança e expectativa da sociedade, inovar passou a ser uma ferramenta para o Estado propor soluções vinculadas à qualidade de vida da população e à valorização dos recursos que foram compulsoriamente recolhidos. Especificamente

dentro da máquina administrativa inovação passa por temas e desafios que não são comuns ao setor privado e requerem o uso da lógica de sua idiossincrasia na análise e produção de material acadêmico. Exemplifica-se: gestão e expectativa de receita e despesa, obrigações legais no que tange a aquisição de material e contratação ou demissão de pessoas, resultados sendo cobrados de gestores com poder decisório limitado e hierarquizado, etc. (BRASIL, 1995; TONELLI *et al.*, 2016; BACICHETTO; TEIXEIRA, 2018).

O autor desta pesquisa é contador da UFRGS, tendo ingressado na Universidade em 2016 através de concurso público, e desde então lotado na Gerência de Serviços Terceirizados (GERTE). Justifica-se o projeto incipientemente concebido em 2019, submetido à seleção de mestrado que culminou no presente trabalho, em decorrência de ter sido identificado um volume financeiro mensal vultoso nos contratos cotidianamente analisados desde o início da atividade profissional cujo processo de gestão não fora, até então, objeto de análise sob arcabouço teórico da inovação. Portanto, tem-se um cenário onde é imprescindível avaliar não somente a eficiência do órgão sendo estudado como também o potencial de haver novos incrementos que possam qualificar as rotinas sendo estudadas.

Logo, infere-se haver uma oportunidade de otimizar o cumprimento dos objetivos da administração pública ao criticar a inserção de inovações no processo de gestão de contratos de terceirização da UFRGS, diante da destinação que recursos identificados como desperdício teriam para a qualificação e ampliação dos demais serviços prestados à população mantidos pelo orçamento da Universidade. Expandido assim o potencial de prestação de serviço público sem necessariamente acarretar novos dispêndios à União, transpondo dessa forma pressões orçamentárias e econômicas que possam limitar a capacidade do Estado de atender à sociedade.

Por isso, o objeto de pesquisa é o processo de gestão de contratos de serviços terceirizados da UFRGS. Analisar-se-á a inovação presente nas atividades de apuração de faturas das terceirizações gerenciadas pela UFRGS, observando seu potencial de otimizar recursos de acordo com os princípios da administração pública e assim se possa avaliar novas alternativas para inovar estes processos.

As atividades de contabilidade da GERTE são exercidas por cinco servidores federais do quadro estatutário. Inclui-se neste trabalho atualizar e revisar valores de contratos (recalcular planilhas de custos após novas convenções coletivas dos sindicatos que alteram a base salarial, mudanças de alíquotas de impostos, etc., e retirar custos provisionados de contratos renovados), apurar mensalmente o valor da fatura de cada contrato e fiscalizar a adimplência das empresas contratadas junto aos terceirizados, bem como os encargos trabalhistas.

Essas tarefas requerem coletar informações de centenas de funcionários da Universidade que fiscalizam a execução operacional dos serviços terceirizados. Para isso, a equipe deve estar municiada de conhecimento atualizado sobre cálculos trabalhistas. Os sistemas de informações digitais não são concretizados pela GERTE, mas são concebidos pela equipe desta gerência em conjunto com a equipe responsável pelo Processamento de dados da UFRGS (CPD). Por conta da responsabilidade implicada em atender a inspeções de órgãos de controle, requisições judiciais e auditoria, se demonstra importante manter todos os processos do setor registrados, organizados e disponíveis para serem prontamente entregues quando requisitados, seja para a auditoria (interna e externa) ou uso gerencial.

As dificuldades mais comuns enfrentadas pela equipe é a celeridade dos fiscais setoriais que eventualmente cometem atrasos em inserir os dados necessários no sistema de efetividade para que se possa apurar as faturas mensais. Algumas empresas que necessitam operar os sistemas de contabilidade da Universidade ou entregar a documentação necessária para os processos de pagamento frequentemente não possuem pessoal apto a exercer as atividades com desenvoltura. Alguns licitantes são contratados sem condições financeiras de operar o contrato, bem como houve casos de terceirizados pagos com atraso ou que precisaram recorrer judicialmente para receber seus vencimentos. Existem contratos que, pela natureza do serviço (por exemplo limpeza, que é exercida em todo o espaço da Universidade), possuem dezenas de fiscais que precisam ser contatados para fechar a efetividade de forma que uma única ausência impede o fechamento da fatura inteira e é comum haver falta de celeridade nas soluções informatizadas solicitadas ao CPD da Universidade. Também existem aspectos da formulação das planilhas de referência das licitações que sofrem tentativas de impugnação por parte de empresas licitantes ou que são reprodução de acórdãos sem ter sido avaliada sua adequação aos contratos da Universidade.

Ainda, a partir de 2020 começou a pandemia do corona vírus (COVID-19), apresentando um novo cenário de prestação de serviços da universidade, onde passou a haver aulas remotas por acesso via internet, além do trabalho da GERTE, que desde março do mesmo ano tem ocorrido em *home office*. Assim, as providências tomadas e as estratégias adotadas para solucionar e otimizar os processos e resultados nessa nova realidade serão contempladas na presente pesquisa.

Nessa seara, a análise será norteadada pelo seguinte questionamento “Como inovações podem ser inseridas no processo de gestão de contratos de terceirização da UFRGS?”.

Para atender esta questão tem-se o objetivo de identificar, classificar e analisar os dados coletados, revelando seus fatores cruciais a fim de identificar aspectos que possam contribuir para a concepção de novas alternativas de inovação.

2 OBJETIVO

2.1 OBJETIVO GERAL

Analisar o processo de gestão identificando competências e oportunidades favoráveis a inovações podendo assim identificar alternativas para aperfeiçoar o referido modelo de gestão de contratos terceirizados.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Descrever o processo atual de gestão de contratos com terceiros no âmbito da UFRGS;
- b) Identificar os pontos críticos do processo atual sob a perspectiva de riscos de cometimento de erros que podem conflitar com os pressupostos jurídicos/legais, bem como resultar em valores incorretos desembolsados aos contratados;
- c) Identificar as vantagens e desvantagens das inovações já adotadas e potenciais no processo de gestão de contratos de terceirização da UFRGS;
- d) Conceber um novo fluxo operacional do processo de gestão de contratos com ênfase nas planilhas de custos dos contratos terceirizados.

3 CONTRIBUIÇÕES DO ESTUDO

A função final da administração pública é garantir, qualitativamente e quantitativamente, os serviços públicos. O governo é responsável pela prestação de diversos serviços previstos em lei dentre eles, educação, saúde e segurança, como estabelece a Constituição Brasileira. Para tanto, torna-se necessário que a administração faça planejamento e bom uso dos recursos públicos, dessa forma, atuando de forma eficiente e eficaz. Nessa seara, gestão pública refere-se à interação de métodos e de práticas para atingir os objetivos de Estado. O presente estudo busca apresentar um caso de aplicação de ferramentas gerenciais pontencialmente úteis para qualificar e expandir os serviços prestados à população.

Durante os anos 1970, a complexidade dos ambientes de atuação dos governos ao redor do mundo, que agora estavam encarregados de propiciar o estado de bem estar social à população, tornou defasado o modelo mecanicista representado pela administração burocrática, abrindo lacunas a serem preenchidas por práticas da administração privada, agora adaptadas na Nova gestão pública (NGP), segundo Santos, 2017.

Sorensen e Torfing (2012) apontam como as políticas neoliberais tornaram o setor público mais criativo e arrojado desde a década de 1980, tanto dentro quanto fora do Brasil, ao contrário do ceticismo que possa haver no senso comum. É notável que uma sociedade com maior acesso à informação e, portanto mais consciente, aumenta a pressão e as expectativas sobre um governo politicamente eleito. Assim, ao redor do mundo governos precisam lidar com problemas complexos em questões ambientais, sociais e econômicas, bem como a globalização trouxe aumento de competitividade entre governos, regiões ou países, exigindo o desenvolvimento da administração pública ou mesmo a criação de políticas públicas de fomento à inovação. Como reação a esse cenário foi criada a NPM.

Lopez, Dias e Nebot (2020), referindo-se às reformas administrativas ocorridas na Espanha durante a década de noventa inspiradas pela *New Public Management* (NPM), expõem as novas estruturas que foram adotadas. Os autores explicam que, em conjunto com o planejamento estratégico, e a aplicação de modelos de controle de qualidade comuns ao setor privado (como o ISO), houve o redesenho de processos e a redução de atos procedimentais autocentrados. Acrescentando-se ainda a qualificação do controle orçamentário e financeiro citada no texto, fica assim contextualizado o governo modernizado cujo modelo de gestão culmina na adoção das privatizações, e enfim da terceirização, como práticas de enxugamento

da máquina pública e otimização dos recursos arrecadados.

Firmino (2011) evidenciava ainda a “[...] economia de recursos e na eficiência [...]” que embasa a busca de atores privados para assumir atividades antes executadas plenamente dentro do setor público visando a “[...] contenção das despesas públicas e [...] necessidade de controle do déficit orçamental.” (FIRMIRNO, 2011, p. 400). Também é apontada a responsabilidade dos atores públicos que atuam no gerenciamento destas estratégias “A realização das parcerias deve ser, por isso, acompanhada de estudos econômico-financeiros, comparando-as com outras modalidades de provisão [...]” (FIRMIRNO, 2011, p. 400).

No que tange a novos arranjos institucionais e interorganizacionais (redes entre atores privados e públicos), que busquem incrementar resultados de políticas públicas, Firmino (2011) também aponta que na NPM predominam relações horizontais: “[...] processo de negociação de vários *actores* públicos e privados [...]” (FIRMIRNO, 2011, p. 396) junto à participação do mercado privado, “[...] com validação final através do exercício da autoridade do Estado (dimensão vertical) [...]” (p. 396). É identificado no texto do autor o crescimento da adoção desta estratégia de modernização da gestão pública na década de 2010.

Lopez, Dias e Nebot (2020) apontam que no caso brasileiro durante a década de noventa houve uma inspiração da NPM como política de governo. Foram incluídas dessa forma iniciativas legais para amparar uma “[...] maior descentralização da ação estatal [...]” (LOPEZ; DIAS; NEBOT, 2020, p. 262) e concretizar as novas divisões organizacionais “[...] que criaram a possibilidade de qualificação de pessoas jurídicas em direito privado e sem fins lucrativos [...]” (LOPEZ; DIAS; NEBOT, 2020, p. 262) para “[...] realizar serviços de interesse público [...]” (LOPEZ; DIAS; NEBOT, 2020, p. 262).

Assim, é apontado o desafio de maximizar a eficiência dos serviços públicos diante de restrições orçamentárias e econômicas. Para tanto, Soliño (2019) comenta a opção para o gestor estatal de se valer da contratação indireta de mão de obra como ferramenta para exugar o aparato administrativo e expandir o atendimento à população concomitantemente à contenção de gastos. O autor sintetiza que a terceirização de pessoal “[...] consiste basicamente na transferência de sua gestão para uma terceira parte, geralmente por meio de uma relação contratual.” (SOLIÑO, 2019, p. 1). O texto também mostra a inconfundível diferença desta com a “[...] total privatização, o que implicaria transferência para o setor privado da propriedade do próprio serviço [...]”. (SOLIÑO, 2019, p. 1).

A terceirização se mostra ferramenta indispensável para a eficiência, eficácia e controle de despesa pública. Seu gerenciamento envolve contratações complexas, que

apresentam desafios e riscos para os profissionais que atuam nesta atividade e a ausência de constante qualificação do processo de gestão destes contratos propicia a defasagem e a imperícia do serviço estatal. Cabe às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), sendo entidades descentralizadas de direito público da administração indireta, exercerem seu potencial a serem mais flexíveis do que um governo centralista e concentrado. A autonomia administrativa, em alinhamento aos princípios do direito administrativo, incorre em incumbir os servidores destes órgãos a agirem de maneira proativa e empreendedora, a fim de aprimorar constantemente a performance destas organizações.

Aguiar (2020) comenta a forte correlação entre ambiente organizacional inovador e programas de empreendedorismo. Dessa forma, o programa de fomento à pós-graduação que patrocina a presente pesquisa proporciona a oportunidade de empreender, aplicando ideias inovadoras para incrementar a performance da instituição objeto de estudo. Inovações no setor público são efeitos do potencial humano criativo e envolvem processos, leis, departamentalização ou oferta de serviços. Todas as ações da administração pública devem visar ao bem comum. De acordo com Bacichetto (2018),

Duas são as vertentes do empreendedorismo. Schumpeter dizia que o empreendedorismo teria uma veia econômica, e McClelland dizia que empreender era uma atitude, uma forma de comportamento. Dessa forma, o empreendedorismo é entendido como fator de desenvolvimento. (BACICHETTO, 2018, p. 88)

Logo mais Bacichetto (2018) também muito bem pontua a importância do empreendedorismo para a inovação e a excelência no cumprimento dos princípios da administração pública. Apesar de esclarecer a evidente distinção entre o gerenciamento de órgãos estatais e o das empresas privadas, o autor assinala que “[...] nas pessoas empreendedoras, nos líderes, nos governantes, nos coordenadores, nos diretores e em muitos outros.” (BACICHETTO, 2018, p. 92) identifica-se um potencial inovador comum aos dois setores que demonstra a não exclusividade do setor privado em cotidianamente haver a presença de uma postura empreendedora que por sua vez acarrete na qualificação dos serviços públicos brasileiros em conjunto ao devido aumento de eficácia.

Aguiar (2020), por sua vez demonstra como há potencial para o estabelecimento de ambientes inovadores nas IFES, mas esse potencial é subexplorado, e, no que tange a ambientes propícios à inovação, há grande dispersão entre as IFES. Assim, um estudo empírico que exemplifique o potencial de inovar da instituição objeto de estudo apresenta-se relevante. Para

tanto, analisar-se-á uma despesa cuja eficiência acarreta consequências tanto para a qualificação e expansão dos serviços públicos quanto para o controle de gastos. Desta maneira o processo de gestão de contratos terceirizados demonstra-se adequado para as contribuições pretendidas. Visa-se revelar inserções inovativas tanto na execução de processos de pagamento quanto na produção de informação contábil. As repercussões em performance encontradas neste estudo serão mensuradas utilizando como referência a otimização das atividades de previsão, apuração e adequação operacional de despesas além de alternativas de automação que revelem dispêndios evitáveis.

Dessa forma, o presente trabalho contribui academicamente tangenciando uma série de aspectos que se tornam particulares dentro do contexto da administração pública passando por gestão de pessoas, custos, empreendedorismo, responsabilidade civil solidária além do próprio tema da inovação que agora entra em discussão com todas estas outras áreas do conhecimento. Tem-se a expectativa de que descobertas empíricas agora reveladas não serão úteis apenas à universidade em estudo mas também a outras universidades públicas, privadas e demais órgãos públicos.

4 REFERENCIAL TEÓRICO

Apontam-se conceitos de administração pública, inovação e gestão de processos, conforme bibliografia consultada.

4.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A origem primordial da administração pública está relacionada ao surgimento das primeiras cidades ou aglomerações de pessoas, o que decorreu da inserção da agricultura na ação humana. Antes o que havia eram grupos nômades constituídos de poucas pessoas cujas relações se davam de forma pessoal e direta, não havendo lei escrita ou territórios para serem administrados. “[...] Com a mudança para assentamentos permanentes e o aumento na oferta de alimentos, a população começou a crescer.” (HARARI, 2017, p. 95). Cada geração de humanos que surgia tinha mais filhos que a geração anterior, ainda de acordo com o autor supracitado.

Os grandes grupos humanos, dotados da capacidade de inventar crenças, passaram, coletivamente a acreditar em deuses, códigos e superstições. Assim, diferentes pessoas que não se conheciam pessoalmente foram capazes de proceder da mesma forma e de acreditar nas mesmas coisas. Por exemplo, acreditava-se ter sido o rei Hamurabi nomeado pelos deuses Anu, Enlil e Marduk para fazer com que a justiça fosse aplicada na sociedade da antiga Mesopotâmia. Dessa forma, passaram a existir indivíduos detentores de poder fazendo valer seus privilégios sobre as outras pessoas, conforme explica Harari no trecho destacado a seguir:

Na maioria dos casos, a hierarquia [dentro da sociedade] surgiu em consequência de um conjunto de circunstâncias históricas acidentais e foi, então, perpetuada e refinada durante muitas gerações, à medida que diferentes grupos passaram a ter interesses pessoais em tal hierarquia. (HARARI, 2017, p. 145).

Assim, a busca por poder entre indivíduos dentro da sociedade valeu-se da construção abstrata do aparelho estatal para controlar as relações sociais e econômicas. Vivendo sob os mesmos códigos, humanos passam a agir colaborativamente em sociedade, seja por coação ou por opção. Por exemplo, existiam os sacerdotes que colhiam excedentes da colheita dos camponeses por meio do funcionalismo, o qual era responsável pela arrecadação e utilizava-se da coação de soldados, que coletavam escravos em guerras que, por sua vez, construía os templos onde estavam os sacerdotes. Assim, surgiu a relação Estado-sociedade, em que o Estado impunha e

controlava um modelo de sociedade ao mesmo que tempo em que a sociedade se manifestava e pressionava politicamente o Estado. Dessa forma, os governantes precisaram de um conjunto de recursos e de pessoas para aplicar os códigos e os regulamentos. Pirâmides, templos, exércitos e escribas constituíram as primeiras formas de administração pública. (HARARI, 2017).

No decorrer da história da civilização, a interação entre as pessoas propiciou diferentes arranjos de organização política. Dias (2017) descreve como o Estado moderno centralizou o poder político em uma esfera de administração em contraponto à dispersão de poder que havia na Idade Média. Assim, passaram a haver estadistas profissionais responsáveis por organizar e por representar o aparelho estatal.

A primeira forma de Estado moderno foi o Estado absolutista, o qual “se apresenta como Estado administrativo, na medida em que o príncipe tem à sua disposição um instrumento operacional novo, a moderna burocracia, que é uma máquina que atua de maneira racional e eficiente, com uma nova finalidade.” (DIAS, 2017, p. 10).

Logo mais ocorreram mudanças na organização estatal sob o viés político e sociológico até os tempos atuais do estado de bem-estar social. “As primeiras administrações têm um caráter militar e fiscal. [...]. Mais tarde, essa função de dominação se caracteriza como exercício do poder para manter a ordem social [...]” (DIAS, 2017, p. 17). Posteriormente, a administração pública adquiriu uma dimensão protetora, prestando serviços relevantes a fim de garantir a qualidade de vida da população e os direitos humanos fundamentais, entre outros valores assumidos pela sociedade. (DIAS, 2017).

Assim, o aparelho estatal passou a ser subordinado ao interesse coletivo, valendo-se de recursos retirados da sociedade e contratando pessoas para efetivar as políticas públicas. Para tanto, foi necessária uma administração pública, que Santos (2017) define objetivamente:

De maneira bem sintética, podemos definir a Administração Pública como o conjunto de órgãos e servidores responsáveis pelo atendimento das necessidades da sociedade, ou seja, aqueles que são responsáveis pela gestão da coisa pública e seus desdobramentos. (SANTOS, 2017, p. 848)

A administração pública como área do conhecimento teve uma trajetória histórica que “pode quase ser considerada errática ou pendular, na medida que mudou de direção em função das mudanças ambientais de seu entorno.” (OLIVEIRA; SANTOS; STRADIOTO, 2020, p. 05).

Tem-se como exemplo o caso brasileiro.

Os cursos de bacharelado em Administração Pública receberam atenção no Brasil, na década de 1930, quando se relacionam com o processo de ampliação do Estado, em que o governo Federal, sob a Presidência de Getúlio Vargas, realizou diversas ações no sentido de implementar a industrialização no País. (OLIVEIRA; SANTOS; STRADIOTO, 2020, p. 04).

No entanto, durante a década de 1970, a crise de legitimidade das organizações públicas teve como efeito a descontinuidade dos cursos de bacharelado em Administração Pública (AP). “Como consequência do encolhimento da AP, houve uma expansão do bacharelado em Administração.” (OLIVEIRA; SANTOS; STRADIOTO, 2020, p. 05).

Contudo, na década de 2000, com a massificação do ensino superior, houve um aumento dos cursos de bacharel em AP. Nesse contexto, Brasil (1995) explica como a administração pública relaciona-se com a administração de empresas, mas substancialmente difere-se desta.

A administração de empresas possui historicamente uma ênfase em performance organizacional (nas empresas entendida geralmente como lucro econômico), que é priorizada em relação aos efeitos sociais e ambientais das atividades organizacionais, além de debruçar-se sobre organizações privadas cujos objetivos também são definidos por agentes privados.

A administração pública, por outro lado, busca, em todas as suas ações, diretamente ou indiretamente, o bem comum. No entanto, de acordo com Maximiano (2018), bem como López, Linares e Vinãs (2019), eficiência, eficácia, inovação, organização, planejamento, orçamento, responsabilidade social e mais uma infinidade de aspectos são comuns entre as duas áreas do conhecimento. Oliveira, Santos e Stradioto (2020) explicam, no trecho destacado a seguir, como houve uma iniciativa de segregação no âmbito acadêmico.

O objetivo principal do Campo de Públicas foi formalizar um esforço político-acadêmico de gestão social e gestão de políticas públicas, diferenciando-os daqueles voltados para a administração de empresas (Mazzei, Lorenzi, Pazeto, Silveira, & Geraige, 2015). Essa proposta evidenciou a expressão ‘Pública’, em contraponto a ‘Empresas’. (OLIVEIRA; SANTOS; STRADIOTO, 2020, p. 05).

Dentro do movimento político civilizatório que o Brasil passou com a redemocratização houve a promulgação da Constituição de 1988, em que foram descritos os princípios da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (LIMPE). Conforme Dias (2017), legalidade significa que os atos administrativos estão limitados ao que a lei permite. Impessoalidade significa que não haverá favorecimentos a particulares em detrimento da totalidade da população. Já moralidade é a forma por meio da

qual a administração se norteia, não apenas pela lei escrita, mas também pela ética, justiça, honestidade, conveniência e oportunidade. Publicidade significa que os atos da administração devem estar disponíveis para a ciência da sociedade, ao passo que eficiência consiste em prestar o melhor serviço pelo menor preço.

Os princípios da administração pública são imposições legais que obrigam os agentes públicos a extirpar qualquer forma de desperdício, dando embasamento à presente pesquisa. Em contraponto a tal argumento, Da Matta (2001) mostra a peculiaridade do imaginário popular no que tange à preservação do bem público, em que, eventualmente, interesses pessoais ou favores a pessoas com laços afetivos, por parte de agentes do Estado, podem prevalecer sobre o interesse comum. Assim, por mais que a legislação pressione em sua letra escrita a economicidade na administração pública, na realidade social pode haver violações por parte de indivíduos em posições de poder – por vezes justamente por quem caberia fiscalizar a aplicação da lei –, das quais possam se valer para obter benefícios pessoais ou a terceiros, ou seja, a lei vale para todos no viés político, no entanto alguns indivíduos não se veem como parte do “todos” de modo a se considerarem desobrigados no que se refere à obediência das regras. Assim, inovar, visando ao cumprimento do serviço público de excelência, torna-se uma questão civilizatória por uma sociedade verdadeiramente democrática.

Na história do Brasil, houve três classificações: patrimonialista, burocrática e gerencial. (SANTOS, 2017). As práticas que remetem aos costumes da administração patrimonialista, em que existe o interesse privado sendo atendido individualmente a pessoas em posição privilegiada ou de poder valendo-se de recursos e de estruturas públicas, serão detalhadas e contextualizadas na seção seguinte. Nesse contexto, é importante destacar que a consolidação histórica da democracia e dos direitos civilizatórios está acompanhada dos modelos implantados de administração pública. (COSTA, 2010; DIAS, 2017; OLIVEIRA; SANTOS; STRADIOTO, 2020).

Mesmo a omissão de servidores diante de oportunidades de economia pode ser considerada falha de atuação conforme Garcia (2014). A ineficiência pode incorrer, inclusive, em penalização de servidores públicos diante da lei de improbidade administrativa, conforme tratado no PDRAE. (BRASIL, 1995).

Nesse contexto, Garcia (2014) expõe o conceito de eficiência:

Eficiência, do latim *efficientia*, tanto denota o poder de produzir um efeito, no que se assemelha à eficácia, como a possibilidade de produzi-lo da melhor maneira possível, indicando a qualidade de uma dada ação, que se mostra eficiente. Ainda que não sejam poucas as exceções, a busca incessante pela eficiência pode ser vista, sob certa ótica, como um padrão de racionalidade do agir humano. (GARCIA, 2014, p. 71).

A eficiência é tratada como escopo da Administração Pública Gerencial (APG). Foi entendido na época que o modelo anterior de administração pública burocrática não era focado no bem-estar do cidadão, assim “eficiência” significava maximar os serviços prestados à sociedade pelo menor custo possível. Tal estratégia se fazia necessária para que o controle das contas públicas intencionado pelo governo de FHC não comprometesse as políticas públicas relacionadas a direitos sociais.

Lacombe (2009) discrimina “produtividade”, “eficiência”, “eficácia” e “efetividade”. “Eficácia” e “eficiência” são dois conceitos distintos. É possível ser muito eficiente sem ser eficaz, e existem casos de razoável eficácia com ineficiência.” (LACOMBE, 2009, p. 67). Sano e Montenegro Filho (2013) também discorrem a respeito, como exposto a seguir:

A necessidade crucial de mais eficiência, eficácia e efetividade (3Es) das ações governamentais está intrinsecamente relacionada à questão do desenvolvimento social, pois suas possibilidades são, muitas vezes, cerceadas, devido aos limites que surgem quando os atores envolvidos na gestão pública não estão comprometidos com estes conceitos, resultando em impactos negativos na vida de todos os cidadãos. (SANO; MONTENEGRO FILHO, 2013, p. 37).

Entende-se que inovações em processos dentro da administração pública é ferramenta para concretizar a otimização na prestação de serviços mais qualificados, relacionando-se à balança eficácia/eficiência da seguinte forma: fazer mais, melhor, em menos tempo e usando menos recursos. Produtividade se refere à produção de serviços proveniente de determinada unidade de produção, como o número de vacinas em um posto de saúde durante determinado período de tempo. (LACOMBE, 2009).

Por fim, ainda segundo Lacombe (2009) elabora o conceito de efetividade de forma perfeitamente aplicável às políticas públicas:

Finalmente, vem-se consagrando o termo efetividade para significar o valor social que deve ser atribuído ao produto ou serviço, isto é, a medida da utilidade do produto ou serviço, considerando a sociedade como um todo e não apenas o consumidor ou a organização. Nesse sentido, uma empresa pode ser eficiente e eficaz, mas não ter efetividade. (LACOMBE, 2009, p. 68).

De acordo com Castro (2006), efetividade em política pública não avalia se o objetivo concebido pelo administrador em uma determinada ação foi atingido. Nesse caso, está sendo avaliado o impacto social ou comunitário decorrente de uma política pública implantada.

Oliveira, Santos e Stradioto (2020) relacionam eficiência e eficácia com o Estado Democrático de Direito (EDD), em que o comprometimento dos serviços públicos implicaria violação civilizatória. Os autores explicam a multidisciplinaridade da administração pública como um todo e também demonstram como uma única política pública pode envolver diferentes áreas do conhecimento.

Muitas ações e políticas da administração pública são efetuadas de forma indireta por meio de contratos administrativos, como expõe Horbach:

[...] contrato administrativo é todo e qualquer ajuste celebrado pela administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios – abrangendo inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e das fundações por ele instituídas ou mantidas – com terceiros, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, submetido a um regime de direito público que garanta prerrogativas para a Administração e voltado à realização de um interesse público. (HORBACH, 2016, p. 57)

Assim, os contratos de terceirização de mão de obra, objeto de análise do presente estudo, são formas do poder público buscar agir com eficiência e eficácia (CORRÊA, 2020; SANTOS, 2017). Cavalcante e Marcelino (2012) elaboram o conceito:

[...] terceirização é todo processo de contratação de trabalhadores por empresa interposta, cujo objetivo último é a redução de custos com a força de trabalho e/ou a externalização dos conflitos trabalhistas. Ou seja, é a relação na qual o trabalho é realizado para uma empresa, mas contratado de maneira imediata por outra. (CAVALCANTE; MARCELINO, 2012, p. 338)

Druck *et al.* (2018) remete a introdução da prática da terceirização no serviço público à década de 1960, durante o regime militar e sua reforma administrativa, que desde então visava estancar o crescimento desmesurado da máquina pública com a expedição do Decreto-Lei 200/1967, em que foi definida a descentralização da organização de estado mediante a contratação de serviços executados de forma indireta por meio do setor privado. Conforme Gonçalves (2017), a adoção dessa prática evitou que o acúmulo de servidores estatutários sobrecarregasse a administração estatal com tarefas e processos envolvendo gerenciamento de pessoas, concursos e engessamento das demissões que se fizessem necessárias. Druck *et al.* (2018) ainda aponta que, sem a estabilidade dos servidores estatutários, são menos comuns

movimentos grevistas e campanhas sindicais entre trabalhadores terceirizados, de forma que no decorrer dos anos acumularam-se menores ganhos reais de salários, o que acabou implicando ser mais um fator barateador de mão de obra.

López, Linares e Viñas (2019), segregam terceirização de serviços públicos de privatização de serviços públicos, uma vez que terceirização mantém a responsabilidade da administração pública sobre os serviços prestados, mesmo que esteja se valendo de organizações privadas para concretizar a ação estatal. “A terceirização é aplicável a todos os processos ou áreas da organização onde os recursos são consumidos sem contribuir com qualquer valor agregado.” (LÓPEZ; LINARES; VIÑAS, 2019, p. 160, tradução nossa). Entende-se, assim, que na administração pública os recursos que agregam valor ao ente organizacional envolvem políticas de governo, autoridade, legislatura e demais características de estado decorrentes do poder coercitivo. Desse modo, López, Linares e Viñas (2019) formulam quatro grupos de serviços públicos terceirizáveis:

- a) Serviços obrigatórios relacionados com a manutenção do município e infraestruturas
 - a1. Recolhimento de resíduos
 - a2. Limpeza de ruas
 - a3. Tratamento de esgoto
 - a4. Pavimentação de vias públicas
- b) Serviços obrigatórios relacionados à atenção global às pessoas
 - b1. Serviços sociais
 - b2. Biblioteca Pública
 - b3. Transporte público
 - b4. Instalações esportivas
- c) Serviços não obrigatórios relacionados com a manutenção do município e infraestruturas
 - c1. Promoção da reabilitação habitacional
 - c2. Saúde e segurança em espaços públicos
 - c3. Turismo
 - c4. Arquivos
- d) Serviços não obrigatórios relacionados à atenção global às pessoas
 - d1. Cuidado infantil
 - d2. Museus
 - d3. Teatros
 - d4. Lazer infantil (LÓPEZ, LINARES, VIÑAS, 2019, p. 162)

Druck *et al.* (2018) relaciona o PDRAE (BRASIL, 1995) ao incremento da terceirização no setor público. O plano entendia a contratação indireta de mão de obra como forma da administração pública se tornar mais eficiente e eficaz.

Fora das atividades principais, estão as ‘atividades ou serviços auxiliares’ (limpeza, vigilância, transporte, serviços técnicos de informática e processamento de dados,

entre outras), que deveriam ser terceirizadas, submetidas a licitação pública. (DRUCK *et al.*, 2018, p. 117)

Ainda, Druck *et al.* (2018) explica que a lei da responsabilidade fiscal compele os gestores municipais, estaduais e federais a realizar terceirizações em vez de concursos, pois aquelas não são computadas como gasto em pessoal, despesa limitada rigidamente pela referida lei, tendo sua rubrica específica, “serviços de terceiros”.

Em suma, a existência de órgãos públicos precede a existência das grandes unidades organizacionais privadas. Durante a gênese do Estado Moderno não se tinha a administração como campo de conhecimento, tampouco as funções do Estado eram as mesmas de atualmente, em que se deve priorizar os serviços prestados à população. Dessa forma, existe uma quebra de paradigma no funcionamento do Estado e nas relações do Estado com a sociedade após a Revolução Francesa (Quadro 1). (COSTA, 2010; MAXIMIANO, 2018; SANTOS, 2017).

Quadro 1 - Síntese teórica sobre administração pública

Autores	Síntese
HARARI (2017)	Surgimento dos primeiros grandes grupos humanos.
	Vácuo de poder e hierarquia social ocupado, separando governantes e governados.
	Governantes se apossaram de recursos e de pessoas para concretizar o poder estatal. Assim surge as primeiras formas de administração pública.
SANTOS (2017)	Define a Administração Pública como "o conjunto de órgãos e servidores responsáveis pelo atendimento das necessidades da sociedade, ou seja, aqueles que são responsáveis pela gestão da coisa pública." p. 848
DIAS (2017)	Define os princípios da administração pública: LIMPE.
LACOMBE (2009)	<u>Eficácia/eficiência</u> : fazer mais, melhor, em menos tempo e usando menos recursos. <u>Produtividade</u> : produção de serviços proveniente de determinada unidade de produção. <u>Efetividade</u> : valor social que deve ser atribuído ao produto ou serviço, isto é, a medida da utilidade do produto ou serviço para a coletividade da população

Fonte: Dados compilados pelo autor (2022).

4.2 BREVE HISTÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

No caso da história brasileira, antes de haver uma gestão pública que visasse os serviços públicos de excelência, houve o patrimonialismo, que não aplicava a efetividade estatal como prestadora de serviços públicos. Depois houve a burocracia que buscava proteger o estado do favorecimento a poucos em detrimento da sociedade. (BRASIL, 1995; COSTA, 2010).

O patrimonialismo, como forma de ação de um estado brasileiro constituído, ocorreu entre 1808 e 1930 (apesar de estar presente desde a colonização) com a transferência da Corte

portuguesa para o Brasil, iniciando-se um processo de aparelhamento da administração que se alongou até um pouco depois da proclamação da República. (BRASIL, 1995; COSTA, 2010).

Durante o patrimonialismo não houve maiores estratégias de busca da satisfação do cidadão por meio da prestação de serviços públicos. Pelo contrário, houve o prevaecimento de interesses privados em detrimento do interesse público. (BRASIL, 1995). Não parece coincidência com o fato de ser um período que precede a gênese da administração de empresas estudada atualmente. (MAXIMIANO, 2018). Ao mesmo tempo em que não se tinha as ferramentas acadêmicas e teóricas para a busca da eficiência, existia uma hierarquia de Estado e sociedade em que a população servia aos interesses dos estadistas e não o contrário.

No PDRAE a Administração Pública patrimonialista é assim tratada:

No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A *res publica* não é diferenciada da *res principis*. Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. No momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado. Neste momento histórico, a administração patrimonialista torna-se uma excrescência inaceitável. (BRASIL, 1995, p. 20).

Também é notável que o patrimonialismo ocorreu antes da “[...] primeira campanha moderna pelos direitos humanos, o movimento para acabar com o tráfico de escravos.” (RABBEN, 2004). Caracterizou-se como um período de poucos direitos garantidos à sociedade, como o controle do povo sobre o Estado (SANTOS, 2017), ou mesmo antes das obrigações basilares do Estado diante da população serem estabelecidas, ao contrário do período atual em que a Constituição brasileira prevê os direitos sociais como obrigação do Estado e direito do cidadão.

Após o patrimonialismo houve a administração burocrática. Nesse contexto, é muito comum encontrar no imaginário popular uma concepção de burocracia desalinhada aos seus aspectos sociológicos, políticos e administrativos, muito bem explicado por Violin (2007):

O termo “burocracia” analisado neste estudo não é o mesmo utilizado popularmente, de forma ingênua (ou não), como sendo um amontoado de processos empoeirados, carimbos, apego por parte dos servidores a regulamentos desarrazoados, filas; quando a mídia ou os cidadãos dão o nome de “burocracia” à falha no sistema e não ao próprio sistema. (VIOLIN, 2007, p. 227)

Ainda, segundo o autor:

Fenômeno burocrático é mais antigo [do que a burocracia moderna], uma vez que o encontramos já no Egito antigo, na época do principado romano, particularmente desde o reinado de Dioclesiano; na Igreja romana desde o século XIII, na China desde a época de Shi-Hoang-Ti. (JULIEN FREUND, 2000 *apud* VIOLIN, 2007, p. 228).

A teoria de Max Weber, que analisou a dominação racional-legal implementada pela Administração Pública burocrática, enfatizou “a organização formal, os meios racionais utilizados para dirigir as atividades de muitos indivíduos ocupantes de cargos diferentes, visando atingir um objetivo comum” (CARAVANTES; PANNON; KLOECKNER, 2005 *apud* NEVES; SILVA, 2016, p. 14) como forma eficiente das organizações funcionarem.

Violin (2007) explica um alinhamento entre o conceito de poder e trabalho comum entre instituições privadas e públicas:

Consoante Max Weber, o Estado moderno é uma empresa da mesma forma que uma fábrica, pois a relação de poder interna é a mesma. Tanto os trabalhadores quanto os servidores não são donos das ferramentas, suprimentos, recursos financeiros e armas, existindo uma dependência aos empresários ou aos políticos no poder. Ou seja, há a separação entre os funcionários e os meios de gestão. (VIOLIN, 2007, p. 231)

Morgan (2009) aponta a burocracia dentro de organizações como um sistema político de relação de poder. Para o autor é uma “regra exercida por meio da palavra escrita, que oferece as bases de uma autoridade do tipo racional-legal, ou governo ‘pela lei’.” (MORGAN, 2009, p. 149). Assim, a eficiência é buscada através da padronização de atividades, limitando o discricionamento dos colaboradores que passam a ser controlados pelo “modo de fazer regulamentado”.

Além disso, a burocracia possui na sua essência um potencial moralizador capaz de garantir a impessoalidade no setor público, assim como evitar que interesses particulares sobressaiam sobre os públicos, conforme expõe Violin (2007):

Em países onde não existia um corpo burocrático (por exemplo, nos Estados Unidos do início do século XX), de um lado evitava a formação de uma casta de burocratas, de outro fazia com que os dirigentes nomeassem um enorme número de funcionários, transferindo os funcionários dos partidos e propagandistas para a máquina do Estado. (VIOLIN, 2007, p. 231):

“Os ideais da Administração burocrática foram introduzidos no Brasil em 1936 como contraponto ao patrimonialismo.” (VIOLIN, 2007, p. 226). Assim, depreende-se que as ideias

de Max Weber foram trazidas para a administração pública como adequação do Estado à ampliação de direitos da população que agora deveria ser assistida pelo Estado em vez de servir aos estadistas (BRASIL, 1995), tendo como fato marcante a busca de eficiência na administração pública, que, mais tarde, durante o período gerencial, seria legalmente instituída na Constituição de 1988.

O PDRAE aponta sobre a burocracia: “[...] forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista [...]”. (BRASIL, 1995, p. 20-21). Ainda, aponta efeitos positivos e negativos, conforme segue:

Parte-se de uma desconfiança essencial nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por isso são sempre necessários controles rígidos dos processos, como por exemplo na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas. [...] A qualidade fundamental da administração pública burocrática é a efetividade no controle dos abusos; seu defeito, a ineficiência, a auto-referência, a incapacidade de voltar-se para o serviço dos cidadãos vistos como clientes. (BRASIL, 1995, p. 20).

O texto conclui que a rigidez da burocracia era condizente com seu contexto histórico, ocorrendo em uma época de poucas obrigações do Estado no que tange a direitos sociais. “O Estado limitava-se a manter a ordem e administrar a justiça, a garantir os contratos e a propriedade.” (BRASIL, 1995, p. 21). Nesse contexto, apesar de haver uma ligação da burocracia com uma proteção do interesse público, a conquista de direitos ainda estava limitada, e tal formalização jurídica humanitária na forma que se tem hoje ocorreria apenas com a implantação da Constituição de 1988 (BRASIL, 1995).

A implantação da Administração Pública Gerencial (APG) no Brasil está associada à Constituição de 1988 e ao Estado de direito social. Os direitos sociais são proporcionados pelo Estado por meio de ações de políticas públicas, previstas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida à população e, em especial, aos mais necessitados, visto que os direitos sociais, em sua maioria, apenas se efetivam por meio da ação do Estado. São direitos que tendem a realizar a justiça de situações sociais desiguais, muitas vezes sendo necessário tratar de forma desigual os desiguais. (HARADA, 2020).

Explica-se a inserção do gerencialismo na gestão pública junto com a adoção de práticas do setor privado. O gerencialismo tem como principais características o controle por resultados, a maior autonomia e flexibilidade, a descentralização, a responsabilidade (*accountability*), a orientação para o cidadão e a participação social (SANTOS, 2017), caracterizando-se como uma correção das disfunções burocráticas. A busca pelo modelo gerencial não decorre apenas da

complexidade crescente dos problemas a serem enfrentados, mas também de legitimação (ou falta de legitimação) da burocracia perante a sociedade. (SANTOS, 2017). Após períodos históricos de pouco controle social sobre a organização estatal (SANTOS, 2017), a administração pública passou a se focar mais nos ritos procedimentais do que na qualidade dos serviços prestados. (BRASIL, 1995). Nos anos seguintes, observou-se um direcionamento da administração pública para o modelo gerencialista.

Assim, a Constituição de 1988 elencou as obrigações do governo diante de seu povo de forma que a administração pública passou a lidar com a realidade de prestar saúde, educação, segurança, lazer, cultura, etc., a uma sociedade com diversidades regionais, sociais, econômicas e afetivas de forma que o serviço público, agora envolto em atividades mais complexas, obrigou-se a abranger técnicas modernas de gestão como aprendizado organizacional, cultura da inovação, liderança, visão de futuro, geração de valor, comprometimento com as pessoas, foco no cidadão e na sociedade, desenvolvimento de parcerias, controle social, gestão participativa, orientação por processos. (BRASIL, 2011; BRASIL, 2014; DIAS, 2017; SANTOS, 2017).

A literatura de administração de empresas demonstra sua influência na NAP. Antes do prefácio de “Administração industrial e geral: previsão, organização, comando, coordenação, controle”, há um comentário de Pierre Morin referente à crítica de Fayol à burocratização de “evitar a multiplicação dos escalões intermediários” (FAYOL, 1989, p. 14), medida que é convergente com o PDRAE que previa a “redução dos níveis hierárquicos” (FAYOL, 1989, p. 22). Nesse contexto, Souza e Aguiar (2011, p. 211) comentam que a “estrutura organizacional preconizada por Fayol era, além de flexível, direcionada para a descentralização das atividades, concedendo a máxima autonomia aos empregados”, enquanto o plano de 1995 cita a “autonomia do administrador” e a “descentralização”.

Violin (2007) destaca que o PDRAE e a implantação da NGP no Brasil, apesar de acrescentarem nova metodologia na gestão pública, não recusaram, por completo, todos aspectos que haviam sido implantados no período burocrático. De acordo com o autor,

[A NGP] Não nega todos os princípios da burocracia, pois conserva alguns, flexibilizando-os, como a admissão por concurso público, sistema estruturado e universal de remunerações, carreiras, avaliações de desempenho, treinamento sistemático. A diferença fundamental é a forma de controle: deixa de se basear nos processos para se concentrar nos resultados (controle a *posteriori*). O interesse público não é mais o interesse do Estado, mas o da coletividade. O cidadão é um cliente. (VIOLIN, 2007, p. 239).

Janissek *et al.* (2017), em seu trabalho aplicado às universidades públicas brasileiras, relaciona a transição entre os modelos de administração às práticas inovadoras, assinalando, ainda, a necessidade de incrementar a utilidade dessas práticas. Conforme os autores,

Tradicionalmente, as organizações públicas funcionam com base em um modelo híbrido de gestão, que combina pressupostos e práticas patrimonialistas e burocráticos, os quais possuem como uma de suas características principais o foco em seus processos internos. São, portanto, organizações fechadas e insensíveis ao atendimento das demandas de seus usuários. Nos últimos anos, intensificaram-se as discussões acerca da necessidade de superação de tais modelos e da adoção de um modelo que se ajuste melhor à realidade atual, caracterizada por intensas e rápidas transformações em todas as esferas da vida humana. Nesse sentido, surge como uma alternativa a introdução de um modelo gerencial baseado no foco em resultados e na satisfação dos usuários dos serviços públicos. Uma das formas de fazer essa transição de modelos é profissionalizar a gestão e capacitá-la para promover processos de trabalhos e adotar práticas de gestão inovadoras, ou seja, que superem as práticas tradicionalmente utilizadas. (JANISSEK *et al.*, 2017, p. 264).

Assim, a realidade do serviço público brasileiro tem raízes históricas que mantêm sua influência até os dias presentes. A necessidade de ação do Estado relaciona-se à ampliação dos direitos da população. Mesmo o controle social se inverteu, hoje estando o governo com o dever de prestar contas à sociedade. A inovação se mostra uma necessidade para a garantia dos direitos sociais se fazerem mais presentes, tornando a gestão uma questão de humanismo (Quadro 2).

Quadro 2 - Síntese teórica sobre história da administração pública no Brasil

Autores	Síntese
BRASIL (1995), SANTOS (2017), COSTA (2010)	Primeiro período, <u>patrimonialismo</u> : Não aplicava a máquina estatal como prestadora de serviços públicos. Prevalcimento de interesses privados em detrimento do interesse público. Hierarquia de Estado e sociedade em que a população servia aos interesses dos estadistas e não o contrário.
CARAVANTES; PANNO; KLOECKNER, (2005) <i>apud</i> NEVES; SILVA (2016)	Segundo período, <u>burocrático</u> : A teoria de Max Weber, que analisou a dominação racional-legal implementada pela Administração Pública burocrática, enfatizou “a organização formal, os meios racionais utilizados para dirigir as atividades de muitos indivíduos ocupantes de cargos diferentes, visando atingir um objetivo comum” (CARAVANTES; PANNO; KLOECKNER, 2005 <i>apud</i> NEVES; SILVA, 2016, p. 14)
SANTOS (2017)	Terceiro período, <u>gerencial</u> : Durante os anos 1970, a complexidade dos ambientes de atuação dos governos ao redor do mundo, que agora estavam encarregados de propiciar o estado de bem-estar social à população, tornou obsoleto o modelo mecanicista representado pela administração burocrática, abrindo lacunas a serem preenchidas por práticas da administração privada, agora adaptadas na <i>New Public Management</i> – Nova administração pública (NAP)

Fonte: Dados compilados pelo autor (2022)

4.3 ADMINISTRAÇÃO DE UNIVERSIDADES

As universidades são instituições milenares que ainda hoje são o epicentro do desenvolvimento científico e tecnológico. Para sua performance é necessário que sua gestão aplique conhecimento específico para a realidade e os desafios encontrados nas suas atividades. Assim, a inovação, seja reativa para resolver problemas ou proativa para buscar excelência, torna-se ferramenta crucial para o sucesso de qualquer universidade.

Nesse sentido, Simões (2013) realiza um apanhado histórico.

Encontramos a origem das universidades no final do século XI, na Itália, especificamente na cidade de Bolonha, que já vivenciava um centro de cultura graças à “Escola de Artes Liberais”. A partir desse desenvolvimento, surgiram outras escolas episcopais, monásticas e particulares, nas quais se ensinava Direito, emergindo, então, a Universidade de Bolonha (1088). Wernerius ensinou Direito Canônico entre 1100 e 1130, sendo um dos mais notáveis mestres dessa universidade. (SIMÕES, 2013, p. 136).

Existe uma relação entre o crescimento do ensino superior, investimentos e desenvolvimento econômico, ressaltada a seguir por Colombo e Rodrigues (2011):

O crescimento dos serviços requer um investimento expressivo em capital humano, necessitando-se por conta disso de trabalhadores qualificados e especializados para atrair empresas e investidores de forma a manter e a fomentar o crescimento econômico continuado. (COLOMBO; RODRIGUES, 2011, p. 24).

Assim, durante a história as universidades foram peças fundamentais na distribuição e na produção de conhecimento e atualmente mantêm sua grande relevância. No que tange às universidades federais, Baldigen (2018) explica que no atual cenário houve uma crescente quantidade de Instituições de Ensino Superior (IES) ao mesmo tempo em que o orçamento e o financiamento da área têm decaído. Nesse sentido, Amorin *et al.* (2019) demonstra ser imprescindível a gestão como ferramenta para otimizar os recursos disponíveis buscando os melhores resultados atingíveis.

Segundo Matias (2017), as universidades apresentam pelo menos três dimensões ou âmbitos diferentes – o acadêmico, o organizacional e o espacial, sendo indissociáveis e interdependentes. O acadêmico se refere às atividades de ensino, pesquisa e extensão. Já o organizacional relaciona-se à departamentalização e aos processos que viabilizam o ambiente adequado para as atividades acadêmicas. Por fim, o espacial trata-se da gestão de espaços com sua diversidade de finalidades para as diferentes áreas do conhecimento (hospitais, clínicas,

alojamentos, campus com distância considerável entre si) e sua relação com a comunidade externa.

Janissek *et al.* (2017) identifica que as IES públicas mais produzem e analisam conhecimento sobre gestão do que aplicam em sua administração. Guimarães *et al.* (2012) observou que a demanda pelos serviços das IES requer qualificação dessas instituições, inclusive no que tange aos seus processos internos e externos. Os autores destacaram a relação entre as iniciativas de inovação e “redução de custos operacionais, melhoria na qualidade de ensino e melhoria nos serviços de suporte.” (GUIMARÃES *et al.*, 2012, p. 169). Também observou-se que as melhorias nos processos contribuem para a atração e retenção de estudantes. Em seguida foi criticada uma tendência à estagnação das práticas das instituições de nível superior.

Na pesquisa fica claro que as IES pesquisadas encontram dificuldades em desenvolver inovações com alto nível de ineditismo e a abertura no processo inovador não é uma prática comum, portanto mesmo nestas instituições com excelentes avaliações de qualidade, mantendo mais de 80% do quadro de professores composto por mestres e doutores ainda necessitam desenvolver a sistematização de processos inovadores que promovam mudanças profundas e que ocorra maior participação de agentes externos à instituição. (GUIMARÃES *et al.*, 2012, p. 188).

Em contraponto, Krishnamurthy (2020) indica como a pandemia do COVID-19 serviu como fator propulsor a um novo contexto dinâmico por meio do qual as universidades serão compelidas a adotar práticas otimizadoras e sustentadas por tecnologia, o que envolverá reavaliação de ativos ociosos, adoção de inteligência artificial (IA) nas práticas de ensino, reavaliação contínua da oferta de cursos relacionada a mudanças nas áreas de estudo e atendimento personalizado aos alunos.

Colombo e Rodrigues (2011) demonstram como a organização das universidades é crucial para que haja excelência nas ações finalísticas dessas instituições junto à comunidade, sendo uma administração que use os recursos disponíveis de forma otimizada crucial para que não haja desperdícios nas atividades de manutenção e de administração dessas organizações. Assim, a performance organizacional é influenciada por todas as atividades internas e externas das universidades, inclusive as de apoio, como segurança, limpeza e manutenção. Nesse cenário, o contexto desta pesquisa é muito bem sintetizado por Shaulska *et al.* (2021, p. 78, tradução nossa), qual seja, “melhorar os sistemas de gestão no nível das IES para melhorar sua eficiência, qualidade dos serviços educacionais e motivação dos funcionários é uma tendência contemporânea”.

Druck *et al.* (2018) explica que o desafio de gerenciar contratos de terceirização é comum a outras universidades federais e entidades do serviço público, desde o registro e cadastro de pessoal até a responsabilização solidária dos órgãos públicos diante de inadimplemento das empresas contratadas juntos aos trabalhadores.

Também aponta-se que na NGP uma das funções da gestão pública é a gestão de recursos, sendo indesejável qualquer desperdício, assim delegando aos agentes públicos a função de averiguar qualquer oportunidade de economia (TEIXEIRA *et al.*, 2019). A otimização de recursos é explicada por Dias (2017):

Ao lado da evolução da concepção de Estado, o conceito de gestão pública também evoluiu nos últimos anos do século XX em função do aumento da complexidade da função de governar, reflexo do aumento da demanda e das necessidades de populações que estavam se tornando cada vez mais exigentes quanto à **utilização racional dos recursos públicos**. (DIAS, 2017, p. 22, grifo nosso).

Izquierdo *et al.* (2019) aponta:

O gasto público na América Latina e no Caribe cresceu, em média, 7 pontos percentuais durante os últimos 20 anos – crescimento que, infelizmente, não se reflete em aumentos semelhantes em capital físico e humano de qualidade ou em benefícios sociais duradouros. [...] Como os orçamentos públicos em todos os países da América Latina e do Caribe provavelmente permanecerão apertados por algum tempo, todos os níveis de governo terão que aprender a gastar com mais sabedoria. (IZQUIERDO *et al.*, 2019, p. 47).

Izquierdo *et al.* (2019) demonstra que a dicotomia “aumentar impostos ou cortar gastos” não favorece o serviço público, sendo simplista e insuficiente, em concordância com Ito e Pongeluppe (2020), os quais identificaram durante a crise imprevista da pandemia do COVID-19, em 2020, que a colaboração entre diferentes instituições públicas serve como alternativa para “superar a falta de recursos especializados e a vulnerabilidade social da população local.” (ITO; PONGELUPPE, 2020, p. 784).

Para que o Estado cumpra seu sentido democrático e humanitário é necessário qualificar o gasto público, “fazer mais com menos”. Para tanto são necessárias alternativas inovadoras nos aspectos gerenciais, operacionais, políticos e legislativos. Estratégias de gestão devem averiguar gastos desnecessários, ativos em desuso, estratégias improdutivas e legislação arcaica que seja custosa tanto ao governo quanto à população. “Esse processo é conhecido como gasto ‘inteligente’.” (IZQUIERDO *et al.*, 2019, p. 47).

Ainda de acordo com Izquierdo *et al.* (2019),

Em vez de cortar gastos em todas as áreas – como feito tantas vezes no passado –, é preferível dissecar o orçamento setor por setor, identificar ineficiências técnicas e alocativas e modificar o gasto, se necessário. É importante construir diagnósticos baseados em evidências, realizar análises de custo-benefício e obter taxas de retorno para alocar o gasto onde esse for mais produtivo e eficiente para assegurar o bem-estar social. (IZQUIERDO *et al.*, 2019, p. 47).

Logo mais os autores explicam como objetivos adequados não são suficientes, sendo necessários métodos e estratégias igualmente otimizados:

Parte do desperdício no gasto público está relacionada a ineficiências técnicas: os governos fazem a coisa certa de maneira errada, usando mais recursos do que o necessário para obter um determinado resultado. Qual a combinação ideal de trabalho, bens e serviços, obras e transferências para prestar serviços aos cidadãos? Para produzir serviços públicos, o governo deveria combinar seus insumos de maneira eficiente ao menor custo. (IZQUIERDO *et al.*, 2019, p. 50).

Mais adiante as compras de bens e serviços pelo setor público são associadas a “vários riscos de desperdício, má gestão e corrupção.” (IZQUIERDO *et al.*, 2019, p. 55). Tratam-se de grandes contratos que por vezes são vigentes por anos e requerem muito preparo de planejamento e fiscalização, o que nem sempre é viável diante das limitações de recursos (humanos e materiais) dos diferentes órgãos públicos. “[...] Estima-se que 10% a 30% dos investimentos em projetos de obras civis financiados com recursos públicos sejam perdidos por má gestão e corrupção.” (COST, 2012 *apud* IZQUIERDO *et al.*, 2019, p. 55).

Colombo e Rodrigues (2011) demonstram como o cenário econômico e a sustentabilidade requerem racionalização de recursos por parte das universidades, sendo altamente recomendável a autocrítica quanto às estratégias adotadas, prevalecendo a antecipação ao invés da reação, para que haja pioneirismo das IES quanto às técnicas de gestão adotadas. “Afinal, todos querem ser protagonistas, e não meros espectadores do futuro.” (COLOMBO; RODRIGUES, 2011, p. 320). Ainda, de acordo com os autores,

Na administração das IES, em todas as suas facetas, aflorou igualmente a necessidade de reformulações. A letargia ou a mera continuidade dos processos e das divisões estanques que têm caracterizado as áreas de apoio das IES têm comprometido e continuarão a comprometer a sustentabilidade econômico-financeira das instituições. O antídoto é estar em sintonia com as mudanças que têm ocorrido: de onde procedem; como identificá-las; como se enquadrar nelas com naturalidade; e como se certificar de que as ações e as reações corretas chegam à ponta, afetando positivamente o resultado global da instituição. (COLOMBO; RODRIGUES, 2011, p. 320).

Portanto, o avanço civilizatório que acarretou a consolidação dos direitos sociais tornou-se imposição legal a um modelo de sociedade de bem-estar social por meio da Constituição de 1988. Para tanto, requer-se ação efetiva do Estado, o que só ocorre com um desempenho eficiente dos servidores públicos. O arcabouço teórico-científico e legal que rege a administração pública impõe sobre as universidades federais um desafio de gestão que esteja condizente com o respeito ao erário público sustentado pela população (Quadro 3).

Quadro 3 - Síntese teórica sobre administração de universidades

Autores	Síntese
COLOMBO; RODRIGUES (2011)	A organização das universidades é crucial para que haja excelência nas ações finalísticas dessas instituições. Utilização dos recursos disponíveis de forma otimizada é crucial para que não haja desperdícios nas atividades de manutenção e de administração dessas organizações.
DRUCK <i>et al.</i> (2018)	O desafio de gerenciar contratos de terceirização é comum a outras universidades federais e entidades do serviço público, desde o registro e cadastro de pessoal até a responsabilização solidária dos órgãos públicos.
IZQUIERDO <i>et al.</i> (2019), ITO; PONGELUPPE (2020)	A dicotomia “aumentar impostos ou cortar gastos” não favorece o serviço público, sendo simplista e insuficiente. Durante a crise imprevista da pandemia do COVID-19 a colaboração entre diferentes instituições públicas serve como alternativa para “superar a falta de recursos especializados e a vulnerabilidade social da população local.” (ITO; PONGELUPPE, 2020, p. 784).

Fonte: Dados compilados pelo autor (2022)

4.4 INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS

Busca-se comparar alguns estereótipos do imaginário popular com a realidade estudada formalmente no que tange à estagnação do setor público. Conceitua-se os termos utilizados na presente pesquisa de modo que a idiosincrasia da área pública não seja desconsiderada. Também é assinalada brevemente uma literatura que relaciona inovação e performance no setor público.

Gonçalves (2017) comenta a diferença da motivação à inovação no setor privado e no público:

Para que ocorra a avaliação do processo de inovação este deve passar pelos mecanismos de incentivos de acordo com sua atuação. O setor privado possui os incentivos diretos, o qual está relacionado diretamente aos ganhos de competitividade e, conseqüentemente, o lucro para a empresa. Em contrapartida, o setor público possui como incentivos a satisfação das necessidades da sociedade. (GONÇALVES, 2017, p. 24).

Janissek *et al.* (2017) contextualiza a importância da inovação no setor público:

O setor público tem sido alvo de inúmeras críticas envolvendo a qualidade dos serviços prestados à população, eficiência no gasto dos recursos públicos e por apresentar processos laborais fundamentados nas disfunções da burocracia as quais geram um atendimento disfuncional aos seus usuários. Essa insatisfação com o funcionamento da máquina pública reforça a importância de se investir continuamente na melhoria da sua gestão, incorporando novas práticas e tecnologias que venham a aprimorar os processos de gestão nos diferentes órgãos, institutos e setores nas três esferas da administração pública. (JANISSEK *et al.*, 2017, p. 264).

Brandão e Bruno-Faria (2013, p. 243) afirmam que “os conceitos de inovação adotados pelos autores [que se referem ao setor público] guardam semelhança com os já consolidados na literatura sobre inovação no setor privado”. Para Bessant e Tidd (2019) o setor público possui enorme campo para inovação social. Segundo estes autores, “na maioria das vezes, no entanto, a inovação social no setor público consiste em milhares de pequenas melhorias incrementais nos serviços fundamentais”. (BESSANT; TIDD, 2019, p. 29). Teixeira *et al.* (2019) relaciona inovação no setor público a fomentos à cultura e à economia, além da qualificação dos serviços prestados à população.

Tonelli *et al.* (2016) elabora o conceito que é adotado na presente pesquisa:

[...] entende-se por inovação no setor público a ideia de mudança, introdução de novidade em relação ao modo antigo de se fazer as coisas em determinado contexto público. **A inovação deve também gerar valor para a sociedade e usuários, de modo que a exploração bem-sucedida de uma ideia culmine em mudança positiva, consistente e duradoura para as pessoas.** (TONELLI *et al.*, 2016, p. 63, grifo nosso).

Inovação é um tema comumente lembrado como um foco do setor industrial de forma que não parece tão óbvia sua ligação com a gestão pública, especialmente pelo imaginário popular que lembra da inovação com seu foco em produtos, nem sempre tendo em mente que inovação pode referir-se a processos e serviços. Desse modo, inovar é elemento essencial para a excelência nos serviços públicos. (SALGE, 2011 *apud* FERREIRA *et al.*, 2015; SORENSEN; TORFING, 2012). É consenso na literatura que um ambiente organizacional

favorável é crucial para que os agentes trabalhem com criatividade na busca de soluções. (TIDD; BESSANT; PAVITT, 2008 *apud* FERREIRA *et al.*, 2015).

Ao se buscar identificar a origem da atividade inovadora da sociedade atual em seus pilares históricos, assinalando seu papel na formação da humanidade, faz-se uma rápida revisão da literatura formada no século XX sobre o papel da inovação no sistema capitalista de livre mercado, assinalando aspectos que sejam condizentes com o tema desta pesquisa.

Segundo Simantob e Lippi (2003) ocorrem inovações desde muito antes desse conceito começar a ser estruturado academicamente. Durante o desenvolvimento capitalista, inovações trouxeram ganho de eficiência e massificação de consumo ou criação de mercados. Mesmo antes do capitalismo houve situações nas quais a humanidade se valeu de conhecimento para aprimorar modos de produção e armazenamento. (SCHUMPETER, 1997).

Criatividade é uma habilidade cotidiana, presente desde a origem da humanidade. É preciso ser criativo para buscar soluções, expressar-se e melhorar a qualidade de vida. “O vício de considerar que a criatividade só existe nas artes deforma toda a realidade humana.” (FAYGA *apud* NICOLAU, 2018, p. 09). Nicolau (2018, p. 9) afirma que “na verdade, se olharmos à nossa volta, vamos encontrar um número sem fim de criações e invenções feitas por seres humanos de todas as idades, classes sociais, níveis de escolaridade etc.” Os humanos, há milênios, começaram a inventar ferramentas, linguagem e organizações políticas que permitiram o “progresso” que culminou no mundo de hoje. Justamente essas habilidades desenvolvidas permitiram ao homem se sobressair em relação aos outros animais.

Harari (2017, p. 33) afirma que “é relativamente fácil concordar que só o *Homo Sapiens* pode falar sobre coisas que não existem de fato e acreditar em meia dúzia de coisas impossíveis antes do café da manhã.” Nota-se que, sob a lógica darwinista, a criatividade foi um aspecto da humanidade que propiciou ao homem se adequar a ambientes hostis, assim aumentando sua capacidade de sobreviver e de gerar prole, bem como de controlar a natureza. Nesse sentido, “como traços acidentais que surgem da mutação são selecionados por suas contribuições à sobrevivência, assim, variações acidentais que surgem no comportamento são selecionadas por suas consequências reforçadoras.” (SKINNER, 1974 *apud* LAURENTI, 2009, p. 259). Criatividade é um efeito da evolução que permitiu ao *homo sapiens* ser bem sucedido na empreitada da sobrevivência, tendo sido crucial para evitar a extinção da humanidade, como ocorreu com espécies menos adaptadas ao ambiente na lógica darwinista.

Segundo Harari (2017), as primeiras ferramentas de pedra surgiram há 2,5 milhões de anos, o uso cotidiano do fogo há 300 mil anos, a humanidade tomou o topo da cadeia

alimentar há 100 mil anos e a moeda foi inventada há 2,5 mil anos. Portanto, a habilidade de produzir e de criar formas novas e mais eficazes de produção é inerente à existência humana, de maneira que sempre houve formas arcaicas de tecnologia. Sobre o conceito de tecnologia (ou sobre a dificuldade de formular um), comenta Cupani (2016, p. 16): “[...] acredito que a mencionada complexidade do que denominamos tecnologia (da qual nem sabemos se de fato constitui algo unitário) torna muito difícil se chegar a uma definição satisfatória no que diz respeito a não excluir nenhum aspecto relevante.”

A criatividade humana resultou na concepção de conhecimento científico que serve como base para a tecnologia, “e a tecnologia persegue a solução de problemas práticos mediante recursos científicos.” (CUPANI, 2016, p. 100). Schumpeter (1997) relacionou o uso econômico da tecnologia para criar inovações que concedessem às firmas vantagem competitiva no mercado em que atuavam. Conceituava a “destruição criativa” como paradigmas de tecnologia, que, aplicados à atividade econômica, tornavam certos métodos e produtos obsoletos diante da oferta de novos produtos aprimorados. Tal fenômeno decorria da iniciativa de empreendedores criativos.

Schumpeter (1997) segrega “inovação” de “invenção”. Inovação, nos termos do autor, relaciona-se a uma ideia nova com efeitos econômicos, não se tratando de qualquer invenção. Assim, a tecnologia serve como meio para soluções inovadoras (CORDOVA *et al.*, 2018). De modo esquemático, “INOVAÇÃO = IDEIA + IMPLEMENTAÇÃO + RESULTADOS” (CORDOVA *et al.*, 2018, p. 88).

Neto e Phillipi Jr. (2011) explicam que, após a Segunda Guerra Mundial, a detenção de conhecimento científico passou a ser fator crucial para a supremacia geopolítica. Assim, pesquisa e desenvolvimento (P&D) tornou-se matéria de políticas públicas de desenvolvimento econômico e social. Universidades passaram a ter um papel crucial na hegemonia de nações industrializadas por serem fomentadoras de produção de conhecimento. Etzkowitz e Leydesdorff (2000) descreveram como no decorrer da história se partiu de um isolamento da tríplice universidade-governo-empresas para a construção de interações sinérgicas com visão empreendedoras que se revertem em benefícios sociais e econômicos a toda a sociedade.

A sequência de efeitos desde a produção de ciência básica até os benefícios econômicos podem ser esquematizados da seguinte forma Figura 1 a seguir:

Figura 1 - Modelo linear de inovação *technology push*.



Fonte: VIOTTI, 2003 *apud* NETO; PHILLIPI JR., 2011, p. 750

Mais tarde teorizou-se que as demandas de mercado poderiam ter um efeito propulsor inicial (em vez da produção de ciência básica). Assim, com a conjunção de arcabouços teóricos, foram criados os sistemas nacionais de inovação com foco em desenvolvimento de tecnologias. (NETO; PHILLIPI JR., 2011).

Freeman (2002) demonstra como o decorrer da história do desenvolvimento econômico esteve atrelado a cenários (sociológicos, religiosos, políticos, geográficos, econômicos) propiciadores de inovação até a atualidade, em que as variações poderiam ser atribuídas a “sistemas de inovação”.

Porter (1990) associava a inovação ao ganho de competitividade internacional de modo que um mercado mais produtivo viabiliza desenvolvimento econômico. Para tanto há inovação tanto em termos tecnológicos quanto em prospectar e criar mercados e oportunidades. A aplicação de conhecimento é crucial para viabilizar a inovação em todos os casos. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) (1997) ratifica a relação entre inovação e crescimento econômico. Foi apontado por Bell e Pavitt (1993) que a diferença entre países desenvolvidos e em desenvolvimento está relacionada à captação de conhecimento tecnológico e à capacidade de exercer mudanças nas técnicas utilizadas na produção e na inovação.

Dosi (1982) comparou as mudanças de paradigmas tecnológicos com paradigmas científicos. Em dado momento da história existia a prevalência de um paradigma com metodologias predominantes que, após a inserção de uma tecnologia mais avançada inovadora, cessou de existir ao se tornar obsoleto e entrar em desuso. O acúmulo de conhecimento possui como efeito as mudanças de paradigmas, desse modo.

Conhecimento aplicado à atividade capitalista agregava valor à produção, gerando lucratividade e vantagem competitiva. Conhecimento diferenciado (valiosos, raros, inimitáveis e não substituíveis) é visto como um recurso que pode ser utilizado estrategicamente resultando em performance. Assim, conhecimento torna-se um viabilizador da inovação que resulta na performance organizacional. (BARNEY, 1991).

Segundo Sorensen e Torfing (2012) existem diversas formas de inovação no setor público – ferramentas digitais de interação entre governo e população, avanços científicos ou pressão social. Portanto, torna-se necessário que os colaboradores das instituições públicas empreendam iniciativas de inovação para que as expectativas da sociedade sejam plenamente atendidas. Destaca-se, ainda, a oportunidade de colaboração entre as diferentes instituições públicas para que todas possam propiciar o bem-estar social e economizar recursos, já que esse é um objetivo em comum de todas. (TEIXEIRA *et al.*, 2019; ITO; PONGELUPPE, 2020).

Brandão e Bruno-Faria (2013) analisaram trabalhos realizados em periódicos nacionais e internacionais dentro do período de onze anos (2000 a 2010). O primeiro trabalho nacional encontrado data de 2005. No total foram encontrados quatro trabalhos nacionais contra 26 internacionais entre pesquisas empíricas. Depreende-se que existe um atraso dentro do Brasil de trabalhos sobre o serviço público nacional, tanto em aspectos teóricos quanto empíricos. No final, os autores concluíram:

Analisando-se as definições apresentadas anteriormente, é possível identificar que, tanto no setor público quanto no privado, o requisito mínimo para se definir uma inovação é que ela seja inédita ou significativamente melhorada para a organização. Isto inclui produtos, processos e métodos que as organizações desenvolvem de maneira pioneira e/ou aqueles que foram adotados de outras empresas ou organizações. (BRANDÃO; BRUNO-FARIA, 2013, p. 238).

Um conceito estruturante relaciona-se a inovações pioneiras e inovações adotadas. As primeiras se referem a idéias totalmente originais, sem precedentes, “novas para o mundo” (NETO; PHILLIPI JR., 2011, p. 748). As segundas se referem a idéias preexistentes que foram assimiladas e aplicadas em novas organizações, mercados, contextos. As inovações pioneiras seriam as mais ocorrentes em organizações privadas, enquanto as adotadas ocorrem mais nas instituições públicas. De acordo com Brandão e Bruno-Faria (2013, p. 239), “é importante frisar, porém, que isso não implica necessariamente classificar um setor como mais ou menos inovador do que o outro”.

O setor público opera, muitas vezes, por meio de regulamentos que inibem a inovação (FERREIRA *et al.*, 2015; TEIXEIRA *et al.*, 2019). A necessidade de decisão por diversos departamentos e níveis hierárquicos, além da contratação obrigatória por meio de edital são citados por Santos, Santana e Alves (2012) como barreiras encontradas para a implantação de novos processos no setor público, além das imposições legais que muitas vezes se tornam defasadas. Também foi localizado que, mesmo havendo engajamento dos colaboradores na

missão organizacional, existem aspectos culturais no setor público que agem como barreira à implantação de melhorias, como casos em que há resistência para compartilhar informações e falta de sincronia entre departamentos (TEIXEIRA *et al.*, 2019; TORRES, 2015; SANTOS; SANTANA; ALVES, 2012; SHAULSKA *et al.*, 2021).

Existe um estigma de estagnação no setor público que não corresponde à realidade (SORENSEN; TORFING, 2012 *apud* GONÇALVES, 2017). Desde a redemocratização de 1988 até o presente houve uma série de responsabilidades assumidas pela administração pública, que demandaram inovações no aspecto organizacional, e mesmo dos próprios serviços oferecidos pelo Estado. Exemplos dessa inovação vão desde a universalização do sistema de saúde até a ampliação da população universitária.

De acordo com Gonçalves (2017, p. 18) “ocorre que a administração pública é capaz de protagonizar iniciativas de inovação há 40 anos, pois tal assertiva está documentada na literatura acadêmica como, por exemplo, o estudo de Mohr em 1969 sobre inovação em agências públicas de saúde citado por Ferreira *et al.* [...]”.

No poder executivo federal existe o “Concurso Inovação no Setor Público”, que é promovido anualmente, desde 1996, pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP):

A premiação valoriza as equipes de servidores públicos que, comprometidos com o alcance de melhores resultados, dedicam-se a repensar atividades cotidianas por meio de pequenas ou grandes inovações que gerem melhoria na gestão das organizações e políticas públicas, contribuam para o aumento da qualidade dos serviços prestados à população e tornem mais eficientes as respostas do Estado diante das demandas da sociedade. (ENAP, 2021).

A importância da inovação no setor público é objeto de discussões atuais, como no PUBLIN, um programa de pesquisa da inovação no setor público praticado na União Europeia, e o MEPIN, que mede inovação no setor público nos países nórdicos. São programas que serviram como base para o Manual de Copenhagen (ANNERSTEDT, BJÖRKBACKA, 2010; BLOCH, 2010; BUGGE *et al.*, 2009; JØRGENSEN, 2010; MORTENSEN, BLOCH, 2011 *apud* FERREIRA *et al.*, 2015), que apresenta uma forma de analisar inovação no setor público (BLOCH, 2010 *apud* FERREIRA *et al.*, 2015).

Apointa-se que na NGP uma das funções da gestão pública é a pesquisa e implementação de propostas inovadoras para a melhoria da administração estatal, assim incubindo os servidores a prospectarem possibilidades de incrementos qualitativos e

quantitativos na eficiência e eficácia da máquina pública por meio de soluções inovadoras (DIAS, 2017; TEIXEIRA *et al.*, 2019).

Ferreira *et al.* (2015) comenta que, em estudos fora do Brasil, foram encontrados casos que apontavam relação entre inovação no setor público e performance organizacional dos diferentes órgãos. No que tange aos resultados empiricamente constatados, as conclusões são diversificadas.

Firmino (2011) em um estudo sobre rearranjos institucionais e interorganizacionais através de Parcerias Público Privado (PPP) ocorridas em Portugal, Espanha, Holanda e Reino Unido, aponta:

Dos estudos realizados, parece concluir-se que os projectos associados aos transportes têm sido relativamente bem sucedidos, pelo menos no que respeita ao Reino Unido, onde abundam os estudos de avaliação das PPP. No entanto, é de recordar as derrapagens financeiras nos projectos holandeses, sendo também conhecidos alguns casos em Portugal. Mais dúvidas existem com relação aos benefícios das PPP em sectores como a saúde, a defesa e a educação. (FIRMINO, 2011).

Em um trabalho comparativo entre a trajetória da NPM no Brasil e na Espanha, Lopez, Dias e Nebot (2020, p. 267) constataram: “Uma das inovações mais significativas foi o avanço do governo eletrônico, e-administração, que acelerou os tempos e encargos burocráticos (eliminando uma parte da "papelada") e simplificando os trâmites, graças às TIC's e à internet (internet das coisas).”

Sobre o sistema educacional italiano, Grimaldi, Serpieri e Taglietti (2015) apontam mudanças na legislação que amparavam a aplicação da NPM nas políticas públicas e na administração pública. Assim, passou-se a reagir à um sistema de serviços ineficaz através de inovações organizacionais e procedimentais baseadas na responsabilização de gestores, mensuração de resultados e desestatização.

Inovação, para Bessant e Tidd (2019), está associada a crescimento econômico. Aproveitar oportunidades de inovação relaciona-se ao empreendedorismo, sendo o risco algo intrínseco. Inovação é um efeito do empreendedorismo, dependendo deste, portanto, para acontecer. Também é reconhecido o potencial da inovação dentro do setor público como forma de incrementar a qualidade de vida da população, além da pressão sobre a qualificação da despesa pública que deve buscar “fazer mais com menos”. Assim, a inovação cria valor de diversas formas, seja para coletar lucro financeiro, seja para o benefício social.

Simantob e Lippi (2003) apontam que a adoção de práticas rotineiras otimizadas não é suficiente para destacar-se no mercado sem que haja potencial criativo nas organizações. Inovar passa a ser um atributo indispensável para a sobrevivência produtiva, assim como eficiência e eficácia. Os autores ainda destacam que não deve haver, necessariamente, um desprezo por práticas tradicionais funcionais. Entre as razões para inovar os autores citam alterar ou melhorar os métodos de produção existentes e reduzir custos. Ainda é demonstrado que, até 2003, o tema de inovação era um assunto novo em países em desenvolvimento. No caso brasileiro foi constatada ainda uma cultura de “aversão a riscos” como barreira à inovação.

As diferentes formas que a inovação pode se manifestar é sinteticamente descrita a seguir:

A inovação é caracterizada, também, por um grau de novidade e difusão, por exemplo, pode ser nova para a empresa (ainda que outras empresas já a tenham implementado), nova para o mercado (quando outras empresas já a implementaram, mas não no mesmo mercado), ou nova para o mundo. (NETO; PHILLIPI JR., 2011, p. 748).

Inovação pode ser aplicada nos processos e nos produtos das diversas organizações, em muitos casos sendo crucial para a permanência da existência dessas instituições. É viável trazer melhorias econômicas e de performance tanto por meio de *insights* individuais quanto aprendizados com fontes externas. A autocrítica referente às estratégias e às ações da gestão permeia um ambiente criativo em que a inovação se torna um caminho para a excelência.

Para Simantob e Lippi (2003), inovação está relacionada ao ineditismo e à consequente vantagem competitiva, tendo como efeito a criação de valor. Assim como Schumpeter (1997), os autores também atrelam o conceito de inovação a fatos com efeitos econômicos. Podem ocorrer inovações tanto em processos quanto em produtos (bens e serviços).

Bessant e Tidd (2019) apresentam como o insucesso é um resultado comum à tentativa de inovação, sendo o planejamento e a previsão de riscos por vezes mais complexo do que a capacidade de análise do empreendedor. Assim, a própria criação de conhecimento que ocorre em casos de fracassos é validada como efeito proveitoso desses empreendimentos, o que pode ser reconhecido em diferentes tipos de organizações.

Prosseguindo em Bessant e Tidd (2019, p. 473), inovação se constitui em uma sequência de atividades, como “reconhecer a oportunidade; encontrar os recursos; desenvolver a ideia; capturar valor”. Para os autores, a continuidade de ideias inéditas dentro das organizações é um desafio mais complexo do que inovar pela primeira vez. Nesse contexto, Bessant e Tidd (2019) elencam alguns pontos necessários aos inovadores de sucesso:

- a) exploram e entendem diferentes dimensões da inovação (os modos como podemos mudar as coisas);
- b) gerenciam a inovação enquanto processo;
- c) criam condições que os permitem repetir o feito da inovação (desenvolver capacidades);
- d) enfocam essas capacidades para levar as organizações adiante (estratégia de inovação);
- e) desenvolvem capacidades dinâmicas (a capacidade de descansar e adaptar suas abordagens perante um ambiente em mutação). (BESSANT; TIDD, 2019, p. 16).

Quanto às classificações Cordova *et al.* (2018, p. 89) explica que “a inovação pode ser de três tipos diferentes: radical, incremental ou disruptiva.” **Radical e incremental** são termos que medem o grau de **relevância** e de **precedência** na inovação sendo adjetivada. Quanto mais relevante e menos precedência, mais radical; o contrário para incremental (CORDOVA *et al.*, 2018). Nesse contexto, “se a inovação decorre de melhorias de performance e a novidade se dá apenas na organização adotante, trata-se de uma inovação incremental.” (TIDD, BESSANT; PAVITT, 2008 *apud* IPEA, 2017, p. 35). “Já a inovação disruptiva alcança um grau que permite criar mercados e modelos de negócio, apresentando soluções mais eficientes do que as existentes até então [...]” (CANDIDO, 2011 *apud* CORDOVA *et al.*, 2018, p. 89). Ainda, aponta-se a seguinte passagem de Neto e Phillipi Jr. (2011):

Um exemplo de inovação disruptiva na ciência, tomada como indústria ou ramo de atividade, é a consolidação da internet, com ferramentas que alteraram substancialmente a forma de se produzir conhecimento (por exemplo, bibliotecas digitais na web, comunicação síncrona e assíncrona facilitada, colaboração *online*). (NETO; PHILLIPI JR., 2011, p. 748).

Cordova *et al.* (2018) ainda conceitua inovação de produto (incluindo bens e serviços), inovação de processos, inovação de marketing e inovação organizacional. Produto se refere a mudanças qualitativas ocorridas no **resultado** do processo organizacional, sendo dirigido tanto a clientes externos quanto internos (referem-se a bens ou serviços). Processos são inovações no método de trabalho, sem interferir qualitativamente no resultado final. Marketing são inovações que não interferem nem no resultado final nem no processo de produção. Tratam-se de mudanças na estratégia de vendas ou de relacionamento com o mercado consumidor, envolvendo promoções, preços, formas de apelo, formas de divulgação. Organizacional se refere a rearranjos na estrutura de trabalho, departamentalização e nas rotinas organizacionais.

Encontra-se no escopo desta pesquisa as ditas inovações de processos e organizacionais. Esta expõe-se conforme Zidonis, Bilinskyi e Nazyrov (2020):

A inovação em gestão é uma forma de inovação que se refere a novas práticas de gestão, processos, técnicas, etc. concebidas e implementadas para promover alguns objetivos organizacionais. Alguns exemplos de ideias de gerenciamento moderno mais populares que receberam prática e atenção de pesquisa nos setores público e privado são, por exemplo, sistema de qualidade ISO, “lean”, gerenciamento de projetos, balanceado *scorecard*, gerenciamento por objetivos etc. (ZIDONIS; BILINSKYI; NAZYROV, 2020, p. 392, tradução nossa).

Ferreira *et al.* (2015) classificou em quatro as inovações ocorridas no setor público – organizacional, processos, comunicação, produto –, de acordo com o manual de Copenhagen. Os conceitos se assemelham à Cordova *et al.* (2018), já citados na seção anterior, exceto inovação de marketing, que não faz sentido no setor público, uma vez que não existem agentes competindo pelos usuários dos serviços públicos, assim como é comum no setor público haver, mesmo que involuntariamente, uma demanda constante, que muitas vezes não pode ser plenamente atendida. No entanto, no setor público existem as inovações em comunicações, as quais se referem a novos métodos de divulgação ou novos métodos de tentar influenciar os diferentes atores sociais, de acordo com Ferreira *et al.* (2015).

Corrêa *et al.* (2020), muito apropriadamente em seu texto sobre controladoria pública, coloca como é precedente para o sucesso das empreitadas de inovação que haja gestão de informação apropriada dentro dos órgãos públicos. Os autores relacionam, dentro da área pública, a gestão e a inovação à necessidade de dados precisos e ao uso de tecnologias modernas para análises econômicas e patrimoniais:

A busca por conhecimento e informação é característica das organizações e uma necessidade que faz com que elas busquem cada vez mais por inovações tecnológicas e por um desenvolvimento mais acelerado de novos produtos e serviços, que proporcionem o aumento da quantidade e da qualidade da informação. [...]. No âmbito da esfera pública, todo o processo, enquanto fenômeno a ser constantemente estudado e analisado, precisa ser gerenciado de forma adequada, a fim de gerar os efeitos desejados e necessários para atender à sociedade. A informação é o ingrediente básico do processo decisório e, portanto, as organizações são dependentes dela, o que torna importante não apenas saber usá-la, mas também gerenciá-la e buscar sempre novos modos e recursos de informação que atendam às necessidades da organização, tornando o seu processo decisório mais eficiente. (CORRÊA *et al.*, 2020, p. 91).

Os mesmos autores citam o exemplo do planejamento estratégico 2016-2019 da Controladoria-Geral da União (CGU), que possui como um dos objetivos:

Objetivo 4: fomentar a inovação e a redução da burocracia na gestão pública: Indicador 4.1: e-Government Index (índice geral de desenvolvimento de governo eletrônico) da Organização das Nações Unidas (ONU), que procura medir o grau de desenvolvimento do governo eletrônico dos estados-membros. Indicador 4.2: efetividade dos mecanismos de participação social na redução da burocracia, os quais têm por objetivo aferir o nível de aproveitamento das solicitações de simplificação feitas pelos cidadãos junto aos órgãos. (CORREA *et al.*, 2020, p. 88).

Conforme Ziyadin *et al.* (2020, p. 09, tradução nossa), “a modernização digital ativa do sistema de administração pública implica a expansão dos métodos de análise e avaliação da implementação de programas e projetos de governo, incluindo a auditoria da eficácia e eficiência de sua implementação”.

Os autores expõem, ainda, o arcaísmo da gestão pública no que tange ao “[...] uso de tecnologias de análise preditiva, inteligência artificial [...]” (ZIYADIN *et al.*, 2020, p. 09, tradução nossa). Ademais, assinalam que um uso irracional e desnecessário de mão de obra humana contraria o princípio da automação fornecido pela tecnologia de forma que as falhas de gestão estão acarretando custos operacionais e financeiros alinhados a serviços menos satisfatórios. Assim, faz-se necessário ações na administração pública que corrijam distorções, avaliando o desempenho da máquina estatal sob a ótica da aplicação de tecnologia e conhecimento como forma de otimização de processos e alternativa para soluções.

Assim, na atualidade, para a completude da aplicação dos ditames da NGP na sociedade brasileira faz-se imprescindível empreitadas inovadoras dotadas de alto nível de conhecimento especializado.

Sorensen e Torfing (2012) também apontam que a simples ampliação de recursos disponíveis às políticas públicas (aumento de despesa pública) não é suficientes para garantir a eficácia do serviço público. É justamente responsabilidade dos servidores públicos aplicar o erário de forma otimizada, maximando os resultados dos serviços oferecidos e proporcionando benefícios ao maior número possível de demandantes dos serviços públicos. Moore, Sparrow e Spelman (1997 *apud* IPEA, 2017, p. 36) “entendem inovação no setor público como novidades amplas e duráveis o suficiente para afetarem sensivelmente as operações ou as pessoas da organização”.

Para a presente pesquisa considera-se que o PDRAE (BRASIL, 1995) foi uma iniciativa de inovação de processos e de inovação organizacional. O plano intencionava mudanças operacionais e culturais em atividades que foram julgadas arcaicas e disfuncionais. Novos métodos, com aplicação de conhecimento de administração de empresas, e novas

competências, como criatividade, foram propostos em substituição a uma máquina pública que até aquele momento inchava-se e apresentava risco ao progresso da sociedade. (DRUCK *et al.*, 2018; SANTOS, 2017).

Ferreira *et al.* (2015) explica que no setor público a inovação em serviços é facilmente imitável por outras organizações, o que, ao contrário do setor privado, é positivo, validando que toda produção de conhecimento pode ser validada pelas diferentes instituições nas esferas federal, municipal e estadual, o que, conforme Druck *et al.* (2018), é particularmente válido na questão da terceirização de mão de obra.

Amorin *et al.* (2019) comenta sobre as universidades federais:

Universidades são naturalmente inovadoras, dado que um dos principais pilares de uma universidade é a pesquisa. Criando soluções para problemas que afetam a sociedade de diversas maneiras. No entanto para melhorar a eficiência das IES, nas ações inovadoras é necessário compreender a complexidade do ambiente acadêmico. Para isso é necessário desenvolver um modelo de gerenciamento de riscos (GR), baseado em processos, para melhor entrega dos serviços de uma IES. (AMORIN *et al.*, 2019, p. 02)

Bessant e Tidd (2019) demonstram como o termo “inovação” está disseminado no consumo e no imaginário social. Além de ferramenta de publicidade, inovação se torna crucial para organizações não se tornarem obsoletas em relação às demais. A estagnação se torna, assim, um entrave à sobrevivência, só persistindo aqueles que são capazes de mudar e aprimorar-se.

No setor público inovação significa celeridade, qualidade e diminuição de custos com o conseqüente aumento na capacidade de atender mais pessoas com mais qualidade. Eficiência foi implantada pela NGP como obrigação do servidor sob pena de responsabilidade legal (BRASIL, 1992; GARCIA, 2014), sendo a inovação figura basilar na busca de melhores métodos e resultados no serviço público. Teixeira *et al.* (2019) relaciona a ação de trazer melhorias às formas de trabalho com intraempreendedorismo na gestão pública (Quadro 4).

Quadro 4 - Síntese teórica sobre inovação em serviços públicos

Autores	Síntese
CORDOVA <i>et al.</i> (2018)	Quanto às classificações Cordova <i>et al.</i> (2018, p. 89) explica que “a inovação pode ser de três tipos diferentes: radical, incremental ou disruptiva.”. Radical e incremental são termos que medem o grau de relevância e de precedência na inovação sendo adjetivada. Quanto mais relevante e menos precedência, mais radical; o contrário para incremental. “[...] inovação disruptiva alcança um grau que permite criar mercados e modelos de negócio, apresentando soluções mais eficientes do que as existentes até então.” (CANDIDO, 2011 apud CORDOVA <i>et al.</i> , 2018, p. 89).

CORDOVA <i>et al.</i> (2018)	Cordova <i>et al.</i> (2018) ainda conceitua inovação de produto (incluindo bens e serviços), inovação de processos, inovação de marketing e inovação organizacional. Produto se refere a mudanças qualitativas ocorridas no resultado do processo organizacional, sendo dirigido tanto a clientes externos quanto internos (referem-se a bens ou serviços). Processos são inovações no método de trabalho, sem interferir qualitativamente no resultado final. Marketing são inovações que não interferem nem no resultado final nem no processo de produção. Trata-se de mudanças na estratégia de vendas ou de relacionamento com o mercado consumidor. Organizacional se refere a rearranjos na estrutura de trabalho, departamentalização e nas rotinas organizacionais.
TONELLI <i>et al.</i> (2016)	Entende por "inovação no setor público a ideia de mudança, introdução de novidade em relação ao modo antigo de se fazer as coisas em determinado contexto público. A inovação deve também gerar valor para a sociedade e usuários, de modo que a exploração bem-sucedida de uma ideia culmine em mudança positiva, consistente e duradoura para as pessoas." Tonelli <i>et al.</i> (2016, p. 63)
DIAS (2017), TEIXEIRA <i>et al.</i> (2019)	No contexto da NAP uma das funções da gestão pública é a pesquisa e implementação de propostas inovadoras para a melhoria da administração estatal, assim incumbindo os servidores a prospectarem possibilidades de incrementos qualitativos e quantitativos na eficiência e eficácia da máquina pública por meio de soluções inovadoras.

Fonte: Dados compilados pelo autor (2022)

4.5 PROCESSOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

As atividades que validam a existência das diferentes organizações são os processos, sem os quais os objetivos organizacionais tornam-se inalcançáveis. As primeiras literaturas criadas sobre administração e produção já abordavam aspectos dos processos internos, relevando seu potencial tanto de economia quanto de desperdício.

Furtado, Kipper e Pradella (2012) sinteticamente introduzem a importância do tema:

Assim, as organizações que quiserem prosperar na era da informação devem utilizar metodologias de análise e redesenho de processos tendo como base as estratégias e capacidades da organização. Essa metodologia deve ser capaz de representar e traduzir os objetivos estratégicos em metas mensuráveis, por meio de processos consistentes, para que se possa agregar maior valor ao cliente final e aos agentes do processo. Dessa forma, as organizações podem canalizar as energias, habilidades e conhecimentos específicos das pessoas na empresa inteira para alcançar os resultados desejados. (FURTADO; KIPPER; PRADELLA, 2012, p.01).

Santos, Santana e Alves (2012) identificam que desde o século XIX tem havido um avanço na capacidade de produção e oferta de serviços e bens pelas organizações, o que foi viabilizado pela produção de conhecimento em processos de negócios. Santos (2017) aponta que, desde a década de 1960, o setor público tem sua gestão menos voltada para a burocracia interna e mais focada em processos que tragam benefícios ao cidadão/cliente.

Um processo é definido por Harrington (1991) como uma sequência lógica de atividades e rotinas que aplicam trabalho nos recursos da organização para gerar resultados que contribuem para a performance. Costa e Jardim (2017) definem processo como um conjunto alinhado de operações, a saída de uma operação constitui a entrada da seguinte. Santos, Santana e Alves (2012, p. 03) definem processo como “um conjunto de atividades ou comportamentos executados por humanos ou máquinas para alcançar uma ou mais metas”. Nesse contexto, “as principais tarefas da gestão de processos de negócio estão ligadas a um ciclo de vida contínuo, o qual inclui: planejamento, análise, desenho e modelagem, implantação, monitoramento e controle, e refinamento ou melhoria contínua dos processos de uma organização.” (ABPMP, 2009 *apud* SANTOS; SANTANA; ALVES, 2012).

Há três tipos diferentes de processos de negócio ponta a ponta: processos primários (também referenciados como processos essenciais), processos de suporte e processos de gestão (GUIA BPM CBOK, 2009 *apud* FURTADO; KIPPER; PRADELLA, 2012).

Processos primários estão relacionados aos objetivos organizacionais e ao desenvolvimento do valor do produto final entregue ao usuário. Processos de suporte referem-se a atividades administrativas que criam a infraestrutura e o apoio necessário para a existência dos processos primários. Processos de gestão referem-se a aspectos estratégicos e tomada de decisão envolvendo medir, monitorar e controlar atividades de negócios. (FURTADO; KIPPER; PRADELLA, 2012).

Dias (2017) inicia a tratar do processo administrativo no serviço público tendo como ponto de partida a administração clássica. De acordo com Maximiano (2018, p. 05), “a administração como disciplina tem história recente. Os conhecimentos sistemáticos sobre a administração, que hoje estudamos, desenvolveram-se a partir do final do século XIX”. Fayol, com “Administração Industrial Geral”, e Taylor, com “Princípios de Administração Científica”, formalizaram as bases da disciplina de administração de empresas que se mantêm até hoje. Essas obras foram cruciais para a globalização e o desenvolvimento capitalista durante o século XX, mediante sua massiva aplicação nas mais diversas organizações, pois sem gestão não existiria o mundo de hoje. Esses autores, junto com Henry Ford, foram pioneiros em tratar da produção sob a ótica científica e sistemática, buscando a otimização dos recursos disponíveis em prol de resultados organizacionais. (MAXIMIANO, 2018; SIMANTO; LIPPI, 2003).

É visível o pioneirismo de Fayol em tratar de temas tão basilares que foram discutidos na administração pública brasileira 70 anos após a sua morte. Segundo Maximiano (2018, p.

76), “nada mais atual do que combate ao desperdício ou eficiência. Na verdade, Taylor e Ford criaram um movimento que nunca mais deixou de evoluir. Com outros nomes e métodos, os princípios de Taylor sobrevivem e desfrutam de eterna juventude”. Comparado com seu contemporâneo, Taylor, a obra de Fayol é visivelmente mais avançada em termos de reconhecer toda a realidade que influencia a administração.

Maximiano (2018) complementa:

A importância de Fayol vai muito além da sistematização do processo administrativo. Toda a organização do conhecimento e a maneira como se estuda a administração, em muitas partes do mundo, têm suas raízes e uma dívida com as ideias de Fayol. Com justiça, deve-se considerá-lo um dos construtores do moderno conhecimento sobre a gestão das organizações. (MAXIMIANO, 2018, p. 84).

O objeto de análise primordial dos inovadores clássicos da administração foram as fábricas. No entanto, facilmente esses preceitos se aplicam à prestação de serviços. Justamente ao observar casos de desperdício, Taylor iniciou seu trabalho de racionalização da produção, ao que parece análogo ao que a APG trouxe quando buscou mudar a realidade da administração pública burocrática. Segundo Maximiano (2018),

De acordo com Fayol, a administração é uma atividade comum a todos os empreendimentos humanos (família, negócios, governo), que sempre exigem algum grau de planejamento, organização, comando, coordenação e controle. Portanto, todos deveriam estudá-la, para desenvolver e exercitar habilidades administrativas, primeiro na escola e em seguida no trabalho. (MAXIMIANO, 2018, p. 83).

Dias (2017) relaciona a necessidade de inovação nos processos administrativos com a performance da administração pública. Capacidade de inovar é uma competência que permite criar soluções e aperfeiçoar processos. OECD (1997, p. 58) afirma que “uma inovação de processo é a implementação de um método de produção ou distribuição novo ou significativamente melhorado. Incluem-se mudanças significativas em técnicas, equipamentos e/ou softwares.” Em seguida complementa, “as inovações de processo podem visar reduzir custos de produção ou de distribuição, melhorar a qualidade, ou ainda produzir ou distribuir produtos novos ou significativamente melhorados.” (OECD, 1997, p. 59). Mais adiante é descrito, “[...] se a inovação envolve métodos, equipamentos e/ou habilidades para o

desempenho do serviço novos ou substancialmente melhorados, então é uma inovação de processo (...).” (OECD, 1997, p. 64).

O programa nacional de gestão pública e desburocratização por meio do Guia de Gestão de Processos de Governo (2011) comenta o “modelo de maturidade de processos de negócio” (*business process maturity model*). No nível mais avançado do modelo, os processos e capacidades da organização estão aperfeiçoados. “Ações de melhorias pró-ativas e oportunistas buscam inovações que possam fechar os *gaps* entre a capacidade atual da organização e a capacidade requerida para alcançar seus objetivos de negócio.” (BRASIL, 2011, p. 16). Teixeira *et al.* (2019) demonstra como a ausência de processos formalizados dentro de instituições públicas pode prejudicar a capacidade de criar soluções dos gestores por impossibilitar analisar as formas pelas quais resultados (muitas vezes negativos) foram atingidos.

No âmbito municipal, Teixeira *et al.* (2019) demonstra que a gerência de processos e a capacidade de inovar muitas vezes são necessárias para prospectar recursos federais e estaduais. Os autores também relatam casos de processos criados por inovações decorrentes da colaboração conjunta de instituições públicas com compartilhamento de conhecimento.

Para essa pesquisa parte-se do princípio de que a inovação nos processos analisados irá visar os objetivos implantados no PDRAE de maximar a qualidade dos serviços prestados aos usuários pela administração pública pelo menor custo possível, considerando desperdício qualquer gasto que possa ser evitado sem reduzir a percepção de qualidade do cidadão atendido. Por isso, analisar-se-á a necessidade de reavaliar as planilhas de custos já descritas a fim de trazer benefícios efetivos por meio de produção acadêmica. IPEA (2017, p. 36) cita “os impactos da adoção de inovações são aspectos, muitas vezes, deixados em segundo plano nos estudos acadêmicos sobre o tema”.

Encontra-se uma tendência a ações historicamente reproduzidas serem repetidamente executadas dentro da instituição analisada mesmo em casos de não estarem desempenhando a máxima eficiência e eficácia. (COSTA; JARDIM, 2017). Segundo Schumpeter (1997, p. 188), “[...] demonstrar-se-á que os obstáculos com os quais as inovações se defrontam se tornam menores quanto mais a comunidade se acostuma com o aparecimento de tais inovações [...]”. A autocrítica deve se tornar constantemente presente nas práticas da administração pública por meio de iniciativas que percebam oportunidades e necessidades de aperfeiçoamento por intermédio da aplicação de conhecimento nas atividades dos servidores com soluções inovadoras, como é o caso de Torres (2015), que demonstra uma operação que

era feita de forma ineficiente e ineficaz e foi aperfeiçoada por meio da aplicação de conhecimento dentro da instituição objeto desse estudo.

Costa e Jardim (2017) observam como a repetição possui uma tendência de perpetuar-se nas organizações, a menos que haja algum esforço com o propósito de buscar melhorias. A inércia das rotinas de trabalho pode custar dinheiro e performance à administração pública, que está envolvida em um ambiente de atuação complexo e em constante mutação. O serviço público ainda possui o agravante que muitas vezes os ritos procedimentais são imposições legais ou estão enraizados na cultura organizacional, portanto havendo grande resistência a mudanças. (FERREIRA, 2015; TEIXEIRA *et al.*, 2019).

Também é destacado por Costa e Jardim (2017) que as pessoas que colheram frutos passados por suas escolhas tendem a crer na repetição do método adotado mesmo quando este se torna obsoleto, havendo, assim, uma cegueira a novos paradigmas de trabalho. No serviço público, ainda hoje, existe certa ocorrência dos paradigmas patrimoniais e burocráticos, mesmo quando estes estão fora das políticas nacionais de Estado. (SANTOS, 2017). Ao mesmo tempo, Oliveira *et al.* (2017) demonstra quantitativamente que os servidores pesquisados em uma instituição federal de ensino, em sua maioria, apresentam atitudes de aceitação a mudanças organizacionais, enquanto uma minoria está inclinada à indiferença ou mesmo à resistência.

OECD (1997) esclarece sobre inovações organizacionais e de processos:

[...] ambos os tipos de inovação procuram – entre outras coisas – reduzir custos por meio de conceitos novos e mais eficientes de produção, distribuição e organização interna. Muitas inovações contêm aspectos dos dois tipos. Por exemplo, a introdução de novos processos pode também envolver o primeiro uso de novos métodos organizacionais, como o trabalho em grupo. As inovações organizacionais, como a introdução de um sistema gerencial de qualidade total, podem envolver melhorias significativas nos métodos de produção para evitar certos tipos de falhas, como novos sistemas logísticos de produção, ou sistemas de informação novos e mais eficientes baseados em novos softwares e novos equipamentos de TIC. (OECD, 1997, p. 66).

Karo e Kattel (2016 *apud* IPEA, 2017, p. 17) conceituam como novos arranjos de recursos e estratégias podem ser colocados como inovação organizacional: “inovação organizacional: criação de organizações ou alteração de processos decisórios ou de gestão, inclusive mediante a utilização de laboratórios de inovação, voltados a processos de aprendizagem e experimentação.”

Schumpeter (1997, p. 133) comenta sobre o acréscimo de eficiência na economia – “não criaram nenhum meio de produção original, mas empregaram os meios de produção existentes de modo diferente, mais apropriadamente, de maneira mais vantajosa. Eles ‘realizaram novas combinações’.”

Entende-se, assim, que rever as planilhas de custos é uma forma de rearranjar ações, procedimentos e recursos para produzir mais com menor custo, sendo que o fator do lucro dentro do serviço público passa a ser substituído pelo atendimento aos interesses dos contribuintes e cidadãos-clientes. (DIAS, 2017; SANTOS, 2017). Fenômeno próximo ao que Schumpeter (1997, p. 130) define na “introdução de aperfeiçoamentos na produção” que vai ao encontro do acréscimo de produtividade conceituado por Porter (1990) como fundamental para a economia das nações. As inovações nas instituições públicas são discriminadas em “radicais” e “incrementais.” (TIGRE, 2006 *apud* GONÇALVES, 2017). Haja vista que a experiência do presente artigo não se trata de produzir novos serviços, mas sim rever uma parte de toda uma operação para torná-la mais eficiente, classifica-se como “incremental”.

Ferreira *et al.* (2015) ainda repara como, apesar dos processos terem imposições legais e muitas vezes serem rigidamente exigidos no setor público, a maior parte das inovações premiadas pela ENAP são de teor organizacional. Entre os temas analisados pelos autores, 21.05% trata-se de melhorias em processos de trabalho.

Amorin (2019) explica a importância do estudo de riscos nos processos internos das IES. No caso das instituições públicas, essa ação se torna crucial diante dos princípios legais da administração pública de economicidade e de eficiência, os quais regulam as ações dos agentes públicos, para as quais o aprimoramento e a solução de problemas depende de empreitadas inovadoras:

[...] a complexidade dos processos que envolvem uma IES desde seus processos finalístico (graduação, pós-graduação, desenvolvimento tecnológico e extensão) até seus processos de apoio, é muito grande, fazendo com que a Gestão de Riscos Baseados em Processos (GRBP) seja um direcionador de práticas para a melhoria geral da gestão das universidades. (AMORIM, 2019, p. 10).

As diferentes operações e tarefas individuais realizadas dentro de uma organização alinhadas e articuladas umas nas outras, todas contribuindo para os objetivos organizacionais e estrutura necessária para alcançá-los, constituem os processos organizacionais, cuja eficiência depende de gestão municiada do conhecimento adequado (Quadro 5).

Quadro 5 - Síntese teórica sobre processos na administração pública

Autores	Síntese
FURTADO, KIPPER; PRADELLA (2012)	Se remete a " [...] utilizar metodologias de análise e redesenho de processos [...] [capazes de] " representar e traduzir os objetivos estratégicos em metas mensuráveis, por meio de processos consistentes. [...] Dessa forma, as organizações podem canalizar as energias, habilidades e conhecimentos específicos das pessoas na empresa inteira para alcançar os resultados desejados." Furtado, Kipper e Pradella (2012, p.01)
HARRIGTON (1991)	Define processo como uma sequência lógica de atividades e rotinas que aplicam trabalho nos recursos da organização para gerar resultados que contribuem para a performance.
COSTA; JARDIM (2017), FERREIRA (2015), TEIXEIRA <i>et al.</i> (2019)	Observam como a repetição possui uma tendência de perpetuar-se nas organizações, a menos que haja algum esforço com o propósito de buscar melhorias. A inércia das rotinas de trabalho pode custar dinheiro e performance à administração pública, que está envolvida em um ambiente de atuação complexo e em constante mutação. O serviço público ainda possui o agravante que muitas vezes os ritos procedimentais são imposições legais ou estão enraizados na cultura organizacional, portanto havendo grande resistência a mudanças.

Fonte: Dados compilados pelo autor (2022)

4.6 INOVAÇÃO EM SERVIÇOS

A inovação no setor de serviços passou a ser analisada sob viés científico na década de 1990. (TIGRE; PINHEIRO, 2019). Nesse sentido, é importante mencionar “[...] que existem menos contribuições teóricas do que empíricas sobre inovação em serviços.” (GALLOUJ; SAVONA, 2010 *apud* FERREIRA *et al.*, 2015, p. 102). Há tendência a *gaps* na literatura desse assunto. (ODEA; AYAVOO, 2020).

Tigre e Pinheiro (2019) apontam como a literatura atingiu um nível de abrangência, na qual também assume relevância “[...] categorias não tecnológicas; estruturas menos formais e mais flexíveis de inovação; serviços rompendo fronteiras e se agregando a produtos materiais.” (TIGRE; PINHEIRO, 2019, p. 54). Assim parece que são criadas realidades que aumentam o campo de pesquisa em inovação mais do que se produz para interpretá-lo.

Ferreira *et al.* (2015) explica que, para compreender mais facilmente a inovação no setor público, é recomendável assimilar sobre a inovação de serviços de uma forma geral. Gallouj e Weinstein (1997) propuseram as fundações de uma teoria que possa ser usada para interpretar inovações no setor de serviços.

As bases empíricas dos trabalhos acadêmicos sobre inovação estão no setor de indústria e manufatura. Ao analisar o setor de serviços percebe-se que métodos históricos de

mensurações econômicas (produtividade) são de difícil aplicação no setor de serviços, assim como é difícil medir incrementos qualitativos. (GALLOUJ; WEINSTEIN, 1997).

Ainda é característico do setor de serviços que inovações, tanto quantitativas quanto qualitativas, não necessariamente se atrelam a avanços tecnológicos tangíveis ou manufaturados, o que converge com o conceito de inovação de Schumpeter (1997), que era amplo e abrangente. Incrementos qualitativos no setor de serviços estão diretamente relacionados a atributos e competências (especialmente conhecimento) envolvidos na entrega do serviço ao usuário. Põe-se que serviços são saídas (*outputs*) de um processo de forma que pode haver inovação tanto no método de produção ou criação quanto no produto final. (GALLOUJ; WEINSTEIN, 1997; ODEA; AYAVOO, 2020).

É assinalável que no setor de serviços pode ser difícil tanto a padronização dos resultados finais quanto dos meios utilizados para prestar o serviço ao usuário/cliente. Mesmo a percepção da qualidade e benefícios dos serviços prestados pode ser subjetiva e, portanto, variar entre diferentes receptores de um mesmo serviço. Muitas vezes no setor de serviço, para que haja uma performance otimizada do resultado final, é requerido ou necessário que o usuário seja capaz de compreender ou de interagir com o serviço sendo oferecido. (GALLOUJ; WEINSTEIN, 1997).

Inovação radical em serviços refere-se a novos serviços oferecidos, que não possuem características em comum com serviços prestados anteriormente. A assimilação e o aproveitamento do usuário em relação ao serviço podem ser particularmente complexos nesses casos, uma vez que o usuário, limitado pelo conhecimento que era aplicado no serviço tradicional, pode não confiar ou simplesmente ser incapaz de beneficiar-se do serviço inovado – exemplo foi a criação das redes sociais. (GALLOUJ; WEINSTEIN, 1997).

Inovações com aprimoramentos em serviços nem sempre são evidentes ao observador e podem ocorrer de diversas formas. Nesse caso não ocorrerão mudanças nas características do serviço aprimorado. Durante a prestação de serviços ocorre naturalmente um aprendizado do prestador a respeito de formas de aprimorar resultados e métodos. As redes sociais com a oferta de um número maior de contatos que podem ser adicionados são um exemplo atual. (GALLOUJ; WEINSTEIN, 1997).

Inovações incrementais em serviços envolvem mudanças nas características estruturais do processo ou do resultado. Ocorrem com a substituição de elementos tradicionais ou acréscimos de novos elementos sem excluir os anteriores. Um exemplo foi o implemento de serviço de frigobar em hotéis. (GALLOUJ; WEINSTEIN, 1997).

Inovações *ad hoc* resultam da interação entre pessoas e/ou organizações. Por exemplo, decoradores que discutam com o cliente alternativas para o ambiente ficar de acordo com a preferência de quem está sendo atendido (similar a diversas outras formas de consultoria ou oferta de serviços com aplicação de conhecimento técnico para criar soluções pontuais). Essas inovações ocorrem com a criação de conhecimento inédito ou conhecimento combinado pelas partes envolvidas. Inovações customizadas podem ser classificadas tanto como *ad hoc* quanto como incremental, dependendo de qual elemento for predominante. (GALLOUJ; WEINSTEIN, 1997).

Inovações recombinaivas referem-se a novos serviços criados com a combinação de características de diferentes serviços tradicionais ou novos serviços criados com a segregação de características do mesmo serviço tradicional. Inovações baseadas na adição de novas características também são recombinaivas, mesmo que não decorram de serviços preexistentes. Um exemplo é o serviço de recrutamento de colaboradores englobar análise de quadro de trabalho, lista de retrabalhos dispensáveis, divulgação de vagas e análise de candidatos, ou o prestador de serviço ser contratado apenas para uma dessas atividades ou pelo menos não todas ao mesmo tempo. (GALLOUJ; WEINSTEIN, 1997).

Inovação formal caracteriza-se por não ser uma mutação nem qualitativa nem quantitativa. Os elementos do serviço já existiam implicitamente, mas não existiam como um determinado imaginário popular ou efeito psicológico. O serviço de restaurante pode ser ofertado como uma simples forma de se alimentar ou como um momento de cultivar laços afetivos e convívio familiar ou social. (GALLOUJ; WEINSTEIN, 1997).

Tigre e Pinheiro (2019) explicam como o advento da internet trouxe inovações disruptivas em serviços:

O desenvolvimento de uma economia intensiva em informação se apoia no tripé digital formado pelo aumento da velocidade de processamento de dados, expansão da capacidade de armazenamento e crescente largura de banda. A sinergia entre esses três vetores vem possibilitando o desenvolvimento de inovações radicais na qualidade, eficiência e escopo dos serviços. (TIGRE; PINHEIRO, 2019, p. 04).

Com esse tripé viabilizou-se a internet dos serviços e a inteligência artificial, por meio das quais, hoje, existe oferta de serviços em publicidade direcionada, foco maior no consumidor, mercado financeiro e serviços por intermédio da conexão de *smartphones* entre ofertantes e demandantes. (TIGRE; PINHEIRO, 2019).

Assim, o setor de serviços causa grande impacto na sociedade e na economia. Geissinger, Laurell e Sandströmb (2020) apontam que a própria lógica econômica de comercializar a

propriedade ou o aluguel de bens e serviços passou a ser combinada com transações não econômicas como “compartilhar, emprestar, presentear e trocar.” (GEISSINGER; LAURELL; SANDSTRÖMB, 2020, p. 01, tradução nossa). Por meio dos serviços prestados pelas plataformas decorrentes da Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) concretizou-se a economia de compartilhamento que abrange cada vez mais novos setores da economia.

Tigre e Pinheiro (2019) identificam cinco áreas de oportunidades de inovação por meio da TIC, conforme Figura 2 na página a seguir:

Figura 2 - Oportunidades e impactos potenciais das plataformas de serviços.

Oportunidades	Efeitos	Plataformas (exemplos)	Impactos potenciais
Desintermediação	Substituição ou eliminação de intermediários	Amazon Fintechs ZAP imóveis Mercado Livre WhatsApp	Substituição de lojas físicas, corretores, bancos e serviços de telecomunicações
Servitização	Transformar produtos em serviços e agregar serviços aos produtos	Spotify Netflix SaaS Kindle (Amazon)	Eliminação de mídias e instalações físicas, prestação de novos serviços <i>on-line</i>
Aproveitamento de ativos ociosos	Reduzir a especialização de ativos	Airbnb Uber Groupon	Compartilhamento de recursos, resultando na menor necessidade de investimentos em ativos fixos
Reúso de módulos e componentes	Reaproveitar soluções prévias	Fábricas de <i>software</i>	Redução de custos de pesquisa e desenvolvimento, maior customização e facilidade de formatação de pacotes
Produção de conteúdo pelos usuários	Mercado de duas pontas, produtos e serviços disponibilizados por usuários	Facebook LinkedIn Google Wikipédia	Redução ou eliminação da necessidade de produzir conteúdo próprio

Fonte: TIGRE; PINHEIRO, 2019, p. 8.

Conforme a Organização dos Estados Americanos (OEA), também no setor público observa-se inovações decorrentes da internet e mobilidade:

A tecnologia está avançando a passos largos no mundo de hoje e junto com ela a comunicação. O E-Governo, também conhecido como governo digital, utiliza essa tecnologia da informação e da comunicação para ajudar os governos a se tornarem mais acessíveis para os constituintes, melhorar seus serviços, eficiência, e tornar-se mais conectados as outras partes da sociedade. A OEA apóia o governo digital, pois permite maior transparência e acesso à informação, melhorando assim a relação com os cidadãos. (OEA, 2021).

Ferreira *et al.* (2015) analisa inovação no setor público à luz da inovação em serviços, conforme segue.

[...] as inovações analisadas se fundamentam fortemente no componente tecnológico, no caso específico, sistemas de informações que alimentam grandes bancos de dados. Pode-se apontar ainda a abordagem da demarcação que se fundamenta na inovação organizacional e inovação em serviços baseados em conhecimento [...]. (FERREIRA *et al.*, 2015, p. 113).

Odea e Ayavoo (2020), em uma pesquisa empírica sobre gestão de conhecimento em empresas do setor de serviços em países em desenvolvimento, demonstraram, com dados quantitativos, que gestão de conhecimento contribui para a inovação. Corroborando, Colombo e Rodrigues (2011) relacionam a capacidade de produzir e inovar do setor de serviços às competências e conhecimento das organizações.

Assim, aprendizado organizacional e conhecimento mostram-se fundamentais e diretamente relacionados à capacidade de produção e de inovação do setor de serviços (no nível público e privado). A prestação de serviço mais valorosa e de difícil substituição é exatamente a relacionada à aplicação de conhecimento específico em soluções necessárias. Sem aprendizado torna-se impossível inovar para enxugar gastos e melhorar a qualidade dos serviços. Portanto, faz-se necessária a busca de material e pessoal qualificado e atualizado para a excelência no setor de serviços.

O desenvolvimento de TIC trouxe uma infinidade de oportunidades de inovação no setor de serviços, o que acabou sendo crucial para o poder público melhorar serviços, enxugar burocracia e cortar desperdícios. Portanto, conhecimento sobre essas tecnologias deve ser absorvido constantemente pela administração pública a fim de rever práticas arcaicas e identificar oportunidades de aperfeiçoamento (Quadro 6).

Quadro 6 - Síntese teórica sobre inovação em serviços

Autores	Síntese
GALLOUJ; WEINSTEIN (1997); ODEA, AYAVOO (2020)	Apontam que é característico do setor de serviços que inovações, tanto quantitativas quanto qualitativas, não necessariamente se atrelam a avanços tecnológicos tangíveis ou manufaturados. Incrementos qualitativos no setor de serviços estão diretamente relacionados a atributos e competências (especialmente conhecimento) envolvidos na entrega do serviço ao usuário. Põe-se que serviços são saídas (outputs) de um processo de forma que pode haver inovação tanto no método de produção ou criação quanto no produto final.

(Continua)

Autores	Síntese
GALLOUJ; WEINSTEIN (1997)	Inovação radical em serviços refere-se a novos serviços oferecidos, que não possuem características em comum com serviços prestados anteriormente.
GALLOUJ; WEINSTEIN (1997)	Inovações com aprimoramentos em serviços nem sempre são evidentes ao observador e podem ocorrer de diversas formas. Nesse caso não ocorrerão mudanças nas características do serviço aprimorado. Durante a prestação de serviços ocorre naturalmente um aprendizado do prestador a respeito de formas de aprimorar resultados e métodos.
GALLOUJ; WEINSTEIN (1997)	Inovações incrementais em serviços envolvem mudanças nas características estruturais do processo ou do resultado. Ocorrem com a substituição de elementos tradicionais ou acréscimos de novos elementos sem excluir os anteriores.
GALLOUJ; WEINSTEIN (1997)	Inovações ad hoc resultam da interação entre pessoas e/ou organizações. Essas inovações ocorrem com a criação de conhecimento inédito ou conhecimento combinado pelas partes envolvidas. Inovações customizadas podem ser classificadas tanto como ad hoc quanto como incremental, dependendo de qual elemento for predominante.
GALLOUJ; WEINSTEIN (1997)	Inovações recombinaivas referem-se a novos serviços criados com a combinação de características de diferentes serviços tradicionais ou novos serviços criados com a segregação de características do mesmo serviço tradicional. Inovações baseadas na adição de novas características também são recombinaivas, mesmo que não decorram de serviços preexistentes.
GALLOUJ; WEINSTEIN (1997)	Inovação formal caracteriza-se por não ser uma mutação nem qualitativa nem quantitativa. Os elementos do serviço já existiam implicitamente, mas não existiam como um determinado imaginário popular ou efeito psicológico.

Fonte: Elaborado pelo autor (2022)

4.7 FRAMEWORK TEÓRICO

Partindo dos pressupostos históricos inicialmente apresentados, antecedendo à lógica contemporânea de administrar o setor público, busca-se articular os preceitos teóricos concomitantemente utilizados na pesquisa, os quais guiaram a discussão de dados e embasaram os resultados. Para tanto, aponta-se no final deste capítulo uma figura com o modelo de análise, descrevendo as interligações e complementações de ideias através de quadros. Nos próximos parágrafos intenciona-se explicar como se encontrou o fundamento conclusivo, que abrange e ao mesmo tempo se sustenta no fluxo lógico que o antecede

A forma atual de utilizar o montante do orçamento público para financiar os serviços ofertados à população inicia-se no surgimento do Estado e sua relação com a sociedade. A incumbência do aparato de estatal de se valer do poder coercitivo e do monopólio da violência para arrecadar recursos compulsoriamente é, desde o seu início, perene. No entanto, a NAP é resultado de uma construção histórica progressiva no Brasil. O que se concretiza graças aos princípios administrativos, que por sua vez têm preceitos legais utilizados na gestão pública a partir da implantação do PDRAE. Desta maneira, para que haja

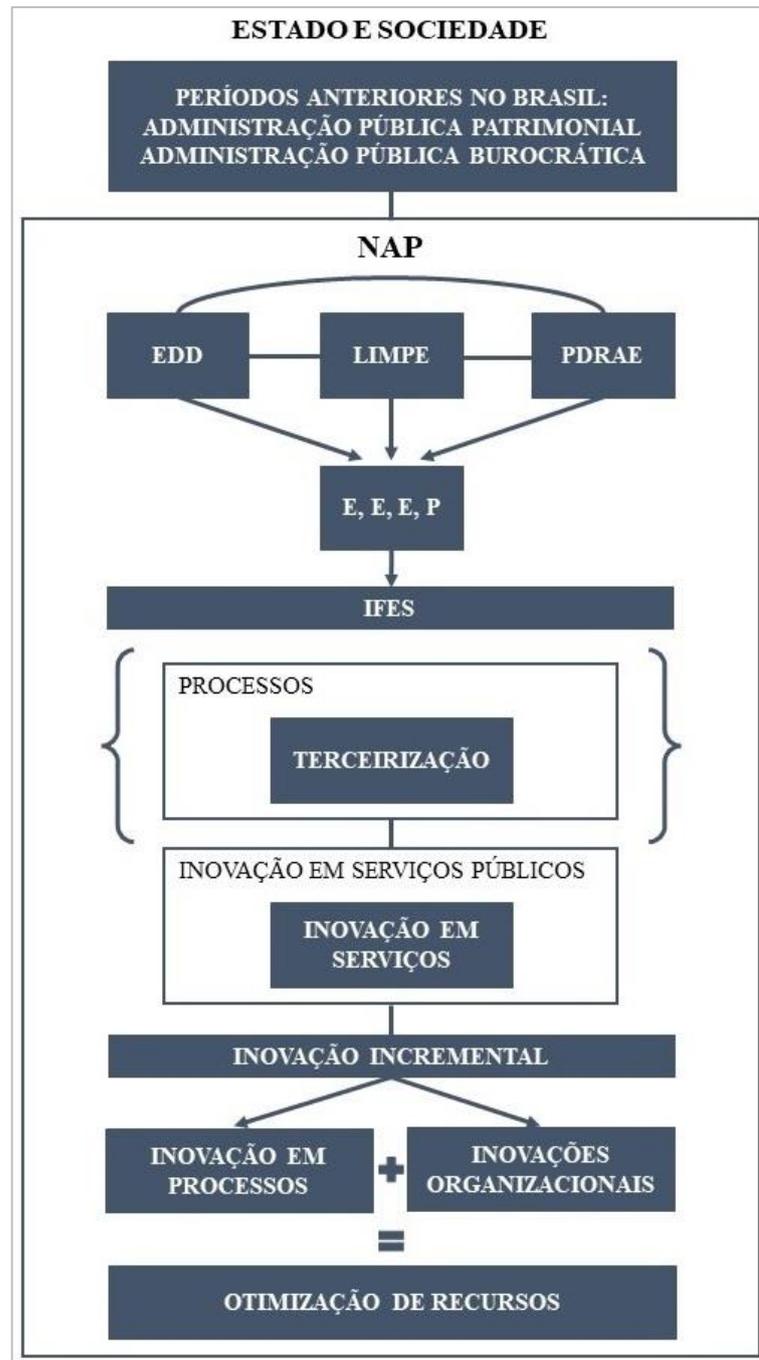
o EDD de maneira contentatória, utiliza-se o LIMPE de forma norteadora e limitadora ao PDRAE.

As IFES encontram-se responsáveis por atender concomitantemente a todas restrições e obrigações legalmente previstas nos seus objetivos organizacionais, que em última instância são de interesse comum por efeito do EDD, que submete a existência dos órgãos da administração estatal à lógica das necessidades da população. Para tanto, torna-se necessário que essas instituições busquem otimizar seus resultados de acordo com os conceitos gerenciais levantados até aqui, sob pena de incorrer em violações legais.

Portanto, a fim de cumprir os objetivos desta pesquisa, será feita uma análise acadêmica dos processos de gestão de contratos de terceirização da UFRGS, sobre os quais tem-se a pretensão de certificar-se que estão de acordo com o contexto gerencial descrito, conforme literatura de inovação em serviços levantada, restringida e complementada pelos conceitos constatados no levantamento bibliográfico que foi feito se referindo ao setor público.

Desta maneira, através de arcabouço teórico, infere-se que inovar incrementalmente processos e temas organizacionais possui o potencial de otimizar os recursos da UFRGS, o que se alinha a toda cadeia lógica feita até o presente parágrafo e que, por fim, é expressado de maneira gráfica a seguir:

Figura 3 - Framework Teórico



Fonte: Elaborado pelo autor (2022)

5 METODOLOGIA

Neste capítulo está detalhada a proposta do percurso metodológico que se pretende adotar no processo de coleta de dados empíricos, bem como em sua análise. Para tanto, entende-se que é necessário apresentar inicialmente os conceitos estruturantes acerca de diversas alternativas disponíveis para realizar a pesquisa científica. Na sequência serão indicadas as opções metodológicas propostas para realizar este estudo. Além disso, apresentar-se-ão o objeto, a classificação e as técnicas da presente pesquisa.

É buscado valer-se da metodologia adotada para apurar dados objetivos e reproduzíveis, servindo de base empírica para inferências lógicas que atendam aos objetivos de pesquisa. Baseia-se em ações que recolham retratos da realidade de forma positiva, sem enviesamentos ou impressões particulares, sobre os quais se aplica uma lógica matemática que constituirá em uma análise sem contradições. Entende-se que não há enviesamento no caso de terceiros analisarem o mesmo aspecto do tema de pesquisa que for descrito neste estudo e constatarem o mesmo fato apontado neste texto. (LOZADA, 2019).

Os objetivos de pesquisa são soluções organizacionais, as quais se espera conceber de forma coerente aos dados encontrados e cujos fatos revelados por esses dados impliquem sentidos que respondam logicamente a pergunta problema. (DEMO, 2007; LOZADA, 2019). Complementa-se de forma sintética por Lozada (2019):

[...] método é o caminho pelo qual se chega a determinado resultado. Ou melhor: o método indica como o pesquisador deve proceder ao longo do caminho para obter o resultado pretendido. Para tanto, o método se apresenta como um conjunto de processos ordenado, regular, explícito e passível de repetição que deve ser seguido em uma investigação para que ela seja capaz de atingir dado fim. (LOZADA, 2019, p. 144).

Buscou-se articular as atividades de pesquisa valendo-se dos conhecimentos adquiridos durante a revisão teórica para que fosse possível a escolha das técnicas mais adequadas a fim de responder a pergunta problema. Tem-se a expectativa de que o conhecimento gerado seja útil à sociedade sendo aplicado em organizações com os mesmos desafios que a instituição investigada.

5.1 OBJETO DE PESQUISA

O objeto de pesquisa consiste no processo de gestão de contratos de serviços terceirizados da UFRGS. A UFRGS foi criada em 1934 como Universidade de Porto Alegre. Após, incorporou as Faculdades de Direito e de Odontologia de Pelotas e a Faculdade de Farmácia de Santa Maria, em 1947, passando a ser denominada Universidade do Rio Grande do Sul (URGS). Posteriormente, essas unidades foram desincorporadas da URGS com a criação da Universidade de Pelotas e da Universidade Federal de Santa Maria. Em dezembro de 1950, a Universidade foi federalizada, passando à esfera administrativa da União. Desde então a UFRGS passou a ocupar posição de destaque no cenário nacional como um dos maiores orçamentos do Estado do Rio Grande do Sul e como a primeira em publicações e a segunda em produção científica, entre as instituições federais, considerando o número de professores. No primeiro semestre de 2019 havia mais de 30 mil alunos de graduação e mais de 19 mil em pós-graduação. (UFRGS, 2021).

Análisa-se a inovação presente nas atividades de apuração de faturas dos serviços terceirizados gerenciados pela UFRGS, observando seu potencial de otimizar gastos de forma que essas ações estejam concretizando os princípios da administração pública e, assim, seja possível avaliar alternativas de inovação.

A iniciativa do trabalho está contida no Programa de Incentivo Educacional da UFRGS, que estimula os servidores da Universidade a ampliarem sua qualificação a partir da realização de cursos de educação formal parcialmente custeados pela Universidade.

As informações a serem coletadas que viabilizaram esta pesquisa são de domínio público nos termos da Lei 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, sendo utilizadas exclusivamente no interesse da coletividade e da administração pública.

O setor responsável pela gestão dos contratos de terceirização da UFRGS é a Departamento de Gerência de Serviços Terceirizados (DEPGERTE). A GERTE “foi criada na Universidade em Junho de 2007 com o propósito de administrar a prestação dos serviços contínuos terceirizados.” (UFRGS, 2020a).

Ainda,

[...] a terceirização – transferência da execução de atividades a terceiros – é uma realidade mundial que se faz presente nos órgãos públicos com cada vez mais força. Na UFRGS, a força de profissionais terceirizados nos serviços contínuos corresponde hoje a aproximadamente 40% em relação ao nosso quadro de servidores. (UFRGS, 2020a).

A UFRGS também se destaca por ser uma entidade de elevado orçamento – R\$ 1.973.505.351,27 foi o montante de ingressos em 2019, conforme demonstrações contábeis publicadas (UFRGS, 2019), em que são encontrados contratos de terceirização com centenas de postos – 1.509 funcionários até outubro de 2020, distribuídos por 22 contratos (UFRGS, 2020b), servindo, portanto, de relevante exemplo para o estudo.

Assim, entende-se que o conhecimento gerado por este caso pode ser útil a diversas instituições (públicas e privadas), cujo desafio é compartilhado com a GERTE. Uma vez que a UFRGS possui uma dimensão considerável infere-se que poucas instituições necessitariam de soluções mais complexas do que as encontradas na presente pesquisa, de forma que a maior parte das organizações pode se valer dos exemplos apontados, pelo menos de forma incipiente. Ainda, ressalta-se que, em virtude de a UFRGS ser uma instituição pública executora de um grande orçamento, é interessante a toda sociedade que sua gestão seja analisada e criticada em busca dos direitos fundamentais comuns que obrigam o Estado a zelar pelo patrimônio coletivo. Assim, está embasada a relevância do caso para estudo.

5.2 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

Trata-se de estudo descritivo uma vez que o objetivo da pesquisa é descrever como os processos no órgão sendo estudado potencialmente contribuem para a otimização de recursos atendendo aos princípios da administração pública. Cooper e Schindler (2016, p. 22) afirmam que “um estudo descritivo tenta encontrar respostas para as perguntas quem, o quê, quando, onde e, algumas vezes, como. O pesquisador tenta descrever ou definir um assunto, muitas vezes criando um perfil de um grupo de problemas, pessoas ou eventos”.

A pesquisa é considerada qualitativa quanto a sua abordagem conforme Cooper e Schindler (2016, p. 145): “a pesquisa qualitativa é projetada para dizer ao pesquisador como (processo) e por que (significado) as coisas acontecem de determinada forma”. A análise dos resultados é descritiva, buscando elucidar como os dados coletados explicam o problema de pesquisa por meio das inovações coletadas.

Esta pesquisa é um estudo de caso único baseado na observação participante, pesquisa documental e levantamento bibliográfico, ocorrida dentro das rotinas de apuração de fatura e repactuação de contratos de prestação de serviços de mão de obra terceirizada dentro da

UFRGS, complementados por entrevistas em profundidade e trabalhos acadêmicos anteriormente publicados sobre a mesma instituição. Escolheram-se tais técnicas pelo fato de viabilizarem construir conhecimento por meio de fatos analisados que ocorrem repetidamente em diversas organizações públicas, viabilizando construir conhecimento útil à comunidade.

Os documentos são rigidamente arquivados de forma a permitir revelar os fatos analisados com detalhes, tanto presentes quanto passados, enquanto as observações possibilitam conceber a realidade em sua manifestação corrente em tempo real, viabilizando o confronto de dados com a validação mútua.

As entrevistas viabilizam complementar a visão de outras pessoas sobre a mesma realidade a fim de mitigar os riscos de constatações enviesadas. Ao final será possível comparar as constatações da presente pesquisa com os demais trabalhos já publicados sobre a mesma instituição.

No que tange à construção de conhecimento no estudo de caso, Yin (2015, p. 40) afirma que “para os estudos de caso, é altamente desejado o desenvolvimento de teoria como parte da fase de projeto. A teoria necessária pode ser comum e simples”. O presente estudo busca demonstrar se a inovação dentro da GERTE está relacionada à performance, e como ocorre ou ocorreria essa relação. Está sendo utilizado como medida de performance o atendimento aos princípios da administração pública já citados no capítulo do referencial teórico. Quanto à adequação do estudo de caso, Yin (2015) discorre que

Quanto mais suas questões procurarem explicar alguma circunstância presente (por exemplo, “como” ou “por que” algum fenômeno social funciona), mais o método do estudo de caso será relevante. O método também é relevante quando suas questões exigirem uma descrição ampla e “profunda” de algum fenômeno social. (YIN, 2015, p. 4).

Quanto à natureza, define-se conforme Nunes e Souza (2020, p. 09): “trata-se de uma Pesquisa Aplicada, pois objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos e envolve verdades e interesses locais”. Conforme Cooper e Schindler (2016),

[...] a pesquisa aplicada tem uma ênfase prática em solução de problemas. Seja o problema negativo, como corrigir um sistema de estoque que está resultando em perdas de vendas, ou uma oportunidade de aumentar o lucro dos acionistas por meio da aquisição de outra empresa, a resolução de problemas predomina. (COOPER; SCHINDLER, 2016, p. 15).

Assim a presente pesquisa visa aumentar a eficiência da organização analisada diante dos princípios da administração pública.

Conforme Collis e Hussey (2005), a lógica adotada na análise foi dedutiva, pois se analisa a realidade do caso a partir do conhecimento teórico assimilado, ou seja, parte-se do geral para o específico.

Está sendo feita essa análise sobre a GERTE por conta do autor ser Técnico-Administrativos em Educação da UFRGS e exercer funções relacionadas aos processos contábeis e financeiros do setor. Durante as atividades profissionais cotidianas pautou-se a possibilidade de qualificar o trabalho sendo executado ou utilizar as rotinas de tarefas como objeto de análise científica que possa propiciar conhecimento e crítica em relação ao tema escolhido podendo ser aplicada em outras instituições que possuam desafios em comum com a universidade em questão.

5.3 TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS

Iniciou-se pela revisão de literatura de acordo com Yin (2015) em que o referencial teórico contempla os conceitos utilizados na análise da pesquisa. “O caminho começa com uma revisão minuciosa da literatura e com a proposição cuidadosa e atenta das questões ou objetivos da pesquisa.” (YIN, 2015, p. 03). Abordou-se o tema de estudo a partir de referências atualizadas, com cobertura dos assuntos que serão tratados na análise dos resultados. As referências teóricas foram comentadas e criticadas conforme aplicável aos objetivos da pesquisa.

De acordo com Yin (2015, p. 109), “[...] a informação documental é, provavelmente, relevante para todos os tópicos de estudo de caso”. Assim os registros do órgão analisado servirão como forma de espelhar a realidade a ser analisada. Nesse contexto, busca-se registros de processos implantados, controles de despesa e relatórios de performance. Os documentos são eletrônicos conforme estratégia da instituição desde 2015, estando disponíveis na rede de dados da Universidade assim como no seu sítio na internet.

Prioritariamente serão avaliados os seguintes documentos com seus respectivos objetivos:

- a) Planilhas de discriminação de faturas que evidenciem grau de eficiência e eficácia na sua apuração;
- b) Processos administrativos que evidenciem orçamentos licitatórios a serem avaliados;

- c) Planilhas que evidenciem grau de eficiência e eficácia de automatização de processos por meio de sistemas eletrônicos;
- d) Planilhas que evidenciem grau de eficiência e eficácia de automatização de geração de relatórios gerenciais por meio de sistemas eletrônicos;
- e) Planilhas que evidenciem grau de eficiência e eficácia de adequação da despesa pública às necessidades operacionais e legais transformadas pela ocorrência da epidemia de COVID-19 a partir de 2020.

Além disso, tem-se a expectativa que no decorrer da pesquisa análises complementares aos demais dados tornarão necessárias novas buscas.

A observação do autor dentro da instituição é mais facilmente viabilizada por ser colaborador dessa. Cooper e Schindler (2016) defendem o método:

A versatilidade da observação faz dela uma fonte primária indispensável e um complemento para outros métodos. Muitos acadêmicos têm uma visão limitada dela, relegando-a a uma técnica sem importância no campo da coleta de dados, ignorando o potencial da observação para forjar decisões empresariais e negando sua posição histórica como meio criativo de obter dados primários. (COOPER; SCHINDLER, 2016, p. 173).

Analisar-se-ão as inovações ocorridas com a observação do autor, verificando sua relação com a performance da instituição sob a perspectiva da relação entre custos e benefícios. Ainda, durante o cotidiano de trabalho será realizado um diário de campo onde serão registradas ocorrências que atendam aos seguintes requisitos:

- a) Oportunidades de aperfeiçoamento por meio da automatização de tarefas;
- b) Oportunidades de aperfeiçoamento por meio da exclusão de tarefas;
- c) Oportunidades de aperfeiçoamento substituindo tarefas alongadas ou custosas por tarefas mais enxutas.

Através do diário de campo será buscado descrever e contextualizar, em forma de relatório, os dados observados tais como: indivíduos envolvidos, tarefas a serem feitas, conhecimento e informações relacionadas ao tema em pauta, valores financeiros e demais características que aparentem serem relevantes para os objetivos da presente pesquisa. Em dias onde não haja episódios a serem registrados, serão anotados fatos relevantes tangentes ao

tema de pesquisa ou que indiquem falhas e riscos nos processos da GERTE. Lozada (2019) sobre diário de campo:

O diário de campo é um instrumento de coleta de dados composto por registros e anotações realizadas no ato da observação de algum objeto, lugar, comunidade, acontecimento social. O pesquisador descreve rigorosamente o que está observando, de modo que as suas anotações reflitam os seus sentimentos, comentários, reflexões e experiências [...].

As informações colhidas servem para registrar, ao fim das observações, um panorama do que foi observado. A ideia é compreender e explicar o que foi pesquisado. (LOZADA, 2019, p. 194).

As entrevistas dos colaboradores envolvidos nos aspectos financeiros e contábeis dos contratos de terceirização visam coletar impressões sobre o tema de pesquisa, adicionando suas impressões pessoais sobre a efetividade dessas inovações. Serão convidados dois servidores a participar da pesquisa, um responsável pelo sistema de controle de faturas e outro pelos orçamentos licitatórios para a contratação dos serviços terceirizados. Como suas rotinas profissionais estão diretamente relacionadas ao tema da pesquisa, entende-se serem fonte de dados indispensável à triangulação do estudo de caso. Tratam-se de entrevistas narrativas que, conforme Cooper e Schindler (2016, p. 159), constituem “Solicitar que os participantes relatem suas experiências e sentimentos pessoais em relação a eventos históricos ou comportamento passado.”

Complementa-se de acordo Lakatos e Marconi (2017),

A entrevista qualitativa, junto com a observação participante, é a técnica mais usual na investigação qualitativa. A diferença entre ambas as técnicas é, segundo Eisman, Bravo e Pina (1998, p. 275), a “artificialidade com a qual se leva a cabo a entrevista frente à naturalidade dos cenários de observação”. (LAKATOS; MARCONI, 2017, p. 318).

Ainda, por ser de natureza interativa, a entrevista, de acordo com Alves-Mazzoti e Gewandsznajder (1999 *apud* LAKATOS; MARCONI, 2017, p. 338), “permite tratar de temas complexos, que dificilmente poderiam ser investigados adequadamente através de questionários, explorando-os em profundidade”. Conforme Lozada (2019, p. 193): “[...] o entrevistador faz perguntas espontaneamente à medida que a entrevista avança”. De acordo com Gray (2012 *apud* LOZADA, 2019, p. 194): “[...] os roteiros não estruturados permitem uma abordagem mais subjetiva, deixando o pesquisador livre para aprofundar alguns tópicos [...] a fim de atingir os objetivos da pesquisa”. Parte-se de um ponto inicial direcionado a cada

entrevistado de acordo com suas competências a partir do qual se desenrola livremente a entrevista conforme disposição do entrevistado e oportunidades de aprofundar informações reveladas pelas primeiras respostas como potencialmente interessantes.

Denomina-se os entrevistados como “A” e “B”. O primeiro, é responsável pela apuração de faturas, “B” é responsável pelas planilhas de custos orçadas para as licitações. A título de não enviesar a intenção do informante, não será exposto o tema de pesquisa, só se deixará claro que se trata de material para uma dissertação no curso de administração de empresas. Após os temas terem sido explorados, será indagado ao servidor entrevistado se deseja fazer alguma manifestação.

Será perguntado à “A” a respeito das inovações implantadas no seu processo de trabalho desde 2015. Será solicitado ao entrevistado comentar os ganhos de tempo, dinheiro e demais recursos que acredita terem sido otimizados através das mudanças ocorridas. Após, será questionado se indentificou custos e perdas nessas mesmas ações.

Já que “B” possui um cargo de chefia no seu departamento, entende-se que este servidor está habilitado a ter uma visão sistêmica de processos e operações dentro do setor e dentro das demais áreas da UFRGS. Assim, sua contribuição será baseada em indicar um ponto a ser pesquisado nesta dissertação dentro do tema de processos de gestão de contratos de terceirização da UFRGS, desde que seja estratégico para a eficácia da GERTE.

Por fim, o levantamento bibliográfico se refere a pesquisas realizadas dentro da instituição sendo estudada e disponível a acesso público no seu sistema de biblioteca *on-line*. Será confrontada a visão dos entrevistados, do autor e das demais obras realizadas tendo por objeto de análise as atividades descritas no presente trabalho. De acordo com Lozada (2019),

Uma bibliografia é a relação de fontes de informação utilizadas em um trabalho, um estudo ou uma pesquisa. Ela é composta por livros, monografias, teses, dissertações, artigos de periódicos, doutrinas, trabalhos de eventos, material cartográfico, materiais audiovisuais, etc. – tanto físicos quanto digitais (APPOLINÁRIO, 2004). Partindo desse pressuposto, o levantamento, também chamado de “pesquisa bibliográfica”, é a busca de informações, em fontes bibliográficas, que se relacionem ao problema de pesquisa e o fundamentem. (LOZADA, 2019, p. 158).

Inicialmente buscou-se no acervo *on-line* da UFRGS pelo termo “gerte UFRGS”. Foram encontradas três dissertações. Após, procurou-se por teses e dissertações realizadas por servidores atualmente no quadro do setor. Encontrou-se mais um trabalho.

Inicialmente, sendo filtradas teses e dissertações, deparou-se com os seguintes trabalhos correspondentes ao tema desta pesquisa entre o período de 2015 e 2020:

- a) Construção de processos a partir de normas externas: um estudo realizado no setor de gestão de contratos terceirizados de serviços contínuos de uma IFES;
- b) Aplicação da metodologia bpm em uma IFES: proposição de um modelo estendido;
- c) Histórias e trajetórias da terceirização na UFRGS.

Adicionalmente procurou-se no acervo da UFRGS por teses e dissertações realizadas por servidores atualmente no quadro do setor. Encontrou-se:

- a) O processo de inovação no método de contratação de empresas terceirizadas pelo setor público: um estudo de multicaso em três instituições governamentais.

Entende-se que a articulação entre as diferentes técnicas de coletas se complementam de forma a deixar a pesquisa mais robusta. Segundo Yin (2015, p. 109), “[...] são as [fontes de evidência] usadas mais comumente na realização da pesquisa de estudo de caso: documentação, registros em arquivos, entrevistas, observações diretas, observação participante e artefatos físicos”, Complementando com Yin (2015, p. 123), “a abordagem às fontes individuais de evidência, [...], no entanto, não é recomendada quando se conduzem pesquisas de estudos de caso. Ao contrário, um importante ponto forte da coleta de dados do estudo de caso é a oportunidade de usar diferentes fontes de evidência”.

5.4 ANÁLISE DE DADOS

Uma vez contextualizados a instituição analisada e o amparo teórico que analisa sua realidade será possível valer-se de perspectiva acadêmica para analisar os dados coletados. Tem-se dados primários (entrevistas, observação) e secundários (documentos, bibliografia). De acordo com Cooper e Schindler (2016, p. 88), “os dados secundários têm pelo menos um nível de interpretação inserido entre o evento e seu registro. Os dados primários são mais próximos da verdade e possuem maior controle sobre erros”.

A ligação dos dados com os resultados por meio da análise dos dados é explicada por Lozada (2019):

[...] essa fase [análise de dados] é importante pois é ela que constrói os elos para que os dados sejam finalmente transformados em informações. Tais informações, por sua vez, geram o conhecimento buscado desde o início da pesquisa. Em síntese, a análise dos dados guia o pesquisador ao encontro das respostas que foram o fomento inicial do estudo. (LOZADA, 2019, p. 203).

Apresentam-se os seguintes passos de análise de dados:

1. organizar e preparar os dados para a análise, o que envolve transcrever as informações coletadas dos instrumentos e organizá-las por tipo de dado, conforme a fonte da informação; 2. ler as informações coletadas e refletir sobre o seu significado global, verificando que ideias gerais foram obtidas na coleta de dados; 3. codificar os dados, ou seja, organizar as informações para atribuir significado a elas; 4. gerar, a partir da codificação dos dados, uma descrição geral do local, das pessoas, dos objetos de análise, etc.; 5. informar como a descrição e o tema serão apresentados na escrita dos resultados; 6. realizar a interpretação e extrair o significado dos dados. (CRESWELL, 2010 *apud* LOZADA, 2019, p. 205).

Segundo Gil (2017), em estudos de caso, é inevitável ao pesquisador fazer suas análises concomitante à coleta de dados. O autor segrega as etapas da análise dos dados em estudos de caso: codificação, categorização, exibição, busca de significados e busca de credibilidade. O relatório será de estrutura descritiva conforme redige o autor: “inicia-se [...] com uma **introdução**, que esclarece acerca da **organização das seções seguintes**, que podem se referir, por exemplo, aos vários aspectos da vida social de uma comunidade ou aos departamentos que compõem uma empresa.” (GIL, 2017, p. 113, grifo nosso).

Por meio dos dados coletados observar-se-á se existem evidências de aumento na confiabilidade das informações econômicas produzidas, mitigação de riscos de desperdícios, mitigação de riscos de passíveis trabalhistas, redução de trabalho braçal e oportunidades de economia por meio de iniciativas de inovação nos processos de apuração de fatura e pagamento dos contratos terceirizados. Tais fenômenos serão avaliados como maneira das iniciativas de inovação aproximarem a Universidade da contemplação dos princípios da administração pública.

Assim, as inovações serão descritas sob luz de Tonelli *et al.* (2016), Brandão e Bruno-Faria (2013), Bessant e Tidd (2019). Após, serão analisados e classificados de acordo com os seguintes critérios embasados na literatura citada:

- a) Nível de ineditismo (IPEA, 2017; NETO; PHILLIPI JR., 2011);
- b) Grau de relevância (COLOMBO; RODRIGUES, 2011; CORDOVA *et al.*, 2018; IPEA, 2017; TONELLI *et al.*, 2016);

- c) Objeto incrementado (BILINSKYI; NAZYROV; ZIDONIS, 2020; COLOMBO; RODRIGUES, 2011; CORDOVA *et al.*, 2018; FERREIRA *et al.*, 2015; IPEA, 2017; ZIYADIN *et al.*, 2020).

Após estes levantamentos, serão feitas comparações entre as diferentes características dos ocorridos conforme segue:

- a) Custos (DIAS, 2017; COLOMBO; RODRIGUES, 2011; GUIMARÃES *et al.*, 2012; IPEA, 2017; TEIXEIRA *et al.*, 2019);
- b) Benefícios (DIAS, 2017; COLOMBO; RODRIGUES, 2011; GUIMARÃES *et al.*, 2012; IPEA, 2017; TEIXEIRA *et al.*, 2019; TONELLI *et al.*, 2016);
- c) Conhecimento aplicado (AGUIAR, 2020; ODEA; AYAVOO, 2020; COLOMBO; RODRIGUES, 2011; CORRÊA *et al.*, 2020; IPEA, 2017; SORENSEN; TORFING, 2012; ZIYADIN *et al.*, 2020).

Em suma, nesse tópico foram descritas técnicas e classificações referentes ao método de análise de dados adotado para a presente pesquisa. Analisando a literatura disponível, optou-se por métodos qualitativos capazes de conceder respostas à pergunta problema, baseando-se nos dados coletados. Tem-se a expectativa de que analisar e classificar as inovações encontradas sintetizará os dados coletados de forma a permitir conclusões que revelem características comparáveis entre si. Uma vez munido desse conhecimento será possível identificar quais competências e oportunidades são mais favoráveis a inovações que se fazem necessárias para aperfeiçoar o referido modelo de gestão.

6 ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS

Os autores Guimarães *et al.* (2012) e Janissek *et al.* (2017) apontam como inovações podem ser ferramentas para gerir recursos em Universidades públicas, enquanto, baseando-se em Teixeira *et al.* (2019), identifica-se a função do agente público de concretizar a otimização, em consonância com a racionalização de gastos descrita por Dias (2017).

Ainda, a função do agente público também é restrita explicitamente na Constituição Federal de 1988 pelos princípios da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, vulgo “LIMPE”), de forma que iniciativas que empreendam incrementações nos processos internos das IFES são ações inovadoras fundamentais para atender aos valores do EDD. Tais valores são historicamente construídos através da manifestação da sociedade humanizada e fraterna que se tornou hegemônica no direcionamento das práticas estatais após os períodos anteriores, onde primeiramente o atendimento aos interesses da população era preterido, e posteriormente houve predominância de modos de trabalho engessados e custosos em vez da viabilidade à inovação que se encontra na NAP, corroborando com o preconizado pela implantação do gerencialismo, conforme referenciado e formalizado no PDRAE. (BRASIL, 1988; BRASIL, 1995; GUIMARÃES *et al.* 2012; DIAS, 2017; IPEA, 2017; JANISSEK *et al.*, 2017; OLIVEIRA; SANTOS, 2017; TEIXEIRA *et al.*, 2019; AGUIAR, 2020; SANTOS; STRADIOTO, 2020).

Desta forma, dado que a ampliação e a manutenção da UFRGS, por ser uma autarquia pública federal, são efeitos da arrecadação compulsória de recursos da sociedade que o Estado realiza coercitivamente em nome do bem comum, remete-se ao presente estudo. Assim, atentaria às características elementares do EDD se estes recursos não fossem direcionados eficientemente para atividades e processos que garantam a efetividade na sociedade, decorrida dos benefícios dos serviços prestados pela instituição, em decorrência de seu funcionamento eficaz. (LACOMBE, 2009; TONELLI *et al.*, 2016; SANTOS, 2017; TEIXEIRA *et al.*, 2019; OLIVEIRA; SANTOS; STRADIOTO, 2020).

Logo, pretende-se identificar processos e arranjos organizacionais sobre os quais empreendam-se análises que visem descrever como inovações incrementais podem ser inseridas no processo de gestão de contratos de terceirização da UFRGS, a fim de potencializar sua eficácia. (COLOMBO; RODRIGUES, 2011; DIAS, 2017; FURTADO; KIPPER; PRADELLA, 2012; GUIMARÃES *et al.* 2012; IPEA, 2017; AGUIAR, 2020; LOPEZ; DIAS; NEBOT, 2020).

Os serviços terceirizados se mostram fundamentais para as IFES em decorrência de serem uma gritante ferramenta de economia na contratação de serviços de apoio, como asseio, segurança e jardinagem, entre diversos outros. No entanto, a despeito da mão de obra exacerbadamente mais barata que estas contratações oferecem em relação a média dos servidores públicos diretos, o gerenciamento desta forma de aquisição de pessoal envolve processos como licitações, acompanhamento operacional e análises econômicas ou financeiras que, por vezes, se mostram custosos e complexos, acarretando enorme dispêndio à administração pública. Portanto, enxugar ao máximo estas atividades se mostra necessário e oportuno. Assim, pretende-se identificar competências e conhecimentos que permitam manter ou aumentar resultados qualitativos e quantitativos, despendendo menos ou não aumentando gastos com trabalho humano, em consonância ao preconizado pela NAP. (WEINSTEIN, 1997; COLOMBO; RODRIGUES, 2011; GUIMARÃES *et al.* 2012; MARCELINO; CAVALCANTE, 2012; FERREIRA *et al.*, 2015; HORBACH, 2016; TONELLI *et al.*, 2016; DIAS, 2017; SANTOS, 2017; GALLOUJ; ODE; DRUCK *et al.*, 2018; SOLIÑO, 2019; TEIXEIRA *et al.*, 2019; AGUIAR, 2020; ODEA; AYAVOO, 2020; CORRÊA, 2020).

No que tange aos resultados da coleta efetivada, de acordo com os instrumentos apontados na seção anterior, os dados apontam que a efetivação da função de otimização dos gastos e benefícios dos contratos de serviços terceirizados, culmina na avaliação dos valores cobrados pelos fornecedores, que ocorre através de planilhas analisadas por cada servidor da GERTE identificado por nome e matrícula funcional dentro dos processos de pagamentos. Destarte, conforme previsto pelo direito administrativo, em caso de desperdícios decorrentes de culpa ou dolo, os servidores poderão ser identificados e responsabilizados. (COLOMBO; RODRIGUES, 2011; FURTADO; KIPPER; PRADELLA, 2012; GARCIA, 2014; TONELLI *et al.*, 2016; COSTA; JARDIM, 2017; DIAS, 2017).

Uma vez que há profissional responsável pelo cálculo de cada um dos pagamentos efetivados, entende-se que, através da análise financeira e econômica que é feita sobre as despesas identificadas nas ocorrências do Apêndice A e no relatório de atividades, o patrimônio público possui a prerrogativa de ser controlado e protegido antes de haver a liquidação junto ao fornecedor do débito da Universidade. Por conseguinte, qualquer valor cobrado e identificado como indevido é descontado da fatura para fins de ajuste.

Ao criticar os processos encontrados nesta pesquisa, percebe-se a necessidade de atentar ao basilar princípio de que o esforço para manter controles contábeis deve ser compensado pela prevenção de desperdícios, ou perdas em geral, adicionado ao retorno

financeiro alcançado por estes dispositivos recorrentemente. Em suma, pode-se definir que, para fins de análise de custos contra benefícios, os pontos positivos podem ser encontrados mensurando os valores historicamente economizados, através dos descontos na fatura dos licitantes, somados ao risco de que o valor a economizar possa ser eventualmente ainda maior e seja necessário haver o referido processo para efetivar esta economia.

Em termos econômico-financeiros, o centro da pesquisa está nos diferentes processos que estão classificados no diário de campo (Apêndice A) e no relatório de atividades (Apêndice E), que são as horas extras e diárias, faturas mensais e diferenças de repactuação. Em todos estes casos, a tarefa do cálculo dos descontos sobre o valor apresentado na cobrança da empresa prestadora de serviço possui peculiar desafio e complexidade, de forma que as ponderações realizadas sobre os dados coletados foram feitas em seção individual por cada tipo de despesa. Também foram avaliados outros procedimentos necessários à análise do pagamento através de dados coletados segregadamente da observação direta do autor, tanto criticando os processos adotados atualmente, quanto avaliando alternativas de inovação. Entende-se, assim, estar composto um cenário de linha de raciocínio propício aos objetivos de pesquisa propostos.

Apurando-se o lado do custo destes processos, por conta do trabalho em *home office* que passou a ser executado desde o início da pandemia de COVID-19, a folha de pagamento foi o único gasto direto sofrido pela Universidade nas tarefas analisadas na presente pesquisa. Entende-se que as demais despesas que não computem mão de obra são necessárias, para fins de diagnóstico de ineficiência, apenas após o valor estrito do homem-hora não ser suficiente para apontar assimetria de custo-benefício no processo sendo pautado. Já que custos de acesso remoto através de tecnologia e manutenção de sistemas de dados atendem concomitantemente a toda a UFRGS, não apenas à GERTE, despreza-se, para fins de análise, a variabilidade que incorreria nestes esforços decorrente dos episódios constatados.

Assim, para fins de mensuração e referência financeira da despesa com mão de obra dos itens aqui analisados, busca-se identificar a remuneração bruta do servidor autor desta pesquisa, e executor das atividades descritas no diário de campo e no relatório de atividades (Apêndice E).

Conforme apontado no capítulo anterior, uma consulta realizada em 05/10/2021 no Portal da Transparência¹ aponta R\$ 6.837,25 para 200 horas mensais de trabalho durante o período dos dados levantados, inferindo sua hora de trabalho como R\$ 34,18, também já

¹ Sítio da internet <http://www.transparencia.gov.br/>.

apontado na seção anterior. Para fins de confronto com as despesas cujo valor do homem-hora deve ser considerado como ponto crítico do controle a ser analisado, fez-se o seguinte raciocínio: gastos previdenciários patronais consideram-se desprezados por conta da união ser provedora da própria previdência, portanto o acréscimo neste gasto público por conta do cargo do servidor, em termos virtuais, se equivale ao que concomitantemente a própria união arrecada para manter o pessoal atualmente inativo.

Ainda, partindo do pressuposto que o tempo produtivo é limitado aos dias úteis, e entendendo que a necessidade de pessoal se relaciona de maneira inversamente proporcional à produtividade e diretamente proporcional ao volume de trabalho, infere-se que a necessidade de servidores contempla inclusive os dias da folha de pagamento correspondente ao período legal de descanso para fins de análise financeira e econômica. Assim, analisou-se o valor da hora de trabalho em relação a uma jornada de oito horas diárias em dias úteis. Chega-se, portanto, à fórmula utilizada nesta pesquisa:

$\frac{\text{Remuneração Mensal Total}}{\text{Dias Úteis} \times \text{Jornada Diária}}$	(1.1)
--	-------

Estendendo o raciocínio já descrito anteriormente, conforme redação dos capítulos anteriores, listou-se os seguintes pontos críticos no que tange ao risco de comprometimento da performance da GERTE. Baseou-se em análise crítica e qualitativa através do confronto conjunto do relatório de ocorrências e do de atividades com a literatura revista, utilizando como critério para identificar os pontos cruciais as limitações e os nortes que a eficácia dos processos estudados devem possuir para estarem alinhados ao *framework* estruturado na seção anterior correspondente. (GALLOUJ; WEINSTEIN, 1997; COLOMBO; RODRIGUES, 2011; FURTADO; KIPPER; PRADELLA, 2012; GUIMARÃES *et al.* 2012; FERREIRA *et al.*, 2015; TONELLI *et al.*, 2016; DIAS, 2017; COSTA; JARDIM, 2017; AGUIAR, 2020; ODEA; AYAVOO, 2020).

Neste contexto, cabe ainda citar os critérios de performance considerados (Quadro 7), os quais foram descritos e analisados individualmente durante o exame dos dados, para na conclusão do capítulo as informações serem sintetizadas e classificadas num mesmo quadro, que por sua vez serviu de embasamento à avaliação final, onde todos os pontos levantados foram comparados. Assim, espera-se apurar oportunidades e competências para alternativas de inovação perante os pontos mais críticos e prioritários que se mostrarem presentes nos

episódios coletados (DIAS, 2017; GUIMARÃES *et al.* 2012; JANISSEK *et al.*, 2017; ODEA; AYAVOO, 2020; TEIXEIRA *et al.*, 2019; TONELLI *et al.*, 2016).

Quadro 7 - Critérios de performance

Gasto com mão de obra excessivo/desnecessário
Confiabilidade dos valores dos descontos
Atribuições do servidor dentro das atividades executadas
Confiabilidade das informações geradas / avalizadas
Desperdícios econômicos / patrimoniais / financeiros
Passíveis trabalhistas
Automação de tarefas
Princípios da administração pública

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Considerando que o relatório de atividades em agosto/2021 não somente apresenta uma competência completa de início a fim de mês, mas também compreende o período onde concluiu-se as tarefas que ainda estavam em avaliação durante julho/2021, tal como iniciou a tomada das despesas que foi concluída em setembro/2021, toma-se esta competência (agosto/2021) como referência da análise que contemplada em diversos pontos no decorrer das ponderações seguintes.

O relatório de atividades aponta 22 dias úteis em agosto, sendo oito horas de jornada de trabalho e, aplicando a fórmula anteriormente descrita (1.1) com o vencimento do servidor já apontado no valor de R\$ 6.837,25, a hora de trabalho arredondada totaliza R\$ 38,85. Através da classificação de despesa utilizada nas ocorrências, o relatório de atividades permite sintetizar os seguintes valores referente às tarefas concluídas, analisadas e os descontos nas faturas do mês (Tabela 1):

Tabela 1 - Rateio entre remuneração e despesas

Referência de Análise	Valor (R\$)	Proporção da Remuneração (R\$)	Percentual da Remuneração
Horas Extras/Diárias	36.062,71	222,55	3,25%
Diversas	-	0,00	0,00%
Fatura Mensal	1.036.863,45	6.398,65	93,59%
Diferenças de Repactuação	35.009,93	216,05	3,16%
Total	1.107.936,09	6.837,25	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Sendo feitos apontamentos sobre as despesas deste mesmo período, agora nos termos do relatório de atividades, chega-se na Tabela 2, elaborado abaixo para fins de ilustração da proporcionalidade do custo de mão de obra com os valores analisados nesta dissertação (a matemática se baseia em dividir cada item pela remuneração). A partir destes índices, inferências serão elaboradas em termos de eficiência e eficácia dos processos, que por sua vez embasarão análises, e estas, quando cabido, prolongadas aos demais meses.

Parte-se do raciocínio de que quanto maior o número de vezes que um item compensar a despesa com mão de obra, maior o índice de vantagem para a administração pública em priorizar o item em questão. À vista disso, tem-se a expectativa de enriquecer o embasamento para comparar o universo de dados levantados quando da conclusão da análise (Tabela 2).

Tabela 2 - Índice sobre a Remuneração

Referência	Valor (R\$)	Índice sobre a Remuneração (Valor/6.837,25)
Total de despesas em análise e finalizadas em agosto	1.107.936,09 (A)	162,044
Valor despesa finalizada	617.526,05	90,318
Valor despesa em análise	490.410,04	71,726
Valor Desconto Total	17.734,89 (B)	2,594

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

A partir da indispensabilidade da participação de mão de obra humana no setor de prestação de serviços, conforme previsto por Gallouj e Weinstein (1997), entende-se que, ao estender Furtado, Kipper e Pradella (2012) dentro da análise crítica da gestão em pauta, transpassa-se impreterivelmente pela avaliação de uso racional de tempo no cotidiano dos servidores que atuam nos processos em pauta utilizando, conforme a já citada literatura, a coleta de conhecimento como meio para prospectar estratégias que viabilizem atingir a otimização

Confrontando a análise acima com o diário de campo (Apêndice A), ganha destaque o item 38, da onde depreendeu-se a citação do VBA (*Visual Basic for Applications*) ao pesquisar na literatura sobre otimização e automação em atividades, tarefas e procedimentos de processos organizacionais que envolvam análise e controle financeiro através de planilhas eletrônicas. O site da empresa desenvolvedora do programa de planilhas eletrônicas utilizado pela universidade define a ferramenta como “uma linguagem de programação simples, mas poderosa” (<<https://docs.microsoft.com/pt-br/office/vba/library-reference/concepts/getting->

started-with-vba-in-office>; Acesso em: 26 de Outubro de 2021). Nascimento (2018) aponta sobre o programa de planilha eletrônicas citado (*Excel*):

É uma ferramenta bastante utilizada em quase todas as áreas de conhecimento e de negócios, porque em sua grid line é possível construir documentos, tabelas, gráficos e bancos de dados, de maneira estática ou dinâmica. Seus recursos mais avançados permitem o uso de automação operacional e a possibilidade de importar/exportar dados de/para outras planilhas eletrônicas, programas e sistemas, *on* e *off-line*. (NASCIMENTO, 2018).

Desta forma, o VBA apresenta-se como um recurso aberto e gratuitamente acessível na Universidade, mas que até então não era explorado. Diante disso, examinou-se o manual disponível dentro deste software para esquadrihar, progressivamente, alternativas que enxuguem, no decorrer da liquidação dos pagamentos devidos aos fornecedores, o tempo e o trabalho aplicado em planilhas eletrônicas que, antes de serem aprovadas, envolvam um grande número de dados inseridos, tratados, qualificados, manipulados e analisados. (COLOMBO; RODRIGUES, 2011; NETO; PHILLIPI JR., 2011; FURTADO; KIPPER; PRADELLA, 2012; TONELLI *et al.*, 2016; TONELLI *et al.*, 2016; DIAS, 2017; AGUIAR, 2020; ODE; AYAVOO, 2020; ZIYADIN *et al.*, 2020).

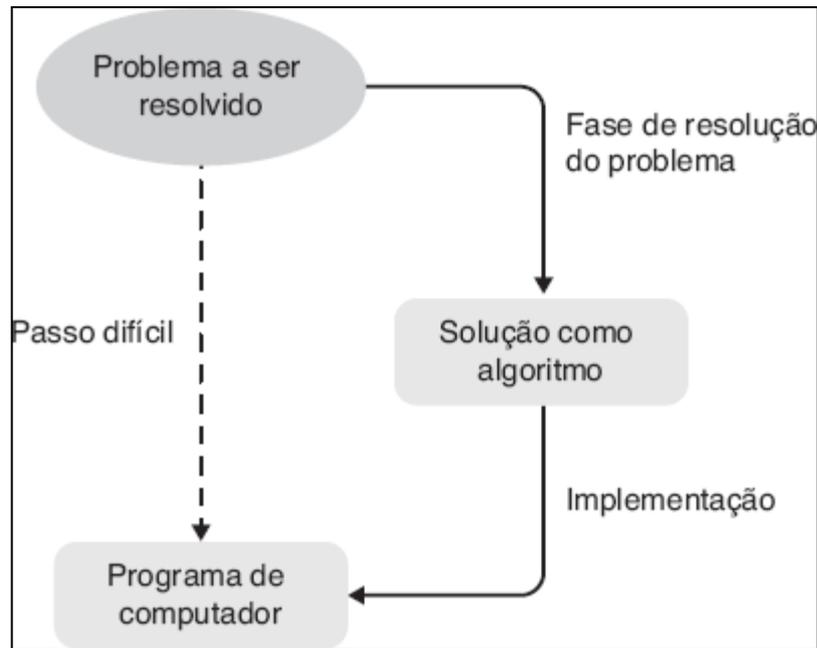
Chamon (2019) explica o uso da ferramenta de macros como meio para instruir o VBA a executar as tarefas que até então são estritamente realizadas por mão de obra humana:

Macro representa um pequeno programa com instruções para que a máquina as execute. Nesse caso, estamos falando do Microsoft Excel, mas essa macro poderia ser criada em outros programas da Microsoft, como o Access.

As macros são muito usadas para ações repetitivas, o que pode minimizar o tempo gasto nas tarefas e, conseqüentemente, eliminar possíveis erros. Por exemplo, criar referência errada em uma célula por ter arrastado o cursor ou clicado em outra célula por engano.

Essas instruções são escritas em um código chamado Visual Basic for Applications (VBA), que é uma linguagem de programação baseada no Visual Basic, incorporado em todos os programas do Microsoft Office. (CHAMON, 2019).

Ribeiro (2019) explica o conceito de algoritmo que agora se manifesta na ação de criar macros a fim de buscar soluções para a qualificação pretendida nesse estudo de caso, além do próprio uso de escrita na linguagem do VBA. O autor delimita uma propriedade comum aos algoritmos computacionais fundamental para a lógica da presente pesquisa (Figura 4):

Figura 4 -Conceito de algoritmo segundo Ribeiro (2019)

Fonte: Ribeiro, 2019.

Durante a análise de dados, após identificação de processos e atividades potencialmente dotados de desperdícios ou defasagens passíveis de serem otimizados através da busca de alternativas de automatização, serão concebidos os problemas a serem resolvidos através da substituição de mão de obra humana por algoritmos.

Assim, intenciona-se que o uso de algoritmos criados de acordo com a identificação de tarefas estritamente repetitivas – consequentemente não envolvendo julgamentos analíticos ou intelectuais – possa ser aplicado para instruir o Excel a executar estas atividades de maneira uniforme nos diferentes contratos e períodos de despesas; englobando, dessa forma, o maior número possível de operações e processos. Logo, identificar-se-ão os fluxos de ações e dados que constituem as operações sendo analisadas para sequencialmente traduzir na linguagem VBA, ou digitar manualmente macros, de modo a instruir o computador a operar o máximo possível sem intervenção humana.

Em concordância com os já explanados princípios da administração pública, Nascimento, Assunção e Silva (2020) referem-se a suplantarem a escassez de recursos através do uso do VBA como ferramenta que “[...] molda-se de acordo com [...] quem o manipula, tornando-se um eficiente auxiliar em operações gerenciais como: entrada e controle de pedidos; gerenciamento de estoques; controle de custos e gestão pessoal”. Logo, a própria necessidade de acrescentar pessoal ao quadro da universidade fica racionalizada quando atividades sem uso da razão analítica são

transferidas para os algoritmos, uma vez que estes conseguem realizar as mesmas ações, que até então são feitas por mão de obra humana, em menos tempo e de forma potencialmente inerrante (dependendo da qualificação do código criado), além de suplantar os custos indiretos relacionados ao inchaço de pessoal como limpeza, manutenção física dos ambientes e RH. Desta forma, evitam-se ainda contratações desnecessárias, viabilizando a qualificação do serviço público ao direcionar os recursos, que seriam desperdiçados, para ações de qualificação do atendimento aos administrados, inclusive potencializando a capacidade do erário de contratar mão de obra especializada em atividades intelectuais direcionadas a esta qualificação, em vez do gasto com servidores em práticas estritamente operacionais. Nascimento (2018), em seu estudo de caso, demonstra como soluções sistêmicas possuem a capacidade de otimizar processos e solucionar problemas organizacionais, sendo, portanto, peça estratégica para atingir os objetivos organizacionais. O autor esmiuça:

[...] a aplicação do modelo de desenvolvimento de sistemas de informação, voltados para a execução de processos complexos [...] interferirá diretamente no tempo e no esforço necessários para sua execução, adequando os recursos humanos, tecnológicos, financeiros e organizacionais às necessidades estratégicas da organização. (NASCIMENTO, 2018).

Acrescenta-se que, para fins de atendimento aos princípios da administração pública que regem o trabalho sendo analisado (BRASIL, 1995), torna-se necessário analisar o uso da ação humana nos processos sendo analisados sob seu aspecto indissociável à falibilidade – tanto dolosamente quanto culposamente – e corrupção – tanto proativamente quanto reativamente. (BILLIS, 2020; DA MATTA, 2001). Em contraponto, o já citado site da empresa Microsoft aponta que o VBA possui claro potencial tanto em otimização e automação, quanto em mitigação de riscos, por conta da substituição que é feita da mão de obra humana por algoritmos. Desta forma, viabiliza-se que os resultados encontrados nas planilhas eletrônicas sejam invariavelmente previsíveis, as atividades rigidamente controladas e se tenha total confiabilidade nos *outputs* dos dados processados, uma vez que se evita o enviesamento humano em atividades que deveriam ser invariáveis e matemáticas.

Para tanto, é válido ainda observar a necessidade de eventualmente coletar competência sobre outras ferramentas de TI, como indisponibilizar os códigos criados aos servidores que operam as planilhas, ou mesmo restringir através do uso de senhas a alteração dos algoritmos aplicados na tarefa em execução. Desta maneira, facilita-se, ainda, a identificação dos servidores

responsáveis em caso de falhas ou desvios humanos, uma vez que o número de pessoal apto a corromper os processos fica limitado. (BILLIS, 2020; RIBEIRO, 2019).

O VBA como ferramenta de automação apresenta uma alternativa ao uso desconforme de mão de obra por conta de características como virtual instantaneidade nas suas análises e precisão lógica e matemática incomparavelmente além da capacidade humana. Assim, analisa-se o trabalho e produção dentro de processos organizacionais em um órgão público prospectando desperdícios a serem medidos diante da oportunidade de enxugamento e otimização que ocorre com a aplicação de tecnologia nas tarefas, atividades e procedimentos que estejam sendo realizados de forma defasada em relação às práticas aprimoradas atualmente disponíveis. Infere-se desta forma que um ponto de convergência entre administração clássica, administração pública, processos organizacionais, inovação em serviços e lógica de programação atende ao *gap* no arcabouço teórico que se encontra ao analisar custos dentro acarretados pelo funcionamento da GERTE.

Haja vista viabilizar que um conjunto maior de tarefas seja realizado em menos tempo, infere-se a possibilidade desta alternativa potencializar os índices de proporcionalidade entre os valores analisados e a remuneração do servidor, uma vez que mais despesas correspondentes a menos mão de obra aumentaria o numerador e diminuiria o denominador destes índices que constam na Tabela 2 – Índice sobre a Remuneração.

Além desta competência, tem-se a expectativa de que as demais atribuições previstas na legislação do cargo do servidor responsável pelas atividades em pauta serão objeto de contribuição para as inovações que se apresentarem necessárias, por conta de envolverem conhecimentos e habilidades aplicáveis aos incrementos que serão realizados nos processos, sendo analisados conforme previsto por Furtado, Kipper e Pradella (2012).

Desta forma, está exposto o arcabouço lógico que embasa a descrição de cada inovação a ser analisado na seção seguinte, as estratégias de uso de conhecimento para viabilizar inovações, e os critérios utilizados para identificar as ocorrências que serão priorizadas como objeto de incremento, a fim de potencializar a eficácia da gestão de contratos de terceirização da UFRGS.

Em conformidade ao apontado anteriormente nesta seção, com base no Quadro 7 - Critérios de Performance, realizar-se-á, após os detalhamentos, uma síntese dos incrementos a serem elencados, visando embasar a avaliação que será, então, feita a respeito do cumprimento dos objetivos de pesquisa através destas inovações.

6.1 HORAS EXTRAS E DIÁRIAS

Comparando-se as despesas analisadas, finalizadas e os descontos sobre o valor cobrado pela empresa ocorridos em agosto/2021, conforme Tabela 2 - Índice sobre a Remuneração, denota-se que, à exceção do desconto total, os valores são múltiplos em escala decimal e, examinando o relatório de atividades, nota-se que, definindo como corte os descontos acima de R\$ 1.000,00 (o menor acima do corte é R\$ 1.207,28 e o maior abaixo do corte é R\$ 525,00, portanto, menos da metade) encontra-se que 59,87% (R\$ 10.618,71) do desconto total está restrito a quatro tarefas (de um total de 22; logo, 18,18% ou menos de um quinto), das quais três são de horas extras e diárias (R\$ 8.805,01 ou 49,65% do total de descontos, desprezando descontos abaixo de R\$ 100,00). Por consequência, esta despesa destaca-se como a primeira a ser explorada.

Inicialmente, em sequência da lógica de que deve ser avaliada a proporção racional entre o volume de trabalho e o valor da despesa, apresenta-se a Tabela 3 a seguir:

Tabela 3 - Representação das horas extras e diárias sobre o total

Referência de Análise (agosto/2021)	Valor	% sobre a soma final do período (análises em andamento, concluídas e ocorrências)
Desconto de horas extras e diárias no período	R\$ 8.805,01	49,65% sobre (B)
Despesas com horas extras e diárias analisadas e finalizadas no período	R\$ 36.062,71	3,25% sobre (A)
Ocorrências com horas extras e diárias no período	8	29,63% sobre o total das ocorrências de agosto, como indicado no Apêndice A

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Considerando os apontamentos do diário de campo que descrevem cada ocorrência, e inferindo-se que as despesas citadas com menor frequência demandam menos volume de trabalho por possuírem menos problemas e riscos, as horas extras e diárias representam mais de 9 vezes em termos de fatos contrários à eficiência do trabalho do que de patrimônio a ser controlado (pois, considerando os percentuais da Tabela 3, 29,63% dividido por 3,25% é igual a 9,1).

Destarte, verifica-se a relação extremamente diminuta que essa despesa representa para o total mensal, enquanto os descontos e ocorrências demonstram esforços de trabalho absolutamente desproporcionais, uma vez que representam mais de 15 vezes em termos de

desconto do que de patrimônio a ser controlado. De outro modo, 49,65% de tudo que foi descontado em agosto está nas horas extras e diárias, enquanto que de todas as despesas brutas (antes dos descontos) apenas 3,25% eram de horas extras em termos financeiros.

Ainda, a tarefa de exercer os descontos é especificamente mais complexa para a empresa “A” em função de estar direcionada principalmente a um contrato com número de postos muito superior a média. Em agosto, somente este contrato registrou ocorrências de horas extras e diárias (outros contratos não obtiveram registro). No entanto, os casos de demanda desproporcional de trabalho apresentam indícios também nas demais despesas de horas extras e diárias, consoante o confronto entre relatório de atividades e ocorrências nos 3 meses apurados.

A empresa C, com uma única despesa de hora extra, representou 36,17% dos descontos ocorridos entre todas as despesas de agosto/2021. Em julho, durante a análise da despesa da empresa C, houve 2 registros de horas extras, ao mesmo tempo em que a empresa A registrou 5 ocorrências. Por outro lado, nenhuma outra empresa registrou ocorrências de horas extras em julho. Já a empresa D registrou 3 ocorrências entre julho e setembro e somente teve seu valor de desconto apurado após o período de corte da pesquisa (15/09/2021), pois a análise não chegou a ser concluída nos 3 meses anteriores, embora o valor tenha sido incluído com a finalidade de ilustrar as comparações entre custos e benefícios.

Criticando a realidade contextualizada até aqui, parte-se da literatura apresentada sobre princípios da administração pública e infere-se que o processo de análise das despesas de horas extras e diárias é um evento que envolve o princípio de sobrepôr a finalidade da tarefa sobre a forma, isto é, a administração pública deve focar esforços em mitigar riscos de desperdícios que considerem concomitantemente os valores que poderiam ser despendidos a maior ao contratado, em caso de imperícia ou qualquer outro tipo de falha, e os valores que a Universidade gasta com este processo.

Haja vista que, sob a perspectiva da finalidade dos serviços públicos visados pela Universidade, considera-se, por conta da lógica de escassez, que direcionar recursos a determinada área significa, sequencialmente, preterir outras atividades potencialmente mais contributivas à eficácia da Universidade. Ou seja, em vez de direcionar esforços para processos internos, direciona-se estes mesmos esforços para os objetivos organizacionais que visam a efetividade das políticas públicas vigentes. (COLOMBO; RODRIGUES, 2011; FURTADO; KIPPER; PRADELLA, 2012; GUIMARÃES *et al.* 2012; TONELLI *et al.*, 2016; DIAS, 2017; JANISSEK *et al.*, 2017; TEIXEIRA *et al.*, 2019).

Logo, identificada a desproporção de volume de trabalho direcionado às horas extras e diárias, o dispêndio a ser enxugado é a mão de obra, de acordo com o já identificado na introdução deste capítulo. Ainda se atendo à questão do tempo de trabalho gasto, além das ocorrências já contabilizadas, percebe-se mais dois itens do Apêndice A entre as despesas “diversas” que são relevantes para a presente análise (2 e 38), já que focam no tempo que é aplicado em atividades arcaicas, revelando o déficit dos processos de trabalho em termos de automação e tecnologia.

Com o propósito de ilustração, optou-se durante a pesquisa pela inclusão da ferramenta VBA especificamente dentro da atividade de análise da despesa de diárias, por esta possuir o desafio extra de classificar cada motorista por sindicato, tarefa que as horas extras não possuem, como explanado na seção de instrumento de dados. (CHAMON, 2019). Deste modo, foi elaborada uma proposta de inovação onde apurou-se uma sequência lógica de atividades automáticas (algoritmo) a serem realizadas mensalmente pelo computador, que pode ser analisada no Apêndice C. Assim, o VBA mostra-se uma perfeita alternativa sem custos financeiros adicionais ao ser aplicado neste objeto de pesquisa.

Uma vez que se trata de uma despesa predominantemente mensal e linear, porquanto as alterações são essencialmente em aspectos quantitativos (número de viagens, duração em horas ou dias das viagens...) e as classificações também são lineares (sindicato do motorista, valor de cada item...), entende-se que é um processo que possui uma alternativa para ser, desta forma, otimizado.

Para a aplicação mensal do algoritmo, basta nomear a planilha em questão como previsto no código (*CHECK LIST - DIÁRIA EM ANÁLISE*) que será realizada a síntese de dados, análise e conferência de forma automatizada. Após, salva-se uma cópia do arquivo com o título do mês da despesa numa pasta separada, com o número do processo identificado, para posteriores consultas no sistema de pastas da intranet da Universidade, sempre que necessário.

6.2 DIFERENÇAS DE REPACTUAÇÃO

Tendo em vista que o valor das diferenças de repactuação é similar ao das horas extras e diárias, o percentual sobre o total das ocorrências que esta despesa representa não é chamativo (12,73%, menos da metade do que as horas extras e diárias). No entanto, nota-se os números 50 e 54 do diário de campo, que constituem situações arcaicas incondizentes com o conhecimento que foi levantado para a presente pesquisa. Em concordância com o descrito no capítulo da

instrumentação e na observação do autor relatada no Apêndice A, a natureza deste processo envolve a manipulação concomitante de relatórios referentes às competências que por vezes se acumulam por meses. Infere-se, assim, ser cabível criticar o método de trabalho vigente, avaliando o custo-benefício de tamanho volume de dados ser aplicado na análise das cobranças realizadas pelos fornecedores. (COLOMBO; RODRIGUES, 2011; TONELLI *et al.*, 2016; DIAS, 2017; JANISSEK *et al.*, 2017; AGUIAR, 2020).

Destarte, haja vista a assimetria entre os esforços envolvidos nos cálculos através da maneira atual e os resultados que se encontraria utilizando processos enxugados, como explanado nos próximos parágrafos, constata-se desperdício de uso de mão de obra, dando sequência à priorização da economia de tempo de trabalho.

Através de fórmulas matemáticas facilmente aplicáveis, podem ser encontrados resultados numericamente muito similares aos apontados pelo processo atual, porém numa ínfima parte do tempo habitualmente despendido e sem prejuízos financeiros à Universidade, ou seja, sem perda de eficácia. Nota-se, inclusive, que o fornecedor também é beneficiado pelo ágil recebimento dos pagamentos devidos, dada a maior celeridade na análise. Garante-se, deste modo, o equilíbrio do contrato e mitiga-se os riscos operacionais e mesmo jurídicos, frutos da indisponibilidade financeira do fornecedor, que eventualmente implicariam em dívidas trabalhistas. Em termos de mão de obra, os dados mais laboriosos de serem apurados e aplicados no método vigente de contabilização de despesa são as glosas realizadas na fatura mensal de cada contrato, sobre as quais ilustra-se a seguir.

As glosas são descontos aplicados na fatura cobrada pelo fornecedor em decorrência da análise do processo de pagamento operado pela Universidade antes da liquidação efetiva. Via de regra, decorre de faltas não computadas na medição da efetividade mensal dos terceirizados. Atualmente a revisão em cada posto dos dias pagos factualmente à empresa contratada é procedida através de planilhas eletrônicas. Após tal procedimento, apura-se a diferença sobre o que foi pago com valor defasado em relação ao contrato atualizado. Existem contratos com centenas de postos onde é necessário buscar individualmente cada mês no SEI, por vezes em períodos maiores do que vinte medições. O Sistema Eletrônico de Informações (SEI), apropriadamente descrito no capítulo de instrumentação, é utilizado pela Universidade para pesquisar e gerir documentos, incluindo os expedientes de cobranças abertos pelos fornecedores.

Além do desafio acima descrito, atualmente ainda é necessário identificar cada um dos postos que foram medidos e aplicar em cada um o valor atualizado para calcular a diferença.

Consoante o descrito no capítulo de instrumentação, existe um percentual da fatura mensal (via de regra, 10% do valor da despesa) correspondente à medição da qualidade do serviço prestado e, nos casos em que não haja contratos inteiramente implantados (pois nem todos os postos elencados na licitação estão operando efetivamente), calcula-se um desconto no valor do contrato cheio para então apurar a base sobre a qual incidirá o percentual referente à medição de qualidade (ou seja, mais um valor a ser revisto), também contribuindo dessa forma para o processo tornar-se moroso e arriscado, visto a quantidade de informações que necessitam ser analisadas manualmente ou, no máximo, se valendo das ferramentas de fórmulas lógicas automáticas disponibilizadas pelo software de planilhas eletrônicas utilizado pela Universidade.

Por fim, ocorre eventualmente de haver duas ou mais repactuações dentro de uma mesma competência de medição em função de dois ou mais fatos financeiros diferentes sucederem sequencialmente. Para ilustrar, numa efetividade medida de 1 a 30 poderia ocorrer ajustes no dia 6 e 20 (por exemplo, vale-transporte e vale-refeição), de forma que num mesmo mês é necessário apurar dois cálculos, cada um representando um efeito no período, com o respectivo valor sendo rateado pelo número de dias contemplados dentro da fatura.

Portanto, visando a automatização, a racionalização e a mitigação de riscos, identificou-se que, com o mesmo esforço de encontrar as glosas no SEI, também encontra-se o despacho com o valor faturado. Dessa forma, percebe-se uma oportunidade de inovação decorrente da análise de alternativas ao modelo de processo atual, através do raciocínio de que aplicar o percentual de reajuste contratual diretamente no faturamento final pode ter um resultado condizente ao que é encontrado no método ainda vigente. Logo, para fins de análise empírica, filtra-se os dois principais valores de diferença de repactuação identificados no relatório de atividades (R\$ 91.364,58 antes dos descontos - R\$ 86.292,94 após - e R\$ 138.342,53 antes dos descontos - R\$ 80.170,61 após), para que assim obtenha-se exemplos relevantes e que possam ser comparados uns com os outros. (FERREIRA *et al.*, 2015; TONELLI *et al.*, 2016; DIAS, 2017).

Por conseguinte, os dados indicam o exposto na Tabela 4 e Tabela 5 a seguir:

Tabela 4 - Análise do confronto de valores estimados com valores apurados, empresa K

A	B	C	D	E	F	G
Competência da Medição	Vlr (R\$) faturado após as glosas ^a	Vlr (R\$) contrato original	Vlr. (R\$) contrato repactuado	Multiplicador _b	Apuração ^c (E x B) (R\$)	Diferença ^d (R\$)
Jan/21	741.891,24	749.063,34	759.446,00	1,01386	752.174,49	10.283,25
Fev/21	730.366,06	749.063,34	759.446,00	1,01386	740.489,56	10.123,50

Mar/21	719.105,22	749.063,34	759.446,00	1,01386	729.072,64	9.967,41
Abr/21	727.572,62	749.063,34	759.446,00	1,01386	737.657,40	10.084,78
Mai/21	737.274,55	749.063,34	759.462,47	1,01388	747.510,02	10.235,46
Jun/21	737.229,62	749.063,34	759.478,93	1,01390	747.480,67	10.251,04

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

^a Conforme processo SEI.

^b Multiplicador do contrato repactuado sobre contrato original.

^c Apuração do valor **faturado repactuado por estimativa**, em Reais.

^d Diferença de repactuação apurada por estimativa, em Reais.

Tabela 5 - Análise do confronto de valores estimados com valores apurados, empresa K

(continuação)	H	I	J	K	L	M
Competência da Medição	% estimativa sobre vlr. pago (G/B)	Valor (R\$) da diferença ^e (método atual)	Confronto valor (R\$) apurado método atual ^f (G - I)	% I/B ^g	Diferença H - K	% da diferença apuração e método atual (J/I)
Jan/21	1,386	10.360,40	-77,15	1,396%	-0,0104%	-0,745%
Fev/21	1,386	10.186,86	-63,36	1,395%	-0,0087%	-0,622%
Mar/21	1,386%	10.135,48	-168,07	1,409%	-0,0234%	-1,658%
Abr/21	1,386%	10.270,95	-186,17	1,412%	-0,0256%	-1,813%
Mai/21	1,388%	10.381,13	-145,66	1,408%	-0,0198%	-1,403%
Jun/21	1,390%	10.414,08	-163,04	1,413%	-0,0221%	-1,566%

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

(continua)

^e Valor (R\$) da diferença apurado através do método atualmente sendo executado.

^f Confronto com valor apurado através do método atualmente em execução (G - I), em Reais.

^g Razão entre o método atual e o valor pago na fatura mensal, em percentual.

^h Percentual da diferença da apuração sobre método atual (J/I)

Tabela 5 - Confronto de valores estimados com valores apurados, empresa B

A	B	C	D	E	F	G
Competência da Medição	Vlr (R\$) faturado após as glosas ^a	Vlr (R\$) contrato original	Vlr. (R\$) contrato repactuado	Multiplicador ^b	Apuração ^c (E x B) (R\$)	Diferença ^d (R\$)
Jan/21	300.400,55	759.384,46	794.820,24	1,046664	314.418,39	7.008,92
Fev/21	309.370,49	759.384,46	794.820,24	1,046664	323.806,90	4.436,41
Mar/21	314.202,95	759.384,46	794.820,24	1,046664	328.864,86	4.661,91
Abr/21	304.561,61	759.384,46	794.820,24	1,046664	318.773,62	14.212,01
Mai/21	317.489,45	759.384,46	794.820,24	1,046664	332.304,72	14.815,27
Jun/21	324.182,51	759.384,46	794.820,24	1,046664	339.310,10	15.127,59

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

^a Conforme processo SEI.

^b Multiplicador do contrato repactuado sobre contrato original.

^c Apuração do valor **faturado repactuado por estimativa**, em Reais.

^d Diferença de repactuação apurada por estimativa, em Reais.

Tabela 6 - Confronto de valores estimados com valores apurados, empresa B

(continuação)	H	I	J	K	L	M
Competência da Medição	% estimativa sobre vlr. pago (G/B)	Valor (R\$) da diferença ^e (método atual)	Confronto valor (R\$) apurado método atual ^f (G - I)	% I/B ^g	Diferença H - K	% da diferença apuração e método atual (J/I)
Jan/21	4,6664%	7.033,43	- 24,52	4,6827%	-0,0163%	-0,349%
Fev/21	4,6664%	14.458,95	- 22,54	4,6737%	-0,0073%	-0,156%
Mar/21	4,6664%	14.728,28	- 66,37	4,6875%	-0,0211%	-0,451%
Abr/21	4,6664%	14.296,25	- 84,24	4,6940%	-0,0277%	-0,589%
Mai/21	4,6664%	14.853,92	- 38,64	4,6786%	-0,0122%	-0,260%
Jun/21	4,6664%	14.799,78	- 327,81	4,5653%	0,1011%	2,215%

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

^e Valor (R\$) da diferença apurado através do método atualmente sendo executado.

^f Confronto com valor apurado através do método atualmente em execução (G - I), em Reais.

^g Razão entre o método atual e o valor pago na fatura mensal, em percentual.

^h Percentual da diferença da apuração sobre método atual (J/I)

Para fins de sintetização de dados e consonância de comparação, identificou-se que o período de apuração da empresa “B” (Tabela 5) é menor que da empresa “K”. Deste modo, considerou-se a despesa da empresa “K” entre o período de janeiro a junho de 2021, de forma que a análise foi realizada sobre uma despesa de R\$ 61.748,91 neste caso, conforme a Tabela 4 - Análise do confronto de valores estimados com valores apurados, empresa “K”.

A mesma Tabela 4 ainda indica uma assimetria total entre as duas formas de apuração no valor de R\$ 803,46, ou 1,4203% sobre o valor efetivamente apurado através do método vigente. Todas as diferenças percentuais indicadas pela coluna “L” totalizam 0,0 em termos de arredondamento matemático. Por conseguinte, a diferença irrisória demonstra o potencial da alternativa descrita como inovação, em termos de economia de mão de obra, haja vista que o novo procedimento proposto pode ser efetivado em menos de um turno de trabalho, segundo apuração já demonstrada nesta pesquisa, enquanto que no formato de trabalho atual a apuração de divergências por vezes transpassa dias.

Repetindo a mesma análise do parágrafo anterior na empresa “B”, os dados são convergentes. O confronto total entre um método e outro é de R\$ 91,49, ou 0,114% sobre o valor apurado nos termos atuais, e todas as diferenças percentuais indicadas pela coluna “L” totalizam 0,0 em termos de arredondamento matemático, à exceção da competência de junho, que indica 0,1% (Tabela 5). Novamente a diferença é insignificante em termos financeiros gerenciais, tanto pelo custo-benefício do procedimento que é atualmente adotado, quanto pelo total da despesa do serviço prestado e pela perspectiva da receita da Universidade.

6.3 FATURA MENSAL

As faturas mensais possuem 25 ocorrências registradas no diário de campo, decorrentes de 7 empresas diferentes, compondo o maior número dentre as distintas classificações de despesas. O número está dentro do esperado, tendo em vista que invariavelmente as faturas são devidas todo mês, ao contrário de outras atividades mais pontuais, que se alteram de acordo com mudanças contratuais - diferenças de repactuação - ou quando o fornecedor acumula diversos meses para faturar - diárias e horas extras.

Como a frequência de ocorrências no diário está bem abaixo da proporcionalidade do valor da despesa (pode-se pontuar 45,45% sobre o total das ocorrências levantadas, contra 93,59% das despesas, considerando a participação no total do valor monetário em agosto para fins de referência), entende-se que as faturas mensais constituem a atividade com menor indício de assimetria no que tange à dimensão dos esforços de mão de obra frente à proteção do erário.

Explorando a análise sobre o método de trabalho atualmente efetuado no cálculo das faturas mensais, pondera-se os 3 meses registrados no relatório de atividades (julho, agosto e setembro), onde é possível nota que o valor dos descontos realizados, comparados ao tamanho da despesa, são desprezíveis. No entanto, mesmo a economia sendo recorrentemente irrisória, ainda existe a necessidade da liquidação do débito ser avaliado por servidor responsável para manter o controle e o gerenciamento.

Assim, priorizou-se a crítica aos processos referentes a esta despesa sob a perspectiva proativa, tendo em conta não haver evidências na coleta de dados de distorções mais imediatas que requeiram atenção, restando, portanto, a observação sobre oportunidades de otimização e incremento de eficácia em relação às práticas vigentes. Dessa forma, identificaram-se três alternativas de inovação descritas nas respectivas subseções. (GALLOUJ; WEINSTEIN, 1997; COLOMBO; RODRIGUES, 2011; IZQUIERDO *et al.*, 2019; ODEA; AYAVOO, 2020).

Excetua-se os dados coletados junto ao servidor entrevistado, que viabilizaram revisar a fase embrionária das medições de faturas, o que contextualizou a criação do sistema de efetividade no portal da UFRGS, que é utilizado até o presente momento. Isto possibilitou o suporte à construção histórica da troca de informações dentro da Universidade que ocorre durante o faturamento dos serviços terceirizados, permeando até o período de escrita da

presente pesquisa, e complementando, assim, a análise deste processo. Nota-se, em tempo, que na conclusão do presente capítulo os dados da entrevista não serão apontados individualmente, mas sim em conjunto com o episódio da implantação constatado através da revisão bibliográfica, conforme será enquadrado na comparação final de cada item.

Logo, a presente seção iniciará com a descrição do processo atual de apuração das faturas, priorizando aspectos que contextualizem as qualificações propostas. Em sequência, baseia-se na informação narrativa coletada para analisar o primeiro episódio, e então descreve-se as alternativas de inovação identificadas.

6.4 DESCRIÇÃO DO PROCESSO

Os contratos de terceirização que possuem 10% do valor contratual atrelado à qualidade na efetiva prestação de serviço, possuem tabelados o percentual de desconto e o respectivo número de pontos acumulados na contagem de incorreções decorrentes da avaliação de cada um dos servidores responsáveis por fiscalizar o trabalho dos terceirizados, informando o total da pontuação referente aos profissionais sob sua responsabilidade.

Logo, ao calcular os descontos da fatura alusivos aos aspectos qualitativos, quanto maior o número de falhas no serviço prestado, maior a pontuação, aumentando sequencialmente o percentual a ser descontado. Por conseguinte, o desconto varia entre 0% para os casos sem ressalvas (se $10-0=10$, a empresa recebe o total de 10% no pagamento), e 10% para os casos plenamente insatisfatórios ($10-10=0$, portanto não restando qualquer quantia no que tange à medição qualitativa mensal).

Conforme ocorrência 22 do diário de campo, havendo ou não pontuações sobre os serviços prestados, é necessário à GERTE coletar o formulário que indica a medição dos fiscais mesmo que o número seja “0”. Os demais descontos na cobrança mensal se referem à efetividade da frequência dos terceirizados, onde presenças e faltas ao trabalho somam 90% do valor de cada posto ao total da fatura. (observação: mais adiante, nesta seção, há uma ilustração da fórmula matemática utilizada para esta mensuração, a fórmula 1.2).

Ainda, conforme ocorrências 13, 19, 28, 52 e 53 do diário de campo (20% sobre o total das 25 ocorrências atinente às faturas mensais), existe uma demanda de trabalho realizada antes do cálculo dos descontos que consiste na identificação dos postos de trabalho dos profissionais terceirizados que foram demitidos, estejam em férias, em redução de jornada ou sem nenhuma

pessoa ocupando, isto é, os postos estão vagos. Tais fatos ocorreram de maneira acentuada por conta da restrição das atividades presenciais da Universidade após o início da pandemia de COVID-19, como já citado no capítulo de instrumentos de coleta de dados.

Tal procedimento se faz necessário para reduzir o valor dos postos de trabalho não implementados na base sobre a qual incide o percentual relativo à qualidade dos serviços prestados, a fim de evitar pagamentos indevidos aos fornecedores. Quando há faltas pontuais entre os terceirizados que estão efetivamente trabalhando, não há exclusão do cálculo dos 10%, mas mantém-se o desconto sobre a fatura dos outros 90% que se referem à frequência. Portanto, aparta-se a análise desta despesa em duas planilhas. A primeira é providenciada para a apuração das presenças e faltas, enquanto a outra serve para apurar o montante descontado, em concordância com a pontuação informada pelos fiscais no formulário de medição qualitativa.

Atualmente, todas as frequências são calculadas dentro do site do Portal da UFRGS, no entanto, predominantemente entre os contratos da GERTE até 02 de novembro de 2021 (englobando todos os analisados nesta pesquisa), o recolhimento dos dados da pontuação qualitativa do serviço e o cálculo do valor final (frequência mais medição de qualidade) é feito manualmente pelos servidores via planilha eletrônica de dados. Estes fatos constam nas ocorrências do diário de campo números 6, 7, 10, 11, 12 e 22, totalizando 6 do total de 25 que se referem a esta despesa, ou seja, 24%.

Abaixo sintetiza-se a fórmula do valor final da fatura e, na sequência, esta mesma fórmula é descrita no formato de planilha, com valores descritos para fins ilustrativos. Observa-se que “BC” significa “Base de Cálculo”:

$$\text{Posto de Trabalho} \times 90\% = \text{BC da Frequência} \quad (1.2)$$

Como a medição é feita sobre 30 dias contratuais em todos os meses do ano, segue a próxima fórmula:

$$\text{Desconto de Faltas} = \frac{\text{Posto de Trabalho} \times 90\% \times \text{Dias de Faltas}}{30} \quad (1.3)$$

Logo:

$$\text{Valor a faturar por cada posto, ref. à frequência} = \text{BC} (-) \text{Desconto de Faltas} \quad (1.4)$$

Soma-se a medição de qualidade:

$$\text{Total de postos implementados} = \text{BC medição de qualidade} \quad (1.5)$$

$$\text{BC} \times 10\% (-) \% \text{ desconto} \times \text{BC} = \text{Valor a faturar ref. à medição de qualidade} \quad (1.6)$$

Planilhando a mesma fórmula em um contrato de 3 postos implementados de R\$ 1.000,00 cada, tem-se (Tabela 6 e Tabela 7):

Tabela 7 - Exemplo de fatura mensal referente frequência

	A	B	C	D
Identificação do posto de trabalho	Número de dias de presença	90% do valor de cada posto (1.000,00*0,9)	Valor a faturar ref. à frequência (B/30 dias do mês*A)	Desconto ref. à frequência (B - C)
Exemplo 1	X	900,00	$900/30 * X = X^2$	$900 - X^2$
Exemplo 2	Y	900,00	$900/30 * Y = Y^2$	$900 - Y^2$
Exemplo 3	Z	900,00	$900/30 * Z = Z^2$	$900 - Z^2$
Total	X+Y+Z	2.700,00	X²+Y²+Z²	(900-X²) + (900 - Y²) + (900-Z²)

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Tabela 8 - Medição de qualidade da fatura mensal

E	F	G	H	I
Base de Cálculo (BC) ^a	BC*10% ^b	% de desconto na pontuação da avaliação de qualidade ^c	Vlr a faturar ^d (F-G*E)	Fatura Mensal ^e (C+H)
3.000,00	300,00	??%	$300 - (??\% * 3.000) = Q$	$X^2 + Y^2 + Z^2 + Q$

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

^a Medição de qualidade (soma do valor de todos postos implementados, 1.000,00+1.000,00+1.000,00)

^b (E*0,1) referente ao valor da fatura sob critério de avaliação de qualidade antes dos descontos

^c Enquadramento da pontuação informada pelos fiscais dentro da escala de cada contrato

^d Referente à medição de qualidade

^e Exemplo de valor final da fatura mensal

6.4.1 Implantação do Sistema de Efetividade

De acordo com a entrevista “A” (conforme roteiro no Apêndice B) antes do sistema de efetividade do portal da UFRGS ser implantado, a apuração de faturas mensais era feita de maneira manual em documentos físicos. O fiscal anotava manualmente as presenças dos terceirizados durante o mês ou período de medição da fatura e, após o término do período, entregava em papel para a GERTE.

Em função desta sistemática, era necessário coletar os dados sobre a frequência registrada pelos próprios fiscais, contínuos terceirizados ou outros servidores, que necessitavam interromper suas atividades para se deslocar até a GERTE e entregar a efetividade dos terceirizados. Assinala-se que a Universidade possui campi por diversos lugares distantes entre si, de forma que muitas vezes era necessário utilizar recursos de automóveis, insumos e motoristas terceirizados para realizar os procedimentos referentes à logística de entrega da documentação.

Cabia à GERTE contar manualmente o número de presenças para calcular o valor a faturar das efetividades, o que evidencia riscos, custos e mitigação desnecessária de confiabilidade. O entrevistado “A” não identifica custos ou perdas decorrentes desta implantação do sistema informatizado dentro do portal da UFRGS. Como última manifestação, pontuou que a implantação do sistema trouxe mais segurança, transparência e que facilitou as buscas sobre dados dos terceirizados.

A despeito de não haver indícios de qualquer desvantagem em comparação ao método de trabalho manual, quando se mede o total de prós e contras da implantação do sistema, nota-se que a demanda por mão de obra, mesmo após a informatização no portal da UFRGS, acaba sendo maior de acordo com o número de fiscais de cada contrato por ser necessário contatar ou cobrar a inclusão dos dados referentes aos seus terceirizados no sistema, conforme exposto nas ocorrências 3, 6, 7, 12, 22, 27, 43 (totalizando sete ocorrências, ou aproximadamente 28% de todas as relativas à apuração da fatura mensal).

Ainda assim, no formato antigo, o acréscimo de número de fiscais significava uma demanda por tempo de trabalho maior do que no modelo informatizado, por conta de, igualmente, necessitar contatar e cobrar os fiscais, além de um número maior de fiscais significar uma maior logística de entrega e arquivamento de documentação através dos diferentes espaços e campi da Universidade.

Identifica-se, dessa maneira, que o trabalho manual era muito maior sem representar benefícios para a Universidade. Além disso, ainda havia os custos e esforços envolvendo

arquivamento, controle e eventuais consultas de toda a documentação que circulava, adicionados ao risco de eventualmente haver morosidade ou retrabalho decorrente de algum extravio. Assinala-se, também, que o fato dos documentos serem formalizados em papel aumenta a chance de manualmente ocorrer uma adulteração no conteúdo inicialmente produzido, especialmente em decorrência da circulação e arquivamento da documentação gerada.

Em consonância com a lógica de Colombo e Rodrigues (2011), demonstra-se nesse caso que atividades demasiadamente manuais – e, por conseguinte, arcaicas - culminaram na invariável necessidade de atualização do método de trabalho vigente até então. No contexto do cenário econômico atual, se identifica que as práticas de produção, diante da lógica da eficiência, não toleram gastos com uso desnecessário de mão de obra, de maneira que se torna inaceitável a ausência de otimização através da aplicação de tecnologia dentro dos processos organizacionais das Universidades Federais. (OECD, 1997; DIAS, 2017).

A inovação culmina, por fim, numa questão de sustentabilidade, em decorrência da estratégia de inovar e revisar processos organizacionais ser indispensável para controlar o inchaço desnecessário da máquina pública, através do incremento em eficiência que ocorre com a revisão dos processos internos, tal qual é constatável no episódio descrito. (SORENSEN; TORFING, 2012; TONELLI *et al.*, 2016; COSTA; JARDIM, 2017; IZQUIERDO *et al.*, 2019).

Reconhece-se a existência de uma pressão histórica contrária ao dinamismo dentro dos órgãos públicos, que por vezes é ratificada pelo imaginário popular. (BRASIL, 1995; VIOLIN, 2007; JANISSEK *et al.*, 2017; SANTOS, 2017). No entanto, aponta-se como tal reacionarismo não condiz com os princípios legais da administração pública, assim como com a concretização do EDD. (OLIVEIRA; SANTOS; STRADIOTO, 2020). Tal fato é demonstrado no episódio em pauta, onde identifica-se a letargia e o apego à repetição como práticas nocivas, haja vista o incremento na eficácia que foi identificado na rotina do órgão em pauta quando houve interrupção da prática arcaica, condizendo, assim, com os ditames da APG. (BRASIL, 1995; SANTOS, 2017).

Ainda, infere-se que, uma vez implantado o sistema de efetividade, futuras expansões da Universidade acarretarão, proporcionalmente, menores demandas por orçamento no que concerne a GERTE, por conta da estrutura mais enxuta que caracteriza o trabalho automatizado sofrer menores impactos no custo de pessoal quando há um aumento de contratos, ou de postos dentro de uma mesma contratação. Apenas pela contagem das presenças não mais ser manual, já houve um grande volume de trabalho que foi retirado da

ação humana e transposto para a rede de computadores, e que antes era realizado pelos servidores. Em termos de mão de obra, concluir uma planilha de 20 terceirizados pode, deste modo, ter pouca diferença com uma de 300, especialmente ao acrescer as próximas propostas de inovação a serem descritas na presente pesquisa.

6.4.2 Base de Cálculo para Avaliação de Qualidade

No que tange à planilha com o valor final, identifica-se que, em vez de partir da planilha da frequência para encontrar os postos a serem descontados da base de cálculo da medição de qualidade, pode-se inverter a ordem do cálculo utilizando por princípio o valor a faturar do sistema de efetividade do Portal da UFRGS, onde postos que não foram implementados já possuem todos os trinta dias do mês descontados. Entende-se que dessa maneira o processo se torna mais preciso e célere do que pontuar um posto por vez para descontar cada valor individualmente (destaca-se que há contratos que passam de trezentos postos).

Ou seja, o total mínimo da fatura mensal, antes das pontuações dos fiscais, é o valor a faturar da frequência dividido por 90%, (o mesmo que 0,9). Aponta-se, portanto, uma mitigação dos riscos de erro humano que poderiam ocorrer na tarefa de pontuar individualmente cada posto de cada linha do relatório de efetividade. Esta incrementação viabiliza, também, identificar que valores muito acima ou muito abaixo desta divisão provavelmente não estão corretos e necessitam de atenção.

Logo, a divisão sobre 90% também se aplica ao desconto de faltas a fim de encontrar a base de cálculo da medição de qualidade após a discriminação dos postos não implementados, bastando, para isso, ajustar o valor do desconto mensal da frequência através da subtração do valor a ser complementado para compensar as faltas. Exemplifica-se seguindo o modelo anterior de efetividade (Tabela 8):

Tabela 8 - Exemplo de frequência com faltas e postos não implementados

	A	B	C	D
Identificação do posto de trabalho	Número de dias de presença	90% do valor de cada posto (1.000,00*0,9)	Valor a faturar ref. frequência (b/30 dias do mês*a)	Desconto ref. frequência (b - c)
Exemplo1	Não implementado	900	0	900
Exemplo2	28	900	840	60
Exemplo3	30	900	900	0
TOTAL	58	2700	1740	960

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Através dos dados da Tabela 8 infere-se o valor contratual total, o desconto da base de qualidade e mesmo o valor a faturar final antes das pontuações informadas pelos fiscais (Tabela 9):

Tabela 9 - Exemplo de inferência econômica sobre o valor da frequência

	Parâmetros	Identificação na planilha	Valor (R\$)
J	VALOR CONTRATUAL TOTAL (base de cálculo total da frequência antes dos descontos dividido por noventa por cento)	B/0,9	3.000,00
K	DESCONTO DA BASE DE QUALIDADE (desconto total de faltas subtraído do desconto dentro dos postos implementados e ocupados)	(D-60)/0,9	1.000,00
L	BASE DE CÁLCULO PARA MEDIÇÃO DE QUALIDADE (valor sobre o qual será descontado o percentual ref. à pontuação de qualidade)	(J-K)	2.000,00

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

6.4.3 Apuração do Percentual de Desconto de Qualidade

Ao somar o valor da pontuação de cada fiscal para o desconto seguinte, referente aos aspectos qualitativos do contrato, propõe-se que o enquadramento na tabela contratual de percentuais a serem aplicados na planilha de fatura seja feito através de uma ferramenta de fórmula lógica, o que evita o uso de mão de obra humana desnecessária e incompatível com a despesa do homem hora investida pela Universidade nesta atividade, tal qual as atribuições legais do cargo do servidor responsável por analisar esta tarefa (Tabela 10).

Tabela 10 - Exemplo de automatização no enquadramento do desconto de qualidade através das ferramentas da planilha eletrônica

Linha	Coluna F	Coluna G	Coluna H	Coluna I
638	Pontuação mensal de todas as unidades por item			
639	0			
640	Faixas de pontos	Desconto percentual sobre a fatura	Fórmula Lógica	Base da faixa seguinte
641	1 - 2,99 pontos	0,50%	=SE(E(F\$639>0,99;F\$639<I641);G641;0)	3
642	3 - 6,99 Pontos	1,00%	=SE(E(F\$639>=I641;F\$639<I642);G642;0)	7
643	7 - 15,99 Pontos	2,00%	=SE(E(F\$639>=I642;F\$639<I643);G643;0)	16
644	16 - 26,99 Pontos	3,00%	=SE(E(F\$639>=I643;F\$639<I644);G644;0)	27
645	27 - 37,99 Pontos	4,00%	=SE(E(F\$639>=I644;F\$639<I645);G645;0)	38
646	38 - 48,99 Pontos	5,00%	=SE(E(F\$639>=I645;F\$639<I646);G646;0)	49

647	49 - 59,99 pontos	6,00%	=SE(E(F\$639>=I646;F\$639<I647);G647;0)	60
648	60-70,99 pontos	7,00%	=SE(E(F\$639>=I647;F\$639<I648);G648;0)	71
649	71 -81,99 pontos	8,00%	=SE(E(F\$639>=I648;F\$639<I649);G649;0)	82
650	82 -92,99 pontos	9,00%	=SE(E(F\$639>=I649;F\$639<I650);G650;0)	93
651	A partir de 93 pontos	10,00%	=SE(F\$639>=I650;G651;0)	
652			=SOMA(H641:H651)	

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

A mesma planilha é replicada em cada nova competência, com o título do mês em análise para fins de arquivamento, de forma que ao indicar o número de pontos da avaliação de qualidade o programa de computador automaticamente calculará o desconto.

6.4.4 Avalização da Planilha de Efetividade

Assim como no código de algoritmo desenvolvido para as diárias e horas extras, explora-se o fato de ser uma atividade repetidamente mensal e homogênea entre os diferentes contratos, o que viabiliza a utilização do VBA como ferramenta de otimização e enxugamento da aplicação de mão de obra manual (as alterações são essencialmente em aspectos quantitativos, como valor mensal dos postos e aditivos contratuais que possuam acréscimos ou supressões do número de postos).

Momentaneamente focando a análise das faturas mensais sobre o relatório emitido pelo Portal da UFRGS, referente ao valor de 90% de cada posto devido pela frequência dos terceirizados, identificou-se diversas tarefas necessárias para confirmar os dados emitidos pelo sistema que podem ser automatizadas, como as listadas no Quadro 8:

Quadro 8 - Checklist efetividade

1	Conferência do valor da fatura
2	Todos postos estão com espaço físico identificado
3	Conferência do valor da soma das cidades nos contratos que prestam serviços em unidades de outras cidades
4	Nenhum terceirizado prestou substituição em posto com função incompatível a sua
5	Não há postos com código repetidos no relatório
6	Todos os postos apresentam 30 dias contratuais, exceto quando há aditivo
7	Todos os terceirizados no relatório apresentam número de CPF
8	Revisar valor contratual de revisar se existem novos valores por apostilas (repactuações) ou aditivos
9	Relatório conta dias de forma coerente com o sistema de frequência
10	Substituições feitas no dia 31 (quando ocorrem) foram contabilizadas

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Algumas destas atividades podem ser plenamente exercidas e analisadas pelo VBA, de acordo com o algoritmo que será detalhado a seguir. Em outros itens, o VBA serve como ferramenta de apoio à análise manual. Mais adiante, ainda nesta seção, serão esmiuçadas algumas fórmulas automáticas, dentre as utilizadas nestes itens, a fim de ilustrar a lógica de conceber numa única vez um modelo de processo automático de conferência que possa ser aplicado em todas as situações necessárias, evitando o retrabalho de criar modelos novos.

Considerando tais colocações, intenciona-se observar a relação de custo benefício de alguns itens do relatório de efetividade que podem repercutir negativamente no patrimônio da Universidade, sem acrescentar nenhum esforço de qualquer natureza, visto que todas estas tarefas são executadas concomitantemente pelo algoritmo sem consumir nenhum recurso a mais após a concepção do processo, concepção esta que passa a ser a única atividade humana no método de trabalho que se pretende ao otimizar, racionalizar e automatizar o referido processo. (FURTADO; KIPPER; PRADELLA, 2012; GUIMARÃES *et al.*, 2012; TONELLI *et al.*, 2016; CORDOVA *et al.*, 2018; TEIXEIRA *et al.*, 2019; ZIYADIN *et al.*, 2020).

Em outras palavras, o valor homem hora fica direcionado a atividades de cunho intelectual e criativo, potencializando a capacidade do trabalho exercido pelo servidor de acrescentar performance à Universidade, em vez da atividade humana de se restringir a tarefas operacionais e repetitivas que podem ser executadas por alternativas de mão de obra mais baratas que a despesa com pessoal apurada nos processos ora analisados. Cabe salientar que a opção mais barata é invariavelmente o trabalho realizado pela máquina e pelos programas de computador, por estarem livres de vícios e fontes de riscos como cansaço e motivação, além de poderem ser realizados com recursos já existentes, sem acrescentar novas despesas à Universidade. (COLOMBO; RODRIGUES, 2011; TONELLI *et al.*, 2016; DIAS, 2017; TEIXEIRA *et al.*, 2019; AGUIAR, 2020; ZIYADIN *et al.*, 2020).

Exponha-se o algoritmo criado dentro do VBA no Apêndice D.

Deste modo, após instruir o programa de computador a iniciar o algoritmo, as atividades necessárias são executadas imediatamente, retornando para o usuário informações sobre a existência de alguma pendência que necessite de atenção. Entendeu-se ser uma precaução atrativa manter o modelo de análise salvo e arquivado para casos em que se necessite consultar ou revisar algum item, e principalmente para aprimoramentos de origem

reativa ou proativa que promovam novas alternativas de inovação no processo de apuração das faturas mensais, sempre que necessário.

Para viabilizar o uso mensal do algoritmo em todos os contratos sem necessitar de nenhuma alteração, estendendo dessa maneira a lógica de enxugar o tempo de trabalho desnecessário, valeu-se de algumas classificações genéricas, conforme citado no código do algoritmo. A planilha “MODELO ANÁLISE EFETIVIDADE” é utilizada para manter uma cópia das fórmulas à disposição para serem transpassadas à planilha de frequência do mês que está sendo analisado, bastando para tanto modificar o nome do arquivo em pauta para “EFETIVIDADE EM ANÁLISE”.

Ao conceber um formato de análise flexível aos diferentes contratos, expandiu-se as fórmulas ao número máximo de linhas para que todos os resultados aparecessem no mesmo ponto da planilha independentemente do número de postos de cada contrato (este número pode variar de um posto até centenas). Desta maneira, as próprias fórmulas também podem sempre se referir aos mesmos pontos do formulário da planilha, considerando que invariavelmente é onde estarão os resultados necessários para as inferências lógicas ou matemáticas que a máquina executar.

Para tanto, também foi necessário imputar ajustes que filtrem dados indesejados nas fórmulas aplicadas, como por exemplo as linhas após a lista de terceirizados que iriam distorcer os resultados caso não houvesse o tratamento devido. Demonstra-se abaixo, no Quadro 9:

Quadro 9 - Conflito de informações no relatório do sistema de efetividade

Linha	Posto
323	176Gara-LIT.LIT1-36h01
324	177Gara-LIT.LIT1-30h01
325	182Port-LIT.DIL/PRAE1-36h01
326	182Port-LIT.DIL/PRAE1-36h02
327	184Port-LIT.DIL/PRAE1-36h2hN01
328	184Port-LIT.DIL/PRAE1-36h2hN0201
329	186Rece-LIT.PREF1-44h
330	305Port-LIT.DAL1-30h
331	0
332	0
333	0
334	Cargo
335	Garagista
336	Porteiro
337	Total
338	Garagista
339	Porteiro

340	Recepcionista
341	Supervisor
342	Total

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Neste exemplo, para contabilizar os número de postos e atestar que não há o mesmo código aparecendo mais de uma vez, faz-se necessário, a partir da linha 334, filtrar estes dados que não constituem pontos a serem considerados. Através de busca no menu de ferramentas do programa de planilhas eletrônicas, identificou-se que é possível extrair o primeiro dígito de cada célula de maneira muito simples através da fórmula “=(ESQUERDA(linha x/coluna y;1)-1)”, de modo que, em linhas onde o conteúdo da célula não comece por um número, será apontado que houve um erro por não ter sido possível subtrair o numeral “1” indicado na fórmula. Logo, onde quer que os dados indesejados comecem a aparecer, seja nas primeiras linhas da planilha ou apenas depois de centenas como é o caso, o modelo serve para a análise necessária de forma extremamente precisa.

Abaixo mais alguns exemplos ilustram o raciocínio da inovação sendo proposto (Quadro 10):

Quadro 10 - Checklist da efetividade com exemplos de fórmulas provenientes do modelo adotado em todos contratos

Nº Linha		Item	Coluna D	Coluna E	Coluna F
602	1	Vlr Fatura ^a	=E602-SOMA(AC9:AC601)	=PROC(2;1/(F1:F600<>"")); F1:F600)	=SE(D602=0;"ok";SE(E(D602<0,78;D602>-0,78);"dif. Irisória";"verificar"))
603	2	Postos identif. ^b	=CONT.SE(AF9:AF600;"verificar")		=SE(D603=0;"ok";"verificar")
604	3	Vlr soma outras cidades ^c	=ARRED(SOMASE(E9:E600;"Total"; L9:L600);2)		=SE(D604=E602;"ok";"verificar")
605	5	Sem código repetido ^d	=CONT.VALORES(AB9:AB599)- CONT.SE(AB9:AB599;0)- CONT.SE(AN9:AN599;1000)	=D606- SOMA(N9:N600)/30	=SE(E606=0;"ok";"verificar")

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

^a Conferência do valor da fatura

^b Todos os postos estão com espaço físico identificado

^c Conferência do valor da soma das cidades nos contratos que prestam serviços em unidades de outras cidades

^d Não há postos com código repetido no relatório

Faz-se uma rápida explanação da fórmula de cada item:

- a) **CONFERÊNCIA DO VALOR DA FATURA** – Na coluna “D” consta o resultado da subtração do valor encontrado dentro do relatório gerado automaticamente no portal da UFRGS (coluna “E”) pelo valor resultante da soma das linhas onde constam as fórmulas da planilha eletrônica referente ao valor a faturar de cada posto. Na coluna “F” a planilha automaticamente indica se é necessário verificar o valor ou se o confronto não apresenta divergências de valores a serem avaliadas. Abaixo é sintetizado (Quadro 11):

Quadro 11 - Conferência do valor da fatura com fórmulas provenientes do modelo adotado em todos contratos

Nº Linha		Item	Coluna D	Coluna E	Coluna F
602	1	Conferência do valor da fatura	Relatório do Portal da UFRGS – soma das fórmulas da planilha eletrônica	Busca valor gerado pelo relatório do Portal da UFRGS	Automaticamente é informada a necessidade de averiguar (se a diferença de valor estiver entre -0,78 e 0,78 é apontado que não há erro a ser verificado).

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

- b) **TODOS OS POSTOS ESTÃO COM ESPAÇO FÍSICO IDENTIFICADO** – a coluna “D” se refere a uma outra coluna do relatório, “AF”, onde consta a seguinte fórmula: SE(E(N9<>0;I9=0);"verificar";"ok").

Traduz-se que a planilha identifica casos em que exista um posto na coluna “N”, porém a coluna “I”, que deveria constar o espaço físico, está vazia. Logo, indica um posto a ser analisado.

Desta forma, a planilha automaticamente faz o apontamento (Quadro 12):

Quadro 12 - Conferência do espaço físico de cada posto com fórmulas do modelo adotado em todos os contratos

Nº Linha		Item	Coluna D	Coluna E	Coluna F
603	2	Todos os postos estão com espaço físico identificado	Conta quantos postos indicados na coluna “AF” precisam ser verificados		Se coluna “D” é igual a zero, indica “OK”; caso contrário, aponta a necessidade de verificar.

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

- c) **CONFERÊNCIA DO VALOR DA SOMA DAS CIDADES NOS CONTRATOS QUE PRESTAM SERVIÇOS EM UNIDADES DE OUTRAS CIDADES** – Esta avaliação é bem simples e acrescenta uma tarefa que era feita mensalmente repetidas vezes sempre que havia uma modificação no relatório, somando ao saldo de atividades manuais que foram reduzidas, evitando trabalhos desnecessários.

Simplesmente opera-se um confronto entre os próprios dados do relatório do Portal da UFRGS, verificando se é convergente o valor final da fatura com o total da soma do valor de cada cidade (Quadro 13).

Quadro 13 - Conferência do valor da soma das cidades com fórmulas do modelo adotado em todos os contratos

Nº Linha		Item	Coluna D	Coluna E	Coluna F
604	3	Conferência do valor da soma das cidades nos contratos que prestam serviços em unidades de outras cidades	Como cada cidade possui uma linha chamada "Total", a planilha eletrônica soma os dados da coluna à direita		Se a soma das cidades é igual ao valor indicado na linha do checklist que aponta o valor a faturar, aparece "OK"; caso contrário, aponta que o item precisa ser verificado.

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

- d) **NÃO HÁ POSTOS COM CÓDIGO REPETIDOS NO RELATÓRIO** – Parte do princípio lógico sobre o qual a planilha deve contar quantas vezes aparece cada código dentro do relatório e, em caso de coerência dos dados, espera-se que seja indicado o valor um a cada item. A coluna "D" contempla o número total de linhas preenchidas com dados no relatório, subtrai as que constam com o valor zero, que é atribuído a linhas preenchidas com itens inócuos (por exemplo, linhas onde o código do posto está mesclado por ter sido preenchido por mais de um terceirizado, portanto indicando o valor 1 apenas uma vez e o valor zero na linha abaixo) e ainda subtrai o valor do número de linhas abaixo do relatório propriamente dito, mas que possuem algum dado eventual (total por cargos, por exemplo, como indicado no Quadro 9 - Conflito de informações no relatório do sistema de efetividade). Após, a coluna "E" é utilizada para confrontar este total com o total dos dias contratados, dividido por trinta, já que o relatório mostra, em meses de prestação de serviço cheios, 30 dias por posto. A coluna "F" aponta quando há diferença entre os dois valores (Quadro 14).

Quadro 14 - Conferência de códigos de postos repetidos na planilha através das fórmulas provenientes do modelo adotado em todos os contratos

Nº Linha		Item	Coluna D	Coluna E	Coluna F
605	5	Não há postos com código repetidos no relatório	Total de linhas do relatório – (número de linhas com valor = 0) – número de linhas que iniciam com valores não numéricos; logo, não são códigos	Coluna D – dias de serviços contratados dividido por 30	=se(e606=0;"ok"; "verificar")

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Uma vez concluída a análise, a planilha aprovada é salva adequadamente no sistema de informações e arquivos eletrônicos da Universidade, identificada com o nome do contrato e o período verificado. Entende-se que, desta forma, este processo também possui uma oportunidade para ser otimizado.

6.4.5 Inovações de processos propostas

Com ênfase na avaliação dos valores cobrados pelos fornecedores otimizada através da redução de gastos e riscos, concomitante ao aumento de performance, chegou-se às alternativas propostas nas cinco seções anteriores.

A classificação homogênea citada no capítulo de metodologia (ineditismo, relevância, objeto, custos, benefícios, conhecimento), será comparada aos demais episódios coletados em seção específica após todos serem descritos nos tópicos seguintes.

Todos episódios baseiam-se em antagonização à conferência ou análise manual, busca por métodos de trabalho mais rápidos sem prejuízos em eficácia ou performance, aproveitamento de recursos já disponíveis (evitando gastos contornáveis) e absorção de conhecimento até então não explorado. Norteando-se por estes critérios, a descrição analítica das inovações propostas pode ser resumida conforme segue (Quadro 15):

Quadro 15 - Quadro descritivo do fluxo dos processos com propostas inovadoras

Despesa / Seção	Objeto	Início	1	2	3		Avaliação (A)	Avaliação (B)
Horas Extras e Diárias	Planilha de cobrança de diárias.	Fornecedor envia planilha de cobrança.	Para evitar conferência manual, vale-se de uma planilha pré-salva utilizada todos os meses para a macro copiar as fórmulas e critérios que são automaticamente implantados na planilha a ser analisada.	Sem nenhuma intervenção manual, a planilha de cobrança mensal apresenta imediatamente se existe algum item não adequado a ser averiguado.				Por conta da cobrança pelo fornecedor da despesa estar defasada se mostra crucial na organização e controle de um processo já disfuncional conforme diário de campo.

Diferenças de Repactuação	Planilha de confronto com a cobrança.	Fornecedor envia planilha de cobrança.	Identifica-se no SEI o valor final de cada um dos pagamentos já efetuados cujas diferenças precisam ser apuradas.	Calcula-se o percentual de reajuste contratual (normalmente um reajuste engloba vários meses no período a ser apurado, facilitando enormemente esta tarefa).	Simplex listagem mensal dos valores pagos sobre a qual será aplicada a alíquota de reajuste devida.		Como o modelo antigo utiliza invariavelmente a mesma pesquisa no SEI, a inovação a ser implantada não caracteriza nenhuma desvantagem.	O processo é tão simples que mesmo não estando implantado por questões de autorização hierárquica serve plenamente como rápida e confiável conferência de valores, que ainda são apurados pelo modelo de processo defasado.
Fatura Mensal/	Base de cálculo para avaliação de qualidade	Conclusão da efetividade da frequência no sistema de dados eletrônico.	Postos não implementados são listados na efetividade, sendo facilmente identificáveis.	Do valor apontado na efetividade como desconto total, subtrai-se as faltas nos postos já implementados.	O resultado dividido por 0,9 é o desconto de base.	Através da subtração pelo total dos dias do mês fica estritamente e simples identificar postos com faltas em caso de efetividades com		Método simples e eficaz que evita atividade estritamente manual.
	Apuração do percentual de desconto de qualidade.	Conclusão da efetividade da frequência no sistema de dados eletrônico.	Vale-se de uma planilha pré-salva utilizada todos os meses com as fórmulas já inseridas.	Simplex jogo de inputs e outputs. Insere-se número de ocorrências e o sistema retorna o percentual de desconto.				Método simples e eficaz, otimiza tarefa muito exposta a riscos de manuseio humano.
	Avalização da planilha de efetividade	Conclusão da inserção de presenças e faltas pelos fiscais no portal da UFRGS.	Para evitar conferência manual, vale-se de uma planilha pré-salva utilizada todos os meses para a macro copiar as fórmulas e critérios que são automaticamente implantados na planilha a ser					Inovação especialmente benéfica em contratos com postos que chegam a passar das centenas. Tempo de trabalho reduzido a dimensões irrisórias.

Fonte: Elaborada pelo autor (2022).

Tais processos já estão em implantados na rotina de trabalho desde sua concepção para a presente pesquisa, todos de maneira bem sucedida a exceção das diferenças de repactuação que por questões de autorização hierárquica não pode ser imediatamente aplicado. (FERREIRA *et al.*, 2015; TEIXEIRA *et al.*, 2019; AGUIAR, 2020).

Destarte, é constatada a notável relevância nas referidas inovações por conta de garantir que a expansão da Universidade pontualmente ocorra sem necessariamente acarretar desembolsos

maiores (COLOMBO; RODRIGUES, 2011; IZQUIERDO *et al.*, 2019), isto é, caracterizou-se uma oportunidade de, circunstancialmente, aumentar a oferta de serviços da Universidade, que consequentemente acarretaria maior demanda por mão de obra dos terceirizados, sem concomitar com aumento de gastos com servidores do quadro próprio ou estrutura de física de trabalho em decorrência da otimização explanada nos itens anteriores.

6.4.7 Impacto da Diferença entre os Regimes Tributários de Lucro Presumido e Lucro Real nas Planilhas de Custos

Conforme capítulo de metodologia, entendeu-se o entrevistado “B” como figura estratégica para contribuir com uma questão de pesquisa relacionada a uma visão sistêmica da UFRGS. Logo, conforme roteiro de entrevista Apêndice “B”, indagou-se o servidor a apontar um ponto a ser pesquisado dentro das necessidades estratégicas para a eficácia da GERTE.

Desta feita, pontua-se a reprodução da resposta de um dos servidores entrevistados: “As empresas reclamam que a gente joga o custo pra baixo... Pois a tributação real delas é maior, aí tem que fazer jogo de planilhas pra chegar no nosso valor... o que não é o ideal... Mas não tenho nenhum dado real sobre o quanto das empresas de fato tem custos maiores com a tributação pra embasar essa mudança no processo de trabalho.”

Assim, toma-se esta questão dos orçamentos em certames licitatórios como ponto de partida visando atender a questão de levantar dados empíricos que respondam quanto a indagação de qual o quantitativo de licitantes que possuem custos maiores com a tributação visando embasar uma mudança neste processo de trabalho. Repara-se que este fato não foi contemplado em nenhuma ocorrência do diário de campo por não ser atividade corriqueiramente atribuída ao servidor que fez as observações que geraram o referido diário. Contribuindo, desta forma, como fonte alternativa de dados, além da observação em campo do autor da pesquisa.

Decidiu-se buscar no SEI licitações com pendências ou atribuições tributárias envolvendo a questão em pauta no ano de 2020, visto que a presente dissertação estava em produção ainda antes do final de 2021 foi necessário alocar a pesquisa no ano anterior para englobar uma anualidade inteira. Tal procedimento pareceu adequado diante do entendimento que o ciclo orçamentário engloba o conjunto de contratos que estavam com rubricas previstas no planejamento anual, conforme legislação orçamentária em acordo com o art. 165 da Constituição

Federal, constituindo, assim, um ano completo como universo no qual se buscará amostras para servir de objeto de análise.

Nesta feita, encontrou-se o certame 230785071702020-74, que se refere a contratação de serviços continuados de recepcionista, rec. bilíngue, rec. hospitalar, guardador de veículo, supervisor e porteiro de edifício. Dentro deste processo administrativo, nota-se que, ainda antes da concorrência entre os licitantes na sessão do pregão de tomada de preços (E.T. evento eletrônico no qual é realizada a precificação da contratação e divulgada a empresa vencedora, que deve ser contratada para terceirizar o serviço solicitado pela Universidade), foi realizado um pedido de impugnação por um licitante terceirizado (E.T. procedimento previsto na lei de licitações - 8.666/1993, que permite a qualquer cidadão cessar o processo de contratação diante de eventuais irregularidades identificadas e comunicadas à autoridade competente).

Logo, é desde já identificado custos à administração diante da necessidade de responder à insistência dos licitantes em criticar as planilhas de referências do edital de licitação, conforme descrito pelo entrevistado B. Prosseguindo a linha de análise do presente estudo, entende-se que a oportunidade de evitar o empenho dos servidores na avaliação de textos potencialmente longos ou complexos, tal qual constatado na tentativa de impugnação do certame em pauta, é crucial para os objetivos da administração pública e os direitos dos administrados, no que tange ao evitamento de esforços em despesas de pessoal utilizado em atividade desnecessárias, evitáveis ou sem acréscimo na percepção de serviços recebidos pelos administrados.

Inicia-se a prospecção de alternativas para o processo em pauta nesta seção através da coleta e crítica de excertos do texto do pedido de impugnação². Primeiramente chama a atenção o licitante alegar que a planilha de referência da licitação foi realizada utilizando alíquotas do regime tributário de lucro presumido (as alíquotas do Programa de Integração Social (PIS) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) aplicadas nesse caso são de 0,65% e 3% respectivamente, enquanto que no regime tributário de lucro real a alíquota de PIS é 1,65% e COFINS 7,6%, conforme leis 10.637/02 e 10.833/03).

Entende-se que o licitante ter alegado no citado pedido que tal fato favorece concorrentes específicos ou mesmo inviabilizaria financeiramente o contrato é especulativo e

² Disponível em:

https://sei.ufrgs.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?9LibXMqGnN7gSpLFOOgUQFziRouBJ5VnVL5b7-UrE5T_Me0qLkQG3x40DUR3m5VhLM_9x2fk4IZFzVbhxzDoZUZZXeFvk3nXWRA7A-_JPqD6aO-KPI9WrodJ8udSp4n9. Acesso em: 05 dez. 2021.

relativo, haja vista que, a despeito da alíquota maior, o regime tributário de lucro real possui apuração não cumulativa destes tributos, ou seja, cada contribuinte vai ter uma alíquota final factual dependente da quantidade de créditos tributários ocorridos no decorrer de suas atividades econômicas dentro do período de apuração, nos termos da legislação tributária (leis 10.637/02 e 10.833/03). Inferindo-se consonância com o acórdão TCU 2531/2013 “[...] o exame isolado dos tributos praticados pela contratada não permite chegar à conclusão acerca da economicidade dos preços praticados.” (BRASIL, 2013).

Buscando-se enriquecer a presente análise pareceu lógico o entendimento de que o tema desta seção potencialmente já havia sido objeto de auditoria por conta justamente de sua relevância, que até agora foi demonstrada, no que tange a lisura das licitações, proteção do patrimônio público, controle de dados entre outros assuntos. Assim, para fins de prospecção de dados, optou-se por aproveitar eventuais inspeções já realizadas através de pesquisa no SEI de processos referentes retornos a indagações realizadas na Universidade demandadas por órgãos de controle externo administrativo, legal ou financeiro dentro do assunto debatido no ano de 2020. Encontrou-se o expediente 230785042242019-14³.

A referida inspeção se refere a necessidade de ajustes nas planilhas de custos de serviços de terceirização quanto à inserção da alíquota efetiva de PIS e COFINS para as empresas tributadas pelo regime de incidência não cumulativa (lucro real). Ou seja, ao contrário do indicado pelo licitante recorrente referenciado anteriormente nesta seção, a União identificou que as alíquotas que deveriam ser aplicadas nos contratos eram, na realidade, potencialmente menores que o valor aplicado no regime de lucro presumido. Quanto ao questionamento da auditoria, inicialmente foram tomadas as seguintes conclusões conforme consta no já citado expediente:

Edital: [...] As empresas optantes pelo regime tributário de incidência não cumulativa deverão apresentar as alíquotas efetivas para o PIS e COFINS nos termos das Leis 10.637/2002 e 10.833/2003 e Acórdão nº 2647/2009-TCU-Plenário, anexando à proposta cópia da Escrituração Fiscal Digital das referidas contribuições dos últimos 12 meses, sob pena de desclassificação da proposta.

Termo de Referência e no contrato: Das Obrigações da Contratada – Por ocasião da renovação contratual a contratada deverá encaminhar cópia da Escrituração Fiscal Digital da Contribuição para o PIS e para a COFINS, referentes aos últimos doze meses, ajustando, se for o caso, o valor contratual para baixo ou para cima em conformidade com as alíquotas efetivas apresentadas, nos termos das Leis nº 10.637/2002 e nº 10.833/2003.

³ Disponível em:

https://sei.ufrgs.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?iI30tHvPArITY997V09rhsSkbDKbaYSycOHqqF2xsM0laDkkEyJpus7kCPb435VNEAb16AAxmJKUdrsNWVIqQ2pdAQfmdm1Hxj6xj9mMlmHnl8pBACuRkAkRsA95fiUI. Acesso em: 11 jan. 2022.

Ofício de Prorrogação: Apresentar cópia da escrituração fiscal digital da contribuição do PIS e COFINS dos últimos 12 meses, informando a alíquota efetiva de apuração nos termos das Leis nº 10637/2002 e nº 10833/2003 e em atendimento ao estabelecido no acórdão nº 2647/2009 TCU/Plenário. (UFRGS, 2019)

Restou atender a recomendação da auditoria externa de, concedendo o contraditório e ampla defesa, providenciar a adequação de todos os contratos de terceirização em vigor em que as empresas contratadas sejam tributadas pelo regime de incidência não-cumulativa, e não tenham consignado em suas propostas alíquotas efetivamente calculadas dentro da legislação fiscal. Para tal conferência foi solicitado a todos contratados enquadrados na inspeção que enviassem cópias da escrituração fiscal digital da referente aos últimos doze meses.

Evidencia-se a primeira acumulação de gastos da administração ao ter sido criada uma comissão de 4 servidores para atender à auditoria. A comissão procedeu a análise de todos os contratos de terceirização em vigor em que as empresas contratadas fossem optantes pelo lucro real e segregou propostas com alíquotas não consoantes nas planilhas licitatórias dos referidos tributos.

Tal empreitada baseou-se no processo de confrontar o recibo de entrega à Receita Federal da declaração de débitos e créditos tributários federais das empresas licitantes com os valores constatados nos processos eletrônicos de contratação. Foram identificadas 6 empresas que atuavam em 10 contratos e atendiam a condição de revisão contratual. A comissão mensurou que, caso corrigido todas as planilhas, haveria uma economia mensal de R\$ 54.335,76 para a Universidade. Decorreu mais de 5 meses entre a criação da comissão e a emissão do relatório que pontuou esses valores.

As providências cabíveis à administração pública que foram identificadas pela comissão são as que seguem:

[...] O ajuste das alíquotas PIS/COFINS deve ser feito entre a UFRGS e a contratada quando da prorrogação da vigência dos contratos.

Diante da negativa das Contratadas em ajustar as alíquotas do PIS/COFINS no momento da renovação dos contratos, que a Administração avalie a prorrogação dos contratos vigentes (que possuam alíquotas PIS/COFINS alíquotas reais 1,65% e 7,65%) ou que se fará nova licitação para atender à solicitação da CGU.

[...] Quanto aos valores passados (retroativos), entende-se não ser necessário seu reembolso, pois a questão da utilização das alíquotas efetivas de PIS e COFINS não configuraria hipótese de irregularidade já que não havia exigência de sua apresentação nas planilhas de custos e formação de preços, ou seja, as empresas poderia apresentar suas cotações considerando as alíquotas máximas dos tributos (1,65% para o PIS e 7,60% para a COFINS) conforme estabelecido na legislação. (UFRGS, 2019)

Entre as últimas conclusões da comissão e a sua criação decorreu mais de 16 meses. Após as tratativas com as contratadas e aditamentos contratuais a economia encontrada foi de R\$23.898,43 mensais. Isso para os seis contratos em que houve o ajuste conforme renovação de prazo de 12 meses (ou seja, R\$ 286.781,16 por ano). Os outros quatro contratos, ou se extinguiram antes da conclusão da análise da comissão, ou receberam recusa do contratante em suprimir o valor superestimado de tributos. Observa-se, ainda, haver uma economia indeterminável por conta deste procedimento ter sido incluído a partir de então em todos os contratos a serem licitados ou renovados.

Usando como ponto de comparação a remuneração citada no preâmbulo de R\$ 6.837,25 e levando em consideração que 2 membros da comissão são contadores com data de início de carreira similares ao tempo de serviço necessário para chegar em valor, enquanto os outros 2 apresentam a remuneração de R\$ 18.917,10 somados⁴ infere-se um total mensal de R\$ 32.591,60 com gastos de pessoal da comissão. Para a apuração desses dois últimos utilizou-se a folha de pagamento de setembro/2021 como referência para fins de priorizar uma avaliação superdimensionada dos gastos em detrimento de uma subdimensionada haja vista o princípio da prudência, e do fato do governo federal não estender os dados disponibilizado de gastos com pessoal para o período de 2019/2020 na data da consulta realizada.

Portanto, nota-se que o desconto de mais de vinte e três mil reais apontado representa mais de 73,33% deste desembolso mensal com pessoal. Repara-se, ainda, que as atividades da comissão não incorreram em prejuízos às tarefas habituais dos servidores nem em adicional de remuneração (ou seja, demais descontos ou retornos à Universidade decorrentes do trabalho do pessoal mantiveram-se estáveis, enquanto a economia obtida aumentou unilateralmente).

Conforme Tabela 11 abaixo, o período entre a criação da comissão e o último aditivo contratual foi de 01/04/2019 a 01/04/2021. Assim, os gastos acumulados com a comissão no período de dois anos foi R\$ 782.198,40. Desse total até a data de referência arbitrada, para fins ilustrativos de 13/01/2022, mais de 37% do custo com pessoal da comissão foi compensado pelas economias mensais ($292.658,17/782.198,40 = \sim 0,37$), assim demonstrado:

Tabela 11 – Gastos acumulados com comissão

Gasto mensal com pessoal	R\$ 32.591,60
Criação da comissão	01/04/2019

⁴ Conforme consulta disponível em <http://www.transparencia.gov.br/>. Acesso em: 13 jan. 2022.

Serviço	Data da Negociação	Doc ^a	Vlr (R\$) antes ^b	Vlr (R\$) depois ^c	Redução Mensal	Acréscimo até negociação (R\$) ^d	Economia até 13/01/2022	Saldo final (R\$)
Auxiliar de Agropecuária	24/09/2020	TA5	138.144,76	135.226,97	2.917,79	588.821,57	46.295,60	- 542.525,97
Biotério	18/11/2020	TA9	121.896,63	119.308,70	2.587,93	59.751,27	36.317,28	- 23.433,98
Limpeza-Interna	25/01/2021	TA14	855.123,44	840.210,61	14.912,83	73.874,29	175.474,30	101.600,01
Limpeza Externa	18/02/2021	TA3	218.946,10	218.760,26	185,84	26.073,28	2.038,05	- 24.035,23
Gráfica	13/03/2021	TA4	78.761,58	77.151,13	1.610,45	24.986,89	16.426,59	- 8.560,30
Almoxarifés	01/04/2021	TA5	116.522,59	114.839,00	1.683,59	20.641,35	16.106,34	- 4.535,00
TOTAL					23.898,43	794.148,65	292.658,17	- 501.490,49

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

^a Documento

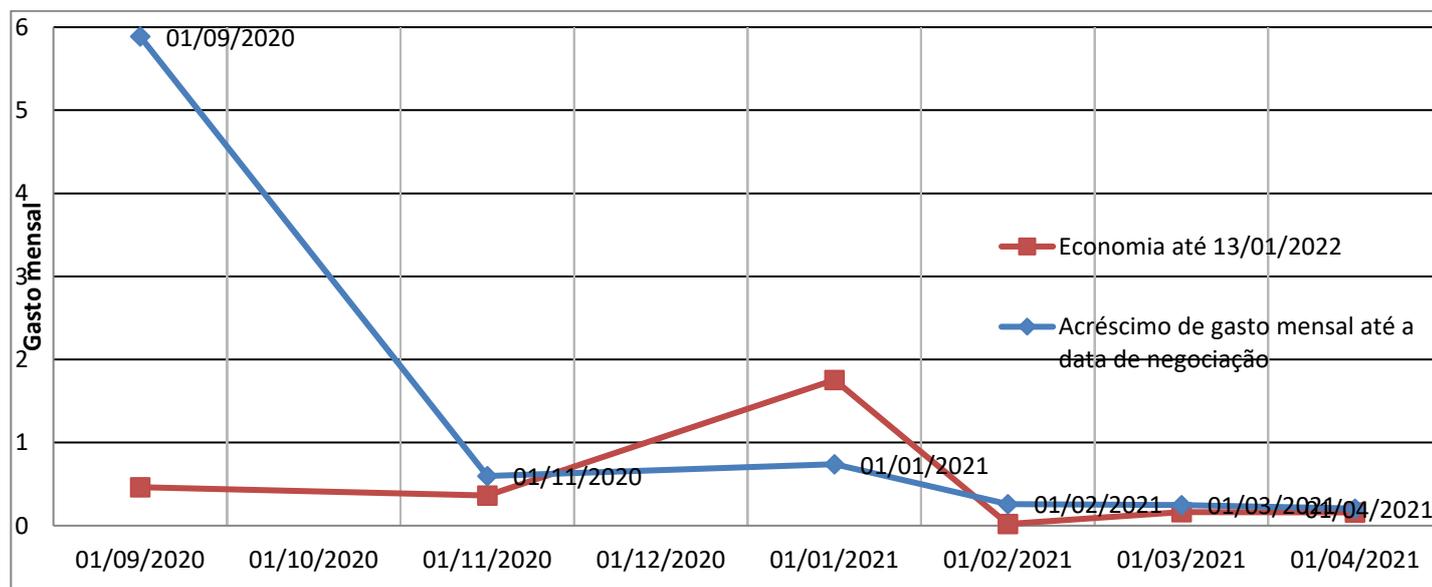
^b Valor Mensal (R\$) antes da negociação

^c Valor Mensal (R\$) depois da negociação

^d Acréscimo de gasto mensal até a data da negociação (R\$)

Ilustra-se conforme Gráfico 1 abaixo na escala de centenas de milhares:

Gráfico 1 - Economia com custos de PIS/COFINS



Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Logo, à economia restante de R\$ 501.490,49 restará menos de dois anos para ser compensada (pouco mais de 20 meses, isto é, $501.490,49/23.898,43 = \sim 20,98$). Deve-se notar que a despesa da folha de pagamento não aumenta quando é criada a comissão, de maneira que, para fins de eficiência, a economia já acumulada de mais de 290.000,00 pode ser considerada obtida com custos marginais irrisórios à Universidade. Dessa forma, chama a atenção que a intervenção da CGU tornou-se gatilho para uma empreitada de economia que

surtiu não apenas relevante economia financeira como também ganhos em transparência diante os administrados e acesso de informação gerencial à administração, contribuindo à capacidade de tomada de decisão, análise de orçamento e combate à corrupção. (TONELLI *et al.*, 2016; JANISSEK *et al.* 2017; SANTOS, 2017; LÓPEZ; LINARES; VINÃS, 2019).

Em suma, as providências adotadas foram manter como balizador nas licitações as alíquotas utilizadas costumeiramente de lucro presumido. A prática de averiguar a taxaço real dos licitantes foi fixada no cotidiano da GERTE, dessa forma torna-se um item de custo fidedignamente representado nas planilhas de formação de preço, facilitando a análise de contratos e evitando que o contratado possa usar esse valor para exceder o lucro apresentado formalmente no orçamento de preço de forma não transparente. (MARCELINO; CAVALCANTE, 2012; HORBACH, 2016; DRUCK *et al.*, 2018).

Em contraste com os citados benefícios, entende-se que o acréscimo do custo dos processos adotados dentro das atividades já habituais de gestão de contratos é irrisório por conta da complexidade e do volume dos demais procedimentos empregados na GERTE, que invariavelmente transpassam a mão de obra a ser empregada nas novas atividades, que não vão além de cálculos simples e tomada de documentos junto aos licitantes. (IZQUIERDO *et al.*, 2019; TEIXEIRA *et al.*, 2019).

Ao apresentar os dados e avaliações feitas até o presente parágrafo ao entrevistado desta seção, facilmente este, em conjunto com o entrevistador, identificou que a questão pontuada pelos licitantes conforme identificado anteriormente é desprovida de embasamento na realidade das práticas tributárias vigentes. O custo-benefício de novos incrementos na avaliação de alíquotas de PIS/COFINS nos orçamentos licitatórios está sendo considerado inócuo haja vista não haver constatação de maiores ineficiências sanáveis e nem oportunidades de economia. As indagações dos licitantes que possuem pouco conteúdo válido, conforme impugnação apresentada na presente seção, mantêm-se inevitáveis por conta de ser direito dos administrados, ao mesmo tempo que é obrigação da administração prestar este atendimento e invariavelmente ser transparente nas licitações nos termos da Lei nº 8.666/1993. (LACOMBE, 2009; VIOLIN, 2007; SANTOS, 2017).

A visão sistêmica sobre processos internos que o servidor informante possui enriqueceu a presente pesquisa por ter culminado na análise de questões relacionadas ao ambiente no qual a Universidade se insere. Nesta seção, discutiu-se uma legislação referente aos contribuintes da receita do setor público, e identificou-se relações da UFRGS com outras organizações públicas e privadas. Logo, a entrevista proporcionou uma perspectiva sobre

temas sobressalentes aos dados secundários e às observações do diário de campo. (ALVES-MAZZOTI; GEWANDSZNAJDER, 1999; ROSA, 2015; DIAS, 2017).

Assim, as inovações constatadas foram reativas para resolver problemas apontados por organizações externas. Nota-se a idiosincrasia da administração pública por conta da obrigação legal de atender aos órgãos de controle sob as penas da lei. Esclarece-se que a independência da Universidade como autarquia federal evidentemente não suprime as obrigações legais que atingem a toda administração pública e por conseguinte tornam presente nas atividades da Universidade auditorias e inspeções da CGU, TCU, MPU e demais entidades encarregadas de supervisionar externamente a prestação de serviços à população, tanto nos seus aspectos normativos, como ainda em eficiência, moralidade e demais princípios da administração pública. (NETO; PHILLIPI JR., 2011; BRANDÃO; BRUNO-FARIA, 2013; DIAS, 2017; JANISSEK *et al.*, 2017).

6.4.8 Levantamento Bibliográfico das Pesquisas Realizadas dentro da Instituição Estudada

Através da leitura crítica de textos cujo objeto de estudo é a terceirização de mão de obra na instituição federal de ensino estudada nesta pesquisa, analisa-se o material coletado a fim de realizar uma comparação entre a visão dos entrevistados, do autor e das obras encontradas. Entende-se, assim, que há uma consolidação dos textos encontrados que permite analisar o funcionamento habitual ou redirecionado da GERTE, revelando suas iniciativas de inovação. Os episódios encontrados são planilhados observando os aspectos expostos nos textos coletados conforme detalhado no quadro abaixo (Quadro 16).

Quadro 16 - Exemplo dos itens analisados na inovação

Episódio sendo analisado	Descrição sintética do fato encontrado no texto analisado
Houve absorção de conhecimento externo?	S/N
Houve criação de conhecimento inédito?	S/N
Houve colaboração de outras instituições?	S/N
Área do conhecimento envolvida?	(atividades da Universidade, TIC, legislação...)
Houve impacto na eficácia da GERTE?	S/N
Impacto na eficácia, de baixa, média ou alta relevância para a Universidade?	B/M/A/ÑSA

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Cada um dos textos coletados apresenta um episódio de inovação, sobre o qual serão feitas reflexões e críticas. Ao final de cada análise, lista-se os itens escalonados acima apontando a qualificação enquadrada em cada um.

6.5 CRIAÇÃO DA GERTE

Ordenando os trabalhos encontrados por ano inicia-se com “Histórias e trajetórias da terceirização na UFRGS” (ROSA, 2015). A autora aponta: “O método selecionado para a realização da pesquisa foi o método historiográfico adotando a história não necessariamente como ciência, mas como um método de pesquisa.” (ROSA, 2015, p. 40). Logo mais é apresentado:

Este método permite ao pesquisador conhecer a forma como a organização foi vivenciando as mudanças históricas do país e do mundo e como estas mudanças se refletiram na construção da história da própria organização. Trata-se do resgate da história da terceirização na instituição, como ela começou, que transformações sofreu e como elas foram vivenciadas. (ROSA, 2015, p. 40).

Infere-se, assim, que através deste estudo será possível identificar o conhecimento que foi acumulado desde a criação da GERTE e como este aprendizado influenciou práticas inovadoras no setor e na instituição como um todo.

Logo mais é feito o relato do Gestor de Pessoas, sobre a história de criação do setor:

O Gestor de pessoas era o pró-reitor à época da criação da GERTE, e relata que foi neste momento que a gestão destes contratos passou para a PROGESP (Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas), saindo do setor de infraestrutura e da PROPLAN. Antes dessa transição as atividades de gestão e fiscalização eram muito pulverizadas, então mesmo havendo controles, estes não estavam centralizados. A criação desta gerência caminhou no sentido do desenvolvimento de uma governança sobre os contratos, permitindo um melhor planejamento e melhor controle, inclusive das faltas e presenças de terceirizados, além de outros aspectos da vida funcional destes trabalhadores. (ROSA, 2015, p. 50).

Nota-se aqui uma iniciativa inovadora através de reestruturação organizacional com influência na eficácia, já que as faltas dos terceirizados são apuradas para mensurar as faturas devidas às empresas de terceirização, sob pena de despender do erário público um valor acima do devido. O planejamento e controle assinalado é fundamental para a qualidade dos serviços

prestados pelos terceirizados, que englobam, por exemplo, a segurança e a higiene da Universidade, fatores essenciais para a qualidade dos serviços prestados pela instituição aos usuários. Entende-se, assim, que um problema operacional serviu de dispositivo para que o incremento ocorresse através da crítica aos procedimentos existentes antes da criação da GERTE, sendo uma alternativa inovadora a solução aplicada.

Em seguida o texto traz o relato da gerente de serviços terceirizados da Universidade:

Relata que, em 2007, a terceirização já existia há 14 anos na Universidade, mas que os contratos eram repetições uns dos outros, e que havia muita coisa que não estava sendo atendida em termos de legislação, e era necessário melhorar. Esta seria, em parte, a sua atividade. (ROSA, 2015, p. 52).

Nota-se aqui que a legislação é um conhecimento externo de grande importância para a missão da GERTE, tornando de grande necessidade a capacidade de aprendizado e atualização do órgão. Conhecimento é um dos objetos de trabalho da GERTE.

É dado o relato:

Eu tive que ir buscar o que era terceirização, todas as leis – não sabia nada – absolutamente nada. Entendia de saúde e de segurança do trabalho. Então a partir disso a gente montou a gerência e começou a estudar primeiramente qual era a realidade da Universidade, qual era a realidade da terceirização na Universidade, que empresas estavam implicadas nisso e traçar um planejamento na construção dessa gerência em pequeno, médio e longo prazo. (ROSA, 2015, p. 52).

Também conhecimento interno, sobre a realidade da Universidade, foi necessário para o cumprimento da missão da GERTE, durante as atividades dos servidores do órgão conhecimentos sobre a estrutura organizacional da Universidade e sobre o serviço federal como um todo (normas, padrões de projetos, orçamento...) é fundamental para as rotinas de trabalho, que ocorrem, via de regra, como processos que transpassam por diferentes órgãos dentro da Universidade e por vezes externos. Sobre este fenômeno a gerente relata:

E aí a gente procurou fazer uma articulação com as outras áreas, porque o nosso trabalho tem intersecção com muitos elementos: Unidade, que é o cliente, temos os colegas das outras áreas que tramitam pelos processos de trabalho, que é a PROPLAN, Auditoria, Procuradoria e tivemos que fazer toda uma relação de trabalho com essas áreas para poder estruturar a nossa área de trabalho (Gerente de serviços terceirizados). (ROSA, 2015, p. 53).

O texto em seguida mostra que se buscou conhecimento nas práticas de outros órgãos públicos para municiar e qualificar o trabalho da GERTE. Comenta que em um contrato de

limpeza, acumulavam-se funções de carregador e limpeza externa, “terceirizado Bombril, que tinha mil e uma utilidades”. No entanto não foi possível copiar as práticas da prefeitura estudada, foram necessárias adaptações à realidade da UFRGS. Aqui percebe-se conhecimento externo sendo adaptado e convertido em conhecimento inédito inovador que trouxe soluções para qualificar as atividades da GERTE, aumentando sua eficácia.

No decorrer do texto é apontado como problemas na execução dos serviços serviram de exemplo a ser aprendido. Em um primeiro momento havia muita pessoalidade dos servidores do quadro da UFRGS com os terceirizados, o que não é permitido por lei e que foge a lógica da terceirização que delega a gestão de pessoas a empresa contratada. Logo começaram a haver reclamações trabalhistas onde a Universidade era citada pela justiça como polo passivo, sendo cobrado do servidor que possuía relação pessoal com o terceirizado. Percebe-se que o aprendizado formal baseado no estudo da legislação foi menos ocorrente que o aprendizado por tentativa e erro que só se consolidou quando houveram consequências da falta de conhecimento sobre o procedimento correto.

O aprender-fazendo muito pautado na tentativa erro é citado novamente:

Então nós fomos encaixando a Universidade dentro do possível, de forma que fosse atendendo todos os requisitos da terceirização, da parte de legislação e isso de controle documental, de planejamento, inclusive os projetos que eram feitos pela própria PROPLAN, nós tomamos para nós porque como é que tu vais fazer a gestão de uma coisa a qual tu não construiste, não ajudaste, não fizeste o projeto, não sabes a realidade. Viria uma coisa pronta e seria a reprodução do que já tinha, então estourou pra nós essa parte. Então, não! Nós vamos planejar e a partir disso a gente já vai colocar dentro da política estratégica que a gente acha que deva conduzir. A partir daí a gente estruturou da seguinte forma: um acompanhamento pré-contratual, que faria toda essa parte e um acompanhamento pós-contratual. (Gerente de serviços terceirizados). (ROSA, 2015, p. 85).

Através da criação da GERTE a Universidade passou a ser detentora de um conhecimento que viabilizou maior eficácia na contratação de serviços terceirizados através de soluções inovadoras. Para a eficácia da instituição como todo é necessário eficácia nas tarefas intermediárias (limpeza, segurança...) em relação a missão principal da Universidade. Conhecimento sobre gestão de processos foi concebido dentro da GERTE como forma de soluções e qualificação de tarefas. Uma parte fundamental do “*know how*” da GERTE foi concebido internamente e se tornou patrimônio (tanto de forma tácita quanto explícita) da Universidade, por ser uma forma de otimizar recursos.

Logo mais é ilustrado como conhecimento se transformou em eficácia no que tange a proteger os trabalhadores terceirizados:

Com contratos detalhados, que contemplem todas estas normativas é possível cobrar das empresas que cumpram todas as suas obrigações para com o empregado e para com a Universidade. Implícito na adoção desta prática e na organização deste processo de trabalho estão uma política de atenção e cuidado com o trabalhador terceirizado. Tenta-se aí através do conhecimento técnico das normativas e do instrumento contratual viabilizar uma proteção aos trabalhadores terceirizados. (ROSA, 2015, p. 85).

Ao tornar o processo de planejamento mais participativo e mais embasado nas regulamentações, aos poucos se formam as bases para a construção de um conhecimento mais claro sobre o que é a terceirização, minimizando assim os conflitos. (ROSA, 2015, p. 85).

Mais um procedimento criado pela GERTE é logo mais apresentado:

Uma das coisas que a gente criou e que continua até hoje, é a implementação do contrato, na qual tem um momento em que se vai trazer o terceirizado e dizer pra ele: - Vocês estão aqui porque existe a terceirização, a terceirização é isso, nosso papel é esse, o de vocês é esse e o da empresa é esse. O empregador de vocês está aqui. Então hoje começou a se estabelecer. Ainda tem resquícios desse amálgama, porque a cultura não se rompe do dia para a noite. Mas é bem isso: tu vais trabalhando todas as questões de metodologia, de planejamento, mas ao mesmo tempo tu tens que trabalhar as questões da cultura, para que possa ocorrer uma mudança de fato. Se não, não vai ocorrer. (Gerente de serviços terceirizados). (ROSA, 2015, p. 86).

O texto prossegue se referindo ao papel da GERTE na adequação de outros órgãos dentro da UFRGS:

Esta é uma prática que denota uma política de transparência. O órgão público, ciente dos desafios de gerenciar as relações de trabalho advindas destas diferentes formas de contratação, busca esclarecer as regras, e assim, aos poucos, promover sua maior aceitação por parte de todos os participantes. (ROSA, 2015, p. 86).

A inovação da qual a GERTE foi propulsora se espalhou pela Universidade, uma vez que os fiscais dos serviços terceirizados estavam distribuídos de acordo com os locais de prestação de serviço do trabalhador terceirizado (fosse limpeza, manutenção, portaria, etc.).

Outra coisa muito precária na Universidade era a fiscalização. Os fiscais não sabiam que eram fiscais. Muitas vezes, do contrato não tinham ciência do que rezava no contrato, não tinham uma noção precisa de qual era o papel do fiscal. Achava que era só assinar, pra no final do mês a empresa receber. Então uma das primeiras coisas que a gente tratou de fazer foi esse controle com relação à fiscalização lá na ponta. (Gerente de serviços terceirizados). (ROSA, 2015, p. 87).

Conclui-se essa seção planilhando os resultados encontrados conforme segue: houve uma mudança no arranjo estratégico e decisório da Universidade, valeu-se de fatos externos à

UFRGS que foram aprendidos para cumprir a eficácia esperada da GERTE. Como o órgão criado protege o patrimônio da Universidade (Quadro 17) e os direitos dos trabalhadores terceirizados, considera-se como um fato de alta relevância. (BESSANT; TIDD, 2019; CORDOVA *et al.*, 2018; COLOMBO; RODRIGUES, 2011; DRUCK *et al.*, 2018; IZQUIERDO *et al.*, 2019).

Quadro 17 - Resultados da análise da criação da GERTE

Episódio sendo analisado	Criação da GERTE
Houve absorção de conhecimento externo?	S
Houve criação de conhecimento inédito?	S
Houve colaboração de outras instituições?	S
Área do conhecimento envolvida?	Legislação, processos internos da Universidade.
Houve impacto na eficácia da GERTE?	S
Impacto na eficácia, de Baixa, média ou alta relevância para a Universidade?	A

Fonte: Elaborado pelo Autor (2022).

6.6 IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA ONLINE DE FREQUÊNCIA DE TERCEIRIZADOS

Parte-se agora para a análise do próximo trabalho. “Aplicação da metodologia bpm em uma IFES: proposição de um modelo estendido.” (TORRES, 2015). A dissertação se baseia em três artigos, o analisado é um estudo de caso sobre um processo da GERTE:

O processo de Contrato de Terceiros – Efetividades – foi selecionado como objeto de estudo por ser um processo crítico para a Universidade, pois apresentava desempenho insatisfatório em relação ao controle da execução do contrato. A baixa eficácia do sistema de Efetividades anteriormente utilizado, basicamente manual (planilhas no Excel), fazia mau uso dos recursos da instituição e gerava atrasos em pagamentos. Estes atrasos acarretam não somente na inadimplência da UFRGS com suas contratadas, mas também com os funcionários terceirizados das mesmas, gerando processos trabalhistas e custos à Universidade. (TORRES, 2015, p. 51).

Conhecimento é material para soluções inovadoras, e foi a alternativa para sanar uma tarefa feita de forma arcaica. Procedimentos sem aplicação de conhecimentos estavam sendo custosos e ineficazes. Logo mais, a experiência de informatização das efetividades dos terceirizados mostra como conhecimento tecnológico teve papel crucial na eficiência e eficácia dos contratos. (FERREIRA *et al.*, 2015; ODEA; AYAVOO, 2020). No caso o Escritório de Processos (EP) da Universidade teve o papel de trazer este conhecimento para a GERTE, servindo de aprendizado a toda Universidade.

(...) os integrantes do setor de contratos detinham conhecimento isolado do processo e não do “todo”, o que dificultou o trabalho da equipe do EP. Assim, se fez necessário uma reunião com todos os setores envolvidos para que se pudesse obter uma visão macro do processo. (TORRES, 2015, p. 51).

Ausência de perícia sobre a realidade organizacional e estrutural da Universidade estava limitando a eficácia do processo das efetividades, assim o EP foi viabilizador para a qualificação das diversas unidades organizacionais envolvidas.

As pessoas estão acostumadas com suas atividades corriqueiras, algumas delas fazem isto a mais de 30 anos, não é fácil abandonar estes costumes e esta visão de uma hora para outra. Essa mudança cultural demanda tempo e deve ser conduzida com cautela" – Gabriela Branco, Diretora do EP. (TORRES, 2015, p. 51).

Novamente departamentalização e estrutura organizacional se mostraram objeto de inovação, sendo situações na qual se cria um ambiente com cultura “virgem”, focado na eficácia das soluções ao qual foi incumbido, não tendo “vícios” decorrentes de tarefas há muito repetidas. (FERREIRA, 2015; COSTA; JARDIM, 2017; TEIXEIRA *et al.*, 2019). O autor desenvolve:

(...) montou-se uma equipe do EP para a modelagem detalhada do processo. Nesta etapa, foram realizadas reuniões e entrevistas com os servidores da GERTE, principal responsável pelo processo de terceirizados, e observação in loco do processo. Constatou-se destas reuniões a importância de se mapear o subprocesso de Efetividade, este inserido como subprocesso do processo de Execução e Acompanhamento do Contrato de Terceiros, identificado como causa-raiz do problema. Por diversas vezes os integrantes da GERTE salientaram que era necessário um sistema para controlar este processo, e que já haviam tentado diversas vezes, sem sucesso, o contato junto ao CPD para construção do mesmo. (TORRES, 2015, p. 53).

Existe uma limitação na capacidade de gerar soluções inovadoras da GERTE uma vez que o conhecimento sobre sistemas de informação não seja detido por este órgão, que não possui nenhum profissional da área de análises de sistemas, além do processamento de dados ser função delegada ao CPD dentro da organização da Universidade. Novamente a departamentalização se mostra relevante.

O EP inicialmente elaborou um fluxograma concebendo o processo da efetividade transpassando por diferentes órgãos dentro da Universidade, aqui conhecimento detido pelo servidor responsável detentor de cargo de nível superior está sendo aplicado na instituição, gerando conhecimento interno sobre o funcionamento da Universidade. Uma visão sistêmica dos processos internos se demonstra uma forma de conhecimento crucial para inovação e eficácia.

O trabalho em equipe se mostrou fonte de inovação através da interação entre pessoas:

Os processos foram apresentados aos usuários para validação e discussão aberta na busca por sugestões de melhorias, estas advindas dos próprios usuários do processo. Além disto, concluiu-se destas reuniões que a automação do processo era viável e deveria ser proposta aos membros do CPD e da alta gestão. (TORRES, 2015, p. 55).

Finalmente teve-se inovação e eficácia provenientes do trabalho dos diversos setores da Universidade, demonstrando como a GERTE é dependente do restante da Universidade:

O problema foi solucionado à medida que as divergências, antigamente conferidas manualmente pela GERTE, são evidenciadas automaticamente pelo sistema e destacadas em cor diferente. Os dados agora são inseridos tanto pelo fiscal da UFRGS como pela empresa, gerando a possibilidade de contraste dos dados em tempo real, evitando assim o retrabalho de análise pelo setor de terceirizados da Instituição. (TORRES, 2015, p. 59).

Por fim percebe-se que a sequência “conhecimento, inovação, eficácia” se torna parte imprescindível da administração pública como forma de atender o interesse coletivo e os objetivos do estado de bem estar social.

Além disso, todos os trâmites de documentos legais entre a empresa e a Universidade são feitos pelo sistema, dando suporte para a AUDIN fiscalizar se a empresa está em débito trabalhista com o Governo. Esta mudança implicou também nos custos da Universidade, pois ao mesmo tempo em que promove a segurança e a confiabilidade da informação gera agilidade na conferência dos dados e celeridade no pagamento, não acarretando assim processos judiciais. (TORRES, 2015, p. 59).

Planilhando os itens analisados conclui-se que conhecimento acadêmico (considerado “externo”) foi crucial para a inovação do processo, considera-se a aplicação deste na operação como ineditismo. Houve qualificação da informação contábil do valor a ser mensalmente faturado em cada contrato, aprimoramento que sozinho já caracteriza uma notável relevância (Quadro 18). (COLOMBO; RODRIGUES, 2011; NETO; PHILLIPI JR., 2011; CORDOVA *et al.*, 2018; DRUCK *et al.*, 2018; BESSANT; TIDD, 2019).

Quadro 18 - Resultados da análise da criação do sistema online de frequência de terceirizados

Episódio sendo analisado	Criação do sistema online de efetividade (frequência) dos terceirizados
Houve absorção de conhecimento externo?	S
Houve criação de conhecimento inédito?	S
Houve colaboração de outras instituições?	N
Área do conhecimento envolvida?	TIC, processos internos da Universidade.

Houve impacto na eficácia da GERTE?	S
Impacto na eficácia, de baixa, média ou alta relevância para a Universidade?	ALTA

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

6.7 MEDIÇÃO POR QUALIDADE DA LIMPEZA HOSPITALAR CONFORME ANS

O próximo texto contemplado por esta pesquisa é “O processo de inovação no método de contratação de empresas terceirizadas pelo setor público: um estudo de multicaso em três instituições governamentais” da servidora da equipe da GERTE, Rachel Kerber Gonçalves. É expresso no resumo da dissertação “O objetivo deste estudo é realizar a avaliação da estrutura de três instituições públicas com relação às propostas de inovação organizacional por meio das mudanças em seus processos de trabalho.” (GONÇALVES, 2017, p. 6).

O texto coloca o cenário de inovação em que a GERTE se encontra apontando que tem-se documentado há décadas que existe casos de inovação em diferentes vertentes do serviço público. É apontado um rápido histórico que ajuda a contextualizar as práticas atuais inovação através da história da administração pública no Brasil, demonstrando que “Com o advento da NAP (NPM) [...] houve incremento das inovações na área pública, pois ocorreu melhoria do desempenho no serviço público [...]” (GONÇALVES, 2017, p. 20).

Mais adiante é demonstrado que “A inovação no âmbito do serviço público é um assunto pouco estudado e por vezes negligenciado.” (GONÇALVES, 2017, p. 24), colocando a importância de trabalhos como o presente estudo para enriquecer a literatura de referência ao serviço público. Importância comprovada pelo que segue:

O setor público para Sorensen e Torfing (2012, p. 02) é muito mais dinâmico e inovador do que sua reputação. Comparando o setor público há 30 anos com o que se tem hoje, verifica-se que tem havido muita mudança. Novas políticas públicas têm surgido, o que acarreta reformas organizacionais que têm transformado a operação de muitas instituições públicas. (GONÇALVES, 2017, p. 24).

O caso da GERTE é amostra das dinâmicas de aprendizagem e gestão que caracterizam um serviço público que busca por eficácia e performance. O texto sendo revisado não identifica as organizações que foram estudadas, apenas chamando de instituição A, B e C. Através das observações realizadas em campo usa-se os dados que apresentam convergência com a realidade da GERTE.

O texto comenta da instituição C possuir um contrato de limpeza em ambientes hospitalares que é faturado de acordo com um acordo de nível de serviço expedido pelo ministério de planejamento e orçamento, a exemplo da GERTE. É dito sobre a necessidade da adoção desta inovação por um servidor entrevistado:

O próprio processo de penalidades quando do descumprimento do contrato é um processo oneroso, lento e não vem gerando os resultados imediatos que se objetiva com essas cláusulas. Por exemplo, o objetivo é que o prestador use o uniforme e EPI8 e não há interesse que se multe a empresa, e sim que os funcionários estejam seguros durante a prestação dos serviços. Então, o que acontece é que num processo de penalidade para um contrato de 500 pessoas e destas somente 2 estejam sem o uniforme e EPI o processo de penalidade por causa deste descumprimento acaba por ser tão longo para gerar uma multa que, muitas vezes, ocorrem após o termino do contrato e não geram o resultado necessário que é a utilização destes itens para garantir a segurança de prestador. Ou seja, o impacto dela é tão pequeno que não gerou o resultado que se esperava e que se objetivava com a cláusula de penalidade. Esse é um dos aspectos do porque não está sendo eficiente apenas colocar essa obrigação e o fiscal realizar essa identificação. Além disso, pode ser verificada a presença do profissional sem a efetiva prestação dos serviços. Pode existir o profissional e ele estar trabalhando, mas sem a efetiva execução do serviço. Ficou parado, conversando e sem realizar as suas atividades. Então, o serviço de fato não foi realizado e não se teria dentro do contrato uma métrica mais adequada para fazer o desconto daquele serviço não prestado. (ENTREVISTADO 05). (GONÇALVES, 2017, p. 59).

Neste caso a inovação se deu através da reflexão e crítica sobre os problemas ocorridos nos processos internos da Universidade. Desta reflexão, construiu-se conhecimento com fontes internas (decisão da equipe) instigado por fontes externas (acordo expedido pelo governo federal) que combinados (combinação de conhecimento absorvido com conhecimento inédito) proporcionaram a inovação necessária para incrementar a eficácia deste processo interno. Logo mais é descrito:

Durante a pesquisa realizada pela instituição C para a construção do modelo com a utilização do ANS, foi identificada a necessidade de aperfeiçoar o método de avaliação dos contratos terceirizados visando o controle efetivo do valor a ser pago ao que está sendo efetivamente prestado pela empresa contratada. Além disso, a motivação advém da busca pela excelência na qualidade da limpeza, conservação e desinfecção e das orientações dos órgãos de controle. A implantação do primeiro contrato com essa modelagem ocorreu em 2015 com a definição da metragem a ser limpa, a distribuição geográfica de cada unidade e o horário a ser cumprido. (GONÇALVES, 2017, p. 66).

Logo mais a inovação é constatada: “Após avaliação da forma de contratação de empresas terceirizadas para a prestação dos serviços de limpeza, chegou-se ao ANS como

método inovativo. Esse modelo determina a prestação de serviço praticado em duas das Instituições avaliadas.” (GONÇALVES, 2017, p. 67).

A Performance é assim constatada,

O entrevistado 05, da instituição C, coloca que “Recentemente uma avaliação do pagamento das faturas se observou que está caindo o desconto e a qualidade está cada vez melhor. Então, estão recebendo pouquíssimo desconto pela avaliação da qualidade. (GONÇALVES, 2017, p. 69).

Problemas provenientes do imaginário social dos trabalhadores é apontado como uma constante:

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

Apesar desses entraves, a instituição C conta com projetos inovadores específicos e, principalmente, relacionados a iniciativas individuais de alguns servidores e determinadas áreas como a inclusão de ANS nos contratos terceirizados de limpeza, sistema informatizado para solicitação de compras, gestão de materiais, entre outros. (GONÇALVES, 2017, p. 71).

E por fim, o último trecho citado demonstra os episódios de aplicação de competências com resultados na eficácia, como é o caso da GERTE, haja vista que havia uma inoperância do modelo de processo antes da inovação que foi sanada. Considera-se as normas expedidas pelo governo federal como conhecimento externo que precisou ser absorvido. Como houve incremento na qualidade do trabalho oferecido pelo contratado, e considerando a importância deste serviço para a missão da Universidade, entende-se a relevância como média (Quadro 19). (COLOMBO; RODRIGUES, 2011; CORDOVA *et al.*, 2018; DRUCK *et al.*, 2018; BESSANT; TIDD, 2019).

Quadro 19 - Resultados da análise da implantação da medição por qualidade da limpeza hospitalar

Episódio sendo analisado	Medição da fatura do contrato de limpeza em ambientes hospitalares de acordo com um acordo de nível de serviço expedido pelo ministério de planejamento e orçamento
Houve absorção de conhecimento externo?	S
Houve criação de conhecimento inédito?	S
Houve colaboração de outras instituições?	N
Área do conhecimento envolvida?	Processos internos da Universidade, legislação.
Houve impacto na eficácia da GERTE?	S
Impacto na eficácia, de Baixa, média ou alta relevância para a Universidade?	M

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

6.8 IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA ONLINE DE CONTABILIZAÇÃO DA CONTA VINCULADA DOS TERCEIRIZADOS

O último trabalho analisado é “Construção de processos a partir de normas externas: um estudo realizado no setor de gestão de contratos terceirizados de serviços contínuos de uma ifes” de Marislane de Freitas Corrêa (2020):

O objetivo deste estudo é propor uma sistemática para construção de processos a partir de normas externas com enfoque nas práticas de BPM na administração pública. A metodologia utilizada é a pesquisa-ação com observação participante. (CORRÊA, 2020, p. 05)

Por se tratar de pesquisa ação espera-se ser fonte rica para dados sobre aprendizagem, inovação e eficácia:

A contratação de serviços terceirizados na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional é amparada no Decreto nº 9507 de 21 de setembro de 2018. Os serviços terceirizados prestados de forma contínua e dedicação exclusiva de mão de obra podem ser terceirizados de acordo com o decreto, como exemplos, citam-se os contratos de limpeza, vigilância, recepção, portaria, que, geralmente, requerem disponibilização contínua e permanente dos empregados nas dependências do órgão contratante. (CORRÊA, 2020, p. 42).

É feita mais uma constatação que se manter atualizada sobre a legislação cabível é atividade de aprendizagem constante na GERTE com influência direta em eficácia e na qualidade do serviço prestado pelo órgão.

O estudo sobre a Conta-Depósito Vinculada na UFRGS iniciou em meados de 2016, quando foi realizada uma primeira avaliação sobre a implementação do processo nos contratos de serviços terceirizados contínuos de mão de obra exclusiva sob responsabilidade da GERTE, atualmente DEPGERTE. De acordo com a Diretora do DEPGERTE, no relatório de avaliação da implementação do processo de gestão da Conta-Depósito Vinculada de 2016, para a implementação da Conta-Depósito Vinculada dentro da UFRGS, seria necessário o desenvolvimento de um sistema, pois o controle por Excel, por exemplo, utilizado por alguns órgãos consultados, seria inviável pelo número de contratos e postos terceirizados da UFRGS. (CORRÊA, 2020, p. 43).

Nessa momento a GERTE tomou iniciativa de buscar conhecimento de fontes externas (outros órgãos consultados) a fim de atender às mudanças necessárias em seu processo de apuração de valor a ser faturado pela empresa contratada. Foi constatada a necessidade de inovações em tecnologia para aprimorar os processos internos com influência direta na eficiência destes:

(...) foi realizada uma consulta ao EP e ao CPD sobre a viabilidade de acrescentar o processo de qualidade dos serviços e o processo de gestão da Conta-Depósito Vinculada ao mesmo sistema, uma vez que os dados estarão relacionados. (CORRÊA, 2020, p. 44).

O trabalho em equipe dos diferentes setores da Universidade é crucial para que o compartilhamento de conhecimentos resulte em inovação e eficácia, além de não ser competência da GERTE conhecer sobre análises do sistema de dados, estando essa área do conhecimento relegada ao CPD.

Quando um processo é regulamentado por uma norma externa, certos procedimentos são exigidos e devem ser seguidos e cumpridos. Porém, não significa que esteja claro na norma a metodologia que deve ser usada, pois a lei exige que sejam cumpridos certos procedimentos, mas não orienta como o rito deve ocorrer em cada setor público. (CORRÊA, 2020, p. 44).

A GERTE cria conhecimento interno através da interpretação da legislação aplicada pela equipe. Soluções inovadoras são necessárias para obedecer aos ritos legais.

Em 2018, o processo foi retomado e passou a ser desenvolvido pelo DEPGERTE e, com o apoio do EP e CPD que passou a desenvolver, junto ao DEPGERTE, um sistema para gestão dos contratos de serviços terceirizados. Esse sistema englobará o processo de efetividade, o processo de qualidade (desconto gerado pelo Instrumento de Medição de Resultado) e, posteriormente, o processo de gestão da Conta-Depósito Vinculada. A autora deste estudo, também servidora da UFRGS e lotada no DEPGERTE, ficou responsável por ser a mediadora (facilitadora) do processo, com a incumbência de realizar as reuniões com áreas, realizar benchmarking e desenhar o processo. (CORRÊA, 2020, p. 46).

Mais um episódio de legislação que precisou ser aprendida e que necessitou de inovações para ser aplicada. Conhecimento coletado em outros órgãos públicos serviu de complemento. Caso o projeto se concretize será de alta relevância pois evita que a Universidade seja polo passivo em eventuais disputas judiciais trabalhistas, além da crucial obediência às normativas do serviço federal que a UFRGS deve cumprir (Quadro 20). (COLOMBO; RODRIGUES, 2011; CORDOVA *et al.*, 2018; DRUCK *et al.*, 2018; BESSANT; TIDD, 2019).

Quadro 20 - Resultados da análise da implantação do sistema online de contabilização da conta vinculada dos terceirizados

Análise	Implantação do sistema informatizado de cálculo da conta vinculada dos terceirizados
Houve absorção de conhecimento externo?	S
Houve criação de conhecimento inédito?	S
Houve colaboração de outras instituições?	S
Área do conhecimento envolvida?	Processos internos da Universidade, legislação, TIC.
Houve impacto na eficácia da GERTE?	Ainda não houve a implantação da inovação, a expectativa é que sim
Impacto na eficácia, de Baixa, média ou alta relevância para a Universidade?	A

Fonte: Elaborada pelo autor (2022).

Em suma, dois dos trabalhos revistos no presente estudo são decorrentes de dissertações do Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Engenharia de Produção da UFGRS como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Engenharia de Produção, modalidade Profissional, na área de concentração Gestão de Operações em Universidades Públicas Federais. Tal programa se mostra proporcionador de conhecimento convertido em inovação dentro da GERTE, como é o caso do último trabalho que foi revisto. A autora criou conhecimento interno inédito através de iniciativas que envolveram a composições de reuniões, criar benchmarking e desenhar o processo. (COLOMBO; RODRIGUES, 2011; BESSANT; TIDD, 2019).

Em todos os episódios houve conhecimento que precisou ser identificado como útil ou oportuno, apreendido, e então utilizado nos processos criados dentro da Universidade. Entende-se que atividades administrativas operam com informações de diversas áreas (NETO; PHILLIPI JR., 2011; BESSANT; TIDD, 2019), que são transformadas e adaptadas às necessidades e oportunidades, a fim de viabilizar soluções, aprimoramentos e, por fim, eficácia organizacional. Não houve casos de “informação bruta” ter sido capturada e imediatamente aplicada na GERTE, ocorrendo sempre alguma forma de ineditismo decorrido da criatividade da equipe do setor.

A colaboração de outros órgãos, e o aprendizado conjunto de instituições públicas, revelaram através da coleta de dados que existe influência da ação concomitante de diferentes entidades na qualidade dos serviços públicos. A própria GERTE recebe servidores visitantes que buscam adquirir conhecimento para qualificar suas atividades dentro do órgão onde servem conforme observado no cotidiano de trabalho pelo autor da presente pesquisa. (DIAS, 2017; BESSANT; TIDD, 2019; IZQUIERDO *et al.*, 2019).

Inicialmente se entende que o fato de outras órgãos públicos terem enfrentado no passado os mesmos desafios que a GERTE enfrenta no presente cria uma oportunidade de

qualificar os projetos de aprendizado entendendo como riscos e oportunidades que ocorreram com outras instituições podem ser previstos antes de ocorrerem com a UFRGS. (DRUCK *et al.*, 2018; COLOMBO; RODRIGUES, 2011).

As áreas envolvidas englobam conhecimento que é comum a qualquer atividade administrativa (como análise de sistemas) e que é próprio da terceirização de mão de obra, atividade que é altamente regulamentada pelo poder legislativo. O que perpassa pela academia antes de interagir com a realidade da Universidade empiricamente coletada. (DRUCK *et al.*, 2018).

Todas as iniciativas de inovação encontradas foram criadas com o intuito de incrementar a eficácia da gestão dos contratos terceirizados. As inovações de alta relevância são duas, a que mudou disruptivamente o funcionamento interno da Universidade (criação da GERTE) e a que visa evitar responsabilização judicial da UFRGS em passíveis trabalhistas (implantação online da conta vinculada). Média relevância foi atribuída às iniciativas que qualificaram o gasto público ao garantir que o valor das faturas não seja superestimado. (COLOMBO; RODRIGUES, 2011; DIAS, 2017; IPEA, 2017; CORDOVA *et al.*, 2018; BESSANT; TIDD, 2019).

Em todos os casos a inovação não foi de iniciativa original da GERTE, mas sim reações a problemas que foram criados, como a atualização em tecnologia e a expedição de legislação que precisou mudar as atividades do setor. (COLOMBO; RODRIGUES, 2011; NETO, PHILLIPI JR., 2011).

Descreveu-se como inovação e eficácia se relacionaram e operaram durante os episódios de inovação ocorridos na GERTE, descritos através dos textos coletados para análise. Identificou-se uma multidisciplinaridade de conhecimentos relacionados a capacidade de proporcionar soluções inovadoras do setor sendo estudado com impacto direto em sua eficácia.

6.8.1 Classificações e Comparações

Após contextualizar os instrumentos que serão utilizados para responder às questões e objetivos, inicia-se a análise dos **pontos críticos** pontuando os episódios de inovação ocorridos que foram descritos durante a coleta, sendo abordados e criticados sob a perspectiva de qualificar os processos em pauta (isto é: aumentar segurança, diminuir riscos, economia de tempo e

dinheiro, qualificar informação...). (AGUIAR, 2020; TONELLI *et al.*, 2016; DIAS, 2017; COLOMBO; RODRIGUES, 2011; GUIMARÃES *et al.* 2012; TEIXEIRA *et al.*, 2019).

Os episódios pontuados nas seções anteriores foram transcritos e planilhados conforme abaixo (Quadro 21). Partindo-se de cada objeto incrementado, pretende-se formar um quadro síntese que permita extrair significados que transpassem as informações coletadas, descritas e analisadas, viabilizando respostas aos objetivos de pesquisa.

Quadro 21: Quadro descritivo das inovações coletadas

Despesa/Seção	Nº	Objeto	Ineditismo	Relevância	Custo	Benefícios	Conhecimento aplicado
Horas Extras e Diárias	1	Planilha de cobrança de diárias.	*Automação	Com o número de etapas de tarefas diminuído de maneira exponencial acompanha um custo mão de obra proporcionalmente menor.	Nenhuma desvantagem identificada na inovação.	*Aumento na confiabilidade das informações econômicas produzidas, *Mitigação de riscos de desperdícios *Mitigação de riscos de passíveis trabalhistas *Redução de trabalho manual.	*VBA
Diferenças de Repactuação	2	Planilha de confronto com a cobrança.	*Racionalização de atividades arcaicas.	Com o número de etapas de tarefas diminuído de maneira exponencial acompanha um custo mão de obra proporcionalmente menor.	Irrisória perda no detalhamento das informações econômicas produzidas conforme exposto na seção referente a despesa em pauta.	*Irrisório ou relativo ganho na mitigação de riscos de desperdícios conforme exposto na seção referente à despesa em pauta *Redução de trabalho manual.	*Processos internos *Matemática elementar.
Fatura Mensal	3	Base de cálculo para avaliação de qualidade	*Racionalização de atividades arcaicas.	Com o número de etapas de tarefas diminuído de maneira razoável acompanha um custo mão de obra proporcionalmente menor.	Nenhuma desvantagem identificada na inovação.	*Aumento na confiabilidade das informações econômicas produzidas, *mitigação de riscos de desperdícios *redução de trabalho manual.	*Manipulação de dados em planilha eletrônica *Matemática elementar.
	4	Apuração do percentual de desconto de qualidade.	*Automação	Com o número de etapas de tarefas diminuído de maneira razoável acompanha um custo mão de obra proporcionalmente menor.	Nenhuma desvantagem identificada na inovação.	*Aumento na confiabilidade das informações econômicas produzidas, *mitigação de riscos de desperdícios, *redução de trabalho manual	*Manipulação de dados em planilha eletrônica.
	5	Avalização da planilha de efetividade	*Automação	Com o número de etapas de tarefas diminuído de maneira exponencial acompanha um custo mão de obra proporcionalmente menor.	Nenhuma desvantagem identificada na inovação.	*Aumento na confiabilidade das informações econômicas produzidas *Mitigação de riscos de desperdícios, *Redução de trabalho manual.	*VBA *Manipulação de dados em planilha eletrônica.

Todas	7	Impacto da diferença entre os regimes de lucro presumido e lucro real nas planilhas de custos	Operações	Adequação dos orçamentos a realidade efetiva dos contratos	Nenhuma desvantagem identificada na inovação.	*Mitigação de riscos de desperdícios *Aumento na confiabilidade das informações econômicas produzidas	*Legislação *Processos internos
Levantamento bibliográfico das pesquisas realizadas dentro da instituição sendo estudada	8	Criação da GERTE	*Organizacional e/ou de processos *Racionalização de atividades arcaicas	*Qualidade do serviço do fornecedor *Cumprimento normativo *Valorização do usuário * Otimização de trabalho	Departamentalização de recursos físicos e humanos.	*Aumento na confiabilidade das informações econômicas produzidas *Mitigação de riscos de desperdícios *Passíveis trabalhistas	*Legislação *Processos internos *Gestão pública
	9	Implantação do sistema online de frequência de terceirizados	*Automação *Racionalização de atividades arcaicas	Com o número de etapas de tarefas diminuído de maneira exponencial acompanha um custo mão de obra proporcionalmente menor.	Direcionamento momentâneo de recursos humanos e residualmente físicos.	Mitigação de riscos de desperdícios	*Processos internos *Gestão pública
	10	Medição por qualidade da limpeza hospitalar	*Racionalização de atividades arcaicas	Qualidade do serviço do fornecedor	Nenhuma desvantagem identificada na inovação.	Mitigação de riscos de desperdícios	*Legislação *Processos internos
	11	Implantação do sistema online de contabilização da conta vinculada dos terceirizados	*Automação *Implantação de novo processo.	*Cumprimento normativo * Otimização de trabalho	Direcionamento momentâneo de recursos humanos e residualmente físicos.	*Mitigação de riscos de passíveis trabalhistas	*Legislação *Processos internos

Fonte: Elaborada pelo autor (2022)

É feita uma rápida explanação analítica sobre as classificações indicadas em cada episódio (Quadro 22), para então realizar-se uma comparação entre estes a fim de identificar quais competências e oportunidades são mais favoráveis a inovações que sejam cabíveis para aperfeiçoar o modelo de gestão dos processos em pauta.

Quadro 22 - Quadro analítico do nível de ineditismo das inovações coletadas

Despesa	Nº	Objeto	Ineditismo	Classificação (Inovação pioneira ou adotada)
Horas Extras e Diárias	1	Planilha de cobrança de diárias.	Automação	Pioneira
Diferenças de Repactuação	2	Planilha de confronto com a cobrança.	Racionalização de atividades arcaicas.	Pioneira
Fatura Mensal	3	Base de cálculo para avaliação de qualidade	Racionalização de atividades arcaicas.	Pioneira
	4	Apuração do percentual de desconto de qualidade.	Automação	Pioneira
	5	Avaliação da planilha de efetividade	Automação	Pioneira

Todas	6	Provisão de custos nas planilhas licitatórias	Operações	Pioneira
Todas	7	Impacto da diferença entre os regimes de lucro presumido e lucro real nas planilhas de custos	Operações	Pioneira
Levantamento Bibliográfico das Pesquisas Realizadas dentro da Instituição Estudada	8	Criação da GERTE.	*Organizacional e/ou de processos *Racionalização de atividades arcaicas	Pioneira
	9	Implantação do sistema online de frequência de terceirizados	*Automação *Racionalização de atividades arcaicas.	Pioneira
	10	Medição por qualidade da limpeza hospitalar	Racionalização de atividades arcaicas.	Pioneira
	11	Implantação do sistema online de contabilização da conta vinculada dos terceirizados	*Automação *Implantação de novo processo	Pioneira

Fonte: Elaborada pelo autor (2022)

Além da automação do trabalho, pontuou-se atividades que podem ser racionalizadas, ainda que continuem sendo executadas predominantemente por ação humana. Dois episódios descrevem operações até então sem precedentes contidas em processos já existentes. No que tange a “Organizacional e/ou de processos” refere-se a uma departamentalização inédita dentro da Universidade.

Segregou-se a implantação do sistema de contabilização da conta vinculada como novo processo por conta de agregar eficácia em diferentes vertentes da missão da GERTE (proteção do patrimônio público, garantia de direitos aos terceirizados, controle gerencial...) através de um conjunto de operações até então sem precedentes dentro da UFRGS.

Chama atenção que, ao contrário do que a literatura prevê no que tange a inovação em órgãos públicos, todos os episódios listados acima são classificados como inovações pioneiras em vez de adotadas. Entende-se que isso decorre da especificidade dos desafios e problemas encontrados no decorrer da coleta de dados, que, por conseguinte, implicou em grande especificidade nas soluções cabíveis para incrementar a eficácia da gestão dos contratos. (NETO; PHILLIPI JR., 2011; GUIMARÃES *et al.* 2012; TONELLI *et al.*, 2016; IPEA, 2017; CORDOVA *et al.*, 2018; TEIXEIRA *et al.*, 2019; ODEA; AYAVOO, 2020; ZIYADIN *et al.*, 2020).

Além disso, corrobora a literatura consultada não oferecer registro de casos precedentes similares aos sendo analisados, de forma que fica inviabilizada o plágio de inovações já criadas por outras organizações, portanto descaracterizando a classificação de “inovação adotada” para os episódios em pauta. Desta maneira, estes episódios foram compelidos a criar alternativas originais

para os processos sendo analisados (Quadro 23). (NETO; PHILLIPI JR., 2011; TONELLI *et al.*, 2016; JANISSEK *et al.*, 2017; TEIXEIRA *et al.*, 2019).

Quadro 23 - Quadro analítico do nível de relevância das inovações coletadas

Despesa	Nº	Objeto	Classificação Qualitativa (Diminuição de custo e de riscos, controles internos, performance da operação)	Relevância	Classificação em escala (alta, média, baixa)
Horas Extras e Diárias	1	Planilha de cobrança de diárias.	Conferência e avaliação de valores e dados com esforço menor.	Com o número de etapas de tarefas diminuído de maneira exponencial acompanha um custo mão de obra proporcionalmente menor.	Alta
Diferenças de Repactuação	2	Planilha de confronto com a cobrança.	Conferência e avaliação de valores e dados com esforço menor.	Com o número de etapas de tarefas diminuído de maneira exponencial acompanha um custo mão de obra proporcionalmente menor.	Alta
Fatura Mensal	3	Base de cálculo para avaliação de qualidade	Conferência e avaliação de valores e dados com esforço menor.	Com o número de etapas de tarefas diminuído de maneira razoável acompanha um custo mão de obra proporcionalmente menor.	Média
	4	Apuração do percentual de desconto de qualidade.	Classificação de dados com finalidade financeira econômica ou financeira com esforço menor e risco de erro pífio.	Com o número de etapas de tarefas diminuído de maneira razoável acompanha um custo mão de obra proporcionalmente menor.	Baixo
	5	Avaliação da planilha de efetividade	Conferência e avaliação de valores e dados com esforço menor.	Com o número de etapas de tarefas diminuído de maneira exponencial acompanha um custo mão de obra proporcionalmente menor.	Alta
Todas	6	Provisão de custos nas planilhas licitatórias	*Qualificação na performance de orçamento de contratos. *Diminuição de riscos	Adequação dos orçamentos a realidade efetiva dos contratos	Alta
Todas	7	Impacto da diferença entre os regimes de lucro presumido e lucro real nas planilhas de custos	*Qualificação na performance de orçamento de contratos. *Diminuição de riscos	Adequação dos orçamentos a realidade efetiva dos contratos	Alta

Levantamento bibliográfico das pesquisas realizadas dentro da instituição estudada	8	Criação da GERTE	*Qualificação na performance de atendimento à legislação * serviço prestado *orçamento de contratos	*Qualidade do serviço do fornecedor *Cumprimento normativo *Valorização do usuário * Otimização de trabalho	Alta
	9	Implantação do sistema online de frequência de terceirizados	Conferência e avaliação de valores e dados com esforço menor.	Com o número de etapas de tarefas diminuído de maneira exponencial acompanha um custo mão de obra proporcionalmente menor.	Alta
	10	Medição por qualidade da limpeza hospitalar	Qualificação na performance do serviço prestado.	Qualidade do serviço do fornecedor	Média
	11	Implantação do sistema online de contabilização da conta vinculada dos terceirizados	Qualificação na performance de atendimento à legislação.	*Cumprimento normativo * Otimização de trabalho	Alta

Fonte: Elaborada pelo autor (2022).

Entende-se como alta a relevância do incremento proposto na análise das horas extras e diárias por conta de enxugar relevantemente o tempo despendido em uma atividade que envolve valores minguados em relação ao restante da despesa. Equilibrando, assim, os esforços aplicados em relação ao volume do patrimônio da Universidade que precisa ser protegido. (GUIMARÃES *et al.* 2012; TONELLI *et al.*, 2016; DIAS, 2017; COLOMBO; RODRIGUES, 2011; JANISSEK *et al.*, 2017; TEIXEIRA *et al.*, 2019).

Nas diferenças de repactuação entende-se que, a despeito dos relevantes valores a serem avaliados, o método de trabalho era demasiadamente desnecessário em conta de ser custoso em demasia sem oferecer vantagens em relação a alternativa concebida, salvo o custo irrisório da inovação proposta já pontuado no quadro descritivo dos episódios coletados. Assim, a relevância da incrementação é considerada alta por conta de sobrepôr uma atividade desnecessariamente custosa e implantar uma atividade racionalizada mantendo matematicamente a eficácia do processo conforme os indícios apontados na seção que analisou individualmente a despesa. (GUIMARÃES *et al.* 2012; TEIXEIRA *et al.*, 2019; TONELLI *et al.*, 2016; DIAS, 2017; COLOMBO E RODRIGUES, 2011; JANISSEK *et al.*, 2017).

As faturas mensais possuem duas alternativas que não foram consideradas de alta relevância por conta de substituírem procedimentos relativamente simples no aspecto de análise de dados e expertise, de forma que não eram tarefas demasiadamente custosas a serem enxugadas,

a inovação “3” foi classificada como média por eventualmente se referir a contratos com muitos postos e por conseguinte com muitos dados a serem classificados e filtrados.

Sobre a última alternativa dentro das faturas mensais, referencia-se à previsão legal das atribuições do cargo do servidor em pauta (contador), onde encontra-se que uma das atividades é “Utilizar recursos de informática.”⁵. Assim, houve a iniciativa de buscar conhecimento sobre estes recursos para qualificar o trabalho feito sobre a despesa de faturas mensais, que envolve a revisão de diversos dados conforme discutido na seção correspondente. A análise da despesa foi otimizada após trazer para dentro dos processos analisados conhecimentos sobre a ferramenta VBA, que até então era ignorada a despeito de poder ser explorada sem custo e trazendo diversas vantagens em relação ao método de trabalho anteriormente adotado. Como a aplicação de conhecimento foi especialmente relevante para a otimização deste processo em relação aos demais, por conta de ser o que mais envolvia diferentes etapas de trabalho no modo anterior, classifica-se a relevância desta inovação como “Alta”. (FERREIRA *et al.*, 2015; TONELLI *et al.*, 2016; DIAS, 2017; JANISSEK *et al.*, 2017; CORDOVA *et al.*, 2018; IZQUIERDO *et al.*, 2019; DRUCK *et al.*, 2018; TEIXEIRA *et al.*, 2019; AGUIAR, 2020; ODEA; AYAVOO, 2020; ZIYADIN *et al.*, 2020).

A despeito das ponderações econômico-financeiras sobre a provisão de custos não terem sido conclusivas, é notável que a responsabilidade acarretada pelos princípios da administração pública incorre em ser necessário os levantamentos sugeridos na respectiva seção para que haja dados contundentes a respeito da oportunidade e vantagem de substituir o processo atual. De forma que este episódio é enquadrado como de alta relevância, em conjunto com o tema das diferenças tributárias na formação de preço, por conta de abrangerem as obrigações dos agentes estatais diante o EDD e os princípios consolidados da NAP, tal qual fartamente citado na presente pesquisa. (BRASIL, 1995; JANISSEK *et al.*, 2017; IZQUIERDO *et al.*, 2019; AGUIAR, 2020).

A criação da GERTE, evidentemente, tem sua relevância destacada por ser o órgão onde ocorre todos os processos listados nesta pesquisa. Em sequência, o sistema de efetividade também foi basilar e dissecado em toda a dissertação. Logo, consideram-se os incrementos gerenciais e legais decorridos desde a primeira mudança organizacional mais do que extenuados, não apenas nas referidas seções, como no decorrer de toda a redação do presente trabalho.

A medição por qualidade da limpeza hospitalar teve sua relevância enquadrada como média por conta de inicialmente excluir-se a alternativa de ser enquadrada como pequena, haja

⁵ Disponível em: https://www.ufrgs.br/progesp/?page_id=6456. Acesso em: 19 nov. 2021.

vista tratar-se de um serviço significativo para evidentes benefícios humanos e materiais. No entanto, sendo um contrato que atende um aspecto muito particular dentro da UFRGS, em contraste com os demais que são visivelmente mais abrangentes a totalidade da Universidade (vigilância, limpeza, etc.), entende-se, concomitantemente, não aplicável a classificação como alta.

Por acrescer mitigação de riscos ao patrimônio público e aos direitos trabalhistas dos profissionais terceirizados, além de caracterizar o cumprimento da normativa do serviço federal, invariavelmente a implantação do sistema online de contabilização da conta vinculada é não optativa, portanto, sua relevância é estritamente alta (Quadro 24).

Quadro 24 - Quadro de comparação

Despesa	Nº	Objeto	Custo	Benefícios	Conhecimento aplicado
Horas Extras e Diárias	1	Planilha de cobrança de diárias.	Nenhuma desvantagem identificada na inovação.	Aumento na confiabilidade das informações econômicas produzidas	VBA
				Mitigação de riscos de desperdícios	
				Mitigação de riscos de passíveis trabalhistas	
				Redução de trabalho manual.	
Diferenças de Repactuação	2	Planilha de confronto com a cobrança.	Irrisória perda no detalhamento das informações econômicas produzidas conforme exposto na seção referente à despesa em pauta.	Irrisório ou relativo ganho na mitigação de riscos de desperdícios conforme exposto na seção referente a despesa em pauta	*Processos internos, *matemática elementar.
				Redução de trabalho manual.	
Fatura Mensal	3	Base de cálculo para avaliação de qualidade	Nenhuma desvantagem identificada na inovação.	Aumento na confiabilidade das informações econômicas produzidas	*Manipulação de dados em planilha eletrônica *matemática elementar.
				Mitigação de riscos de desperdícios	
				Redução de trabalho manual.	
	4	Apuração do percentual de desconto de qualidade.	Nenhuma desvantagem identificada na inovação.	Aumento na confiabilidade das informações econômicas produzidas	*Manipulação de dados em planilha eletrônica.
				Mitigação de riscos de desperdícios	
				Redução de trabalho manual.	
5	Avaliação da planilha de efetividade	Nenhuma desvantagem identificada na inovação.	Aumento na confiabilidade das informações econômicas produzidas	*VBA *Manipulação de dados em planilha eletrônica.	
			Mitigação de riscos de desperdícios		
			Redução de trabalho manual.		

Todas	6	Provisão de custos nas planilhas licitatórias	Direcionamento momentâneo de recursos humanos e residualmente físicos.	Aumento na confiabilidade das informações econômicas produzidas	*Processos internos *Manipulação de dados em planilha eletrônica. *Matemática elementar.
				Mitigação de riscos de desperdícios	
Todas	7	Impacto da diferença entre os regimes de lucro presumido e lucro real nas planilhas de custos	Nenhuma desvantagem identificada na inovação.	Mitigação de riscos de desperdícios	*Legislação, *Processos internos
				Aumento na confiabilidade das informações econômicas produzidas	
Levantamento bibliográfico das pesquisas realizadas dentro da instituição estudada	8	Criação da GERTE	Departamentalização de recursos físicos e humanos.	Aumento na confiabilidade das informações econômicas produzidas	*Legislação, *Processos internos *Gestão pública
				Mitigação de riscos de desperdícios	
				Passíveis trabalhistas	
	9	Implantação do sistema online de frequência de terceirizados	Direcionamento momentâneo de recursos humanos e residualmente físicos.	Mitigação de riscos de desperdícios.	*Processos internos *Gestão pública
	10	Medição por qualidade da limpeza hospitalar	Nenhuma desvantagem identificada na inovação.	Mitigação de riscos de desperdícios	*Legislação *Processos internos
11	Implantação do sistema online de contabilização da conta vinculada dos terceirizados	Direcionamento momentâneo de recursos humanos e residualmente físicos.	Mitigação de riscos de passíveis trabalhistas	*Legislação, *Processos internos	

Fonte: Elaborada pelo autor (2022).

Desde que a GERTE foi criada, considera-se inócuos, para fins de comparação, os custos marginais da adoção das diferentes inovações identificadas equitativamente em todos os episódios. Entende-se que, ao acumular produtividade decorrente de estruturas fundadas em custos fixos, ou virtualmente fixos (equipamentos, mobiliário, imóveis...), assimetricamente incrementa-se a eficácia sem causar gastos notáveis, portanto incorrendo em otimização. (IZQUIERDO *et al.*, LACOMBE, 2009). Para fins de ilustratividade, organizou-se os dados de benefícios em linhas, os quais são quantificados conforme Quadro 25 abaixo:

Quadro 25 - Benefícios

Benefícios	Frequência
Aumento na confiabilidade das informações econômicas produzidas	6
Mitigação de riscos de desperdícios	8
Redução de trabalho manual.	5
Mitigação de riscos de passíveis trabalhistas	3
Irrisório ou relativo ganho na mitigação de riscos de desperdícios conforme exposto na seção referente a despesa em pauta	1

Fonte: Elaborada pelo autor (2022).

O aumento na confiabilidade das informações econômicas produzidas e a mitigação de riscos de desperdícios se mostram condizentes aos princípios da administração pública cabíveis de mérito (legalidade, moralidade, publicidade, eficiência), confirmando a oportunidade e eficácia das incrementações decorrentes das inovações propostas. O ponto chave do primeiro item está em ser crucial para atender os pressupostos jurídicos/legais, enquanto o do segundo está em evitar valores incorretos desembolsados aos contratados. (IPEA, 2017; TONELLI *et al.*, 2016; DIAS, 2017; COLOMBO; RODRIGUES, 2011; TEIXEIRA *et al.*, 2019).

Infere-se que no que tange às horas e diárias, a despeito da relação custo-benefício dos incrementos propostos em geral ser favorável (especialmente considerando a nulidade do custo), os passíveis trabalhistas são observáveis porém pouco relevantes atualmente por conta da despesa ter diminuído exponencialmente desde o início da pandemia do COVID-19, haja vista tratar-se de atividade auxiliar da Universidade estritamente ligada a ações presenciais (viagens intra e entre jornadas realizadas pelos motoristas terceirizados, até o presente momento restringidas por conta da quarentena), de modo que os eventos que poderiam gerar estes riscos são em número irrisório. A implantação do sistema da conta vinculada não é discricionária, logo, havendo descumprimento da imposição legal - no caso de não haver a inovação no prazo cabível - o risco de sua ineficácia resultar em responsabilização judicial é gritante no caso da empresa terceirizante não quitar suas dívidas como ente primeiramente responsável. Quanto a criação da GERTE é evidente que foi sua departamentalização que viabilizou o gerenciamento da mitigação sendo estudado. (ROSA, 2015; DRUCK *et al.*, 2018; TEIXEIRA *et al.*, 2019; CORRÊA, 2020).

A redução do trabalho manual ser encontrada em todos os episódios enquadrados no relatório de atividades manifesta efeito satisfatório das alternativas de inovação propostas em conta da mão de obra ser o principal gasto da Universidade conforme demonstrado nas seções anteriores. Ressalta-se que, conforme o endereço da internet do órgão responsável pela gestão de pessoas da Universidade, já citado anteriormente, as atribuições do cargo do servidor responsável pelos processos em pauta (contador) envolve atividades mais complexas do que as que eram executadas em diversas tarefas até então.

Logo, a mão de obra da Universidade citada nesta pesquisa se refere a um funcionário incumbido de oferecer soluções que são mais caras do que poderia ser gasto com outro profissional cujo cargo seja condizente a tarefas menos complexas. Novamente, nota-se um cenário para incremento de eficácia sem incorrer em maiores custos marginais, por conta de haver uma oportunidade de redistribuição de atribuições contextualizadas de acordo com a remuneração de cada servidor. Otimizando, assim, o usufruto do desembolso mais caro e minguando a

necessidade de adquirir mais pessoal ou pessoal mais custoso, tanto para expandir a prestação de serviço, quanto para gerir e distribuir os recursos humanos em casos de licenças, substituições, aposentadorias, etc. (AGUIAR, 2020; DIAS, 2017; COLOMBO; RODRIGUES, 2011; GUIMARÃES *et al.* 2012; JANISSEK *et al.*, 2017; LACOMBE, 2009; TEIXEIRA *et al.*, 2019).

As diferenças de repactuação foi o único item que apontou um irrisório ou relativo ganho na mitigação de riscos de desperdícios, no entanto sua análise confirmou a redução do trabalho manual como principal oportunidade de propor alternativas de inovações para aperfeiçoar o referido modelo de gestão por conta de ser o principal gasto e por conseguinte o principal risco de desperdício, manifestado especialmente nas situações onde a mão de obra é desperdiçada em tarefas desnecessárias ou substituíveis por outras mais enxutas e eficazes.

No que tange a provisão de custos, aponta-se como não conclusiva a mensuração quantitativa dos riscos de desperdícios encontrados. Tal entendimento se deve aos dados coletados terem incorridos em evidências heterogêneas. Havendo vinte e dois contratos de terceirização contemplando 1.509 terceirizados, conforme última consulta registrada já referenciada anteriormente, a amostra selecionada se mostra insuficiente para inferências seguras. Por isso, a dimensão do universo a ser analisado implica em propor-se que seria necessário uma comissão específica para a referida avaliação, tal qual ocorreu de maneira bem sucedida na inspeção das diferenças dos regimes tributários nas planilhas, conforme demonstrado na seção respectiva.

Desta forma, para fins de ilustratividade, põe-se abaixo um rateio dos valores destinados aos fornecedores apurados durante a coleta de dados do qual infere-se uma alocação julgada proporcional da relação que se espera entre o gasto com mão de obra e a dimensão do patrimônio público sendo apropriado. Toma-se por princípio que os esforços das inovações incrementais propostas estariam aprimorando a distribuição dos recursos disponíveis da Universidade na gestão dos processos em pauta. Por conseguinte equilibrando o tempo de trabalho despendido de acordo com o total de cada despesa (Tabela 12).

Tabela 12 - Rateio da mão de obra por valor de despesa

Despesa	Valor da despesa conforme quadro de atividades (R\$)	Proporção de 176h	Percentual de 176h	Rateio hora*MO (R\$)
Horas Extras e Diárias	36.062,71	5,73	3,25%	222,56
Diferenças de Repactuação	35.009,93	5,56	3,16%	216,06

Fatura Mensal	1.036.863,45	164,71	93,59%	6.398,98
	1.107.936,09	176	100%	6.837,60

Fonte: Elaborada pelo autor (2022).

Desta feita, infere-se, conforme demonstrado no quadro abaixo, que o valor adequado do retorno para a administração pública referente a avaliação de despesa que o servidor da GERTE realiza é de R\$ 1,00 de sua remuneração para R\$ 162,04 de valores avaliados (Tabela 13).

Tabela 13 - Rateio da mão de obra sobre proporção de gastos equilibrada

Despesa	Valor da despesa conforme quadro de atividades	Multiplificação da Remuneração (Coluna Valor/Rateio MO)
Horas Extras e Diárias	36.062,71	162,04
Diferenças de Repactuação	35.009,93	162,04
Fatura Mensal	1.036.863,45	162,04
Total	1.107.936,09	

Fonte: Elaborada pelo autor (2022).

Comparando-se agora os dados dos dois quadros acima com o rateio que se faz do gasto com mão de obra considerando as ocorrências levantadas no diário de campo é demonstrada a distorção que ocorre no formato de gestão atual. Para fins ilustrativos distribuiu-se o percentual classificado como “Diversos” no diário de campo proporcionalmente entre os demais itens por entender-se que são ocorrências que perturbam igualmente todas as despesas a serem analisadas pela GERTE (Tabela 14 e Tabela 15).

Tabela 14 - Rateio da mão de obra sobre total de ocorrências

Despesa	Percentual de ocorrências de todos os períodos proporcionais em despesas	Proporção de 176h referente ocorrências	Rateio hora*MO
Horas Extras e Diárias	33,33%	58,67	2.279,20
Diferenças de Repactuação	14,59%	25,67	997,39
Fatura Mensal	52,08%	91,66	3.561,01
Total	100%	176	6.837,60

Fonte: Elaborada pelo autor (2022).

Tabela 15 - Proporção da mão de obra rateada em ocorrências para cada despesa

Despesa	Valor da despesa conforme quadro de atividades (R\$)	Multiplicação da remuneração de acordo com as ocorrências (Coluna Valor/Rateio MO)
Horas Extras e Diárias	36.062,71	15,82
Diferenças de Repactuação	35.009,93	35,10
Fatura Mensal	1.036.863,45	291,17
Total	1.107.936,09	

Fonte: Elaborada pelo autor (2022).

Assim, infere-se a desproporção do retorno do gasto com mão de obra quando é feito a distribuição pelo número de ocorrências do diário de campo, onde as horas extras e diárias passam a representar menos da metade do retorno do gasto com diferenças de repactuação e cerca de 5% do retorno que ocorre nas faturas mensais. Demonstrando um esforço desproporcional em relação às despesas mais relevantes. Aponta-se abaixo (Tabela 16) os valores de ocorrências e mão de obra na mesma planilha para fins de ilustratividade da assimetria referida.

Tabela 16 - Comparação incluída mão de obra

Despesa	Nº	Objeto	Ineditismo	Inovação pioneira ou adotada	Classificação da relevância em escala (alta, média, baixa)	Conhecimento aplicado	Valor da despesa conforme quadro de atividades (R\$)	Proporção de 6.837,25	Percentual de 6.837,25	% ocorrências no diário de campo
Horas Extras e Diárias	1	Planilha de cobrança de diárias.	Automação	Pioneira	Alta	VBA	36.062,71	222,55	3,25%	29,09%
Diferenças de Repactuação	2	Planilha de confronto com a cobrança.	Racionalização de atividades arcaicas.	Pioneira	Alta	Processos internos, matemática básica.	35.009,93	216,05	3,16%	12,73%
Fatura Mensal	3	BC para avaliação de qualidade	Racionalização de atividades arcaicas.	Pioneira	Média	Manipulação de dados em planilha eletrônica, matemática básica.	1.036.863,45	6.398,65	93,59%	45,45%
	4	Apuração do % de desconto de qualidade.	Automação	Pioneira	Baixo	Manipulação de dados em planilha eletrônica.				
	5	Avaliação da planilha de efetividade	Automação	Pioneira	Alta	VBA, Manipulação de dados em planilha eletrônica.				
TOTAL							1.107.936,09	6.837,25	100%	

Fonte: Elaborada pelo autor (2022).

Na Tabela 16 acima, as únicas alternativas de inovação classificadas como de relevância não “Alta” (no caso média ou baixa) estão dentro da atividade de avaliação da fatura mensal. Condizendo com a relação assimétrica que foi constatada neste item entre a proporção da despesa com a proporção das ocorrências (93,59% e 45,45% respectivamente), da qual se confirma que a necessidade de inovação decresce conforme aumenta o valor da despesa (justificando uma atenção maior durante a análise do processo, logo diminuindo a necessidade de enxugar a mão de obra despendida) e concomitantemente diminui o número de ocorrências (justificando um número menor de problemas ou desafios que demandem melhorias no processo). Nesta feita, a principal despesa em termos de valores foi a que oportunizou menos inovações. O aprimoramento realizado, mesmo sobre atividades diminutas, se faz necessário por conta de evitar o desperdício com mão de obra mais cara ao reverter o gasto-hora desta mão de obra que iria ser aplicado em tarefas incondizentes com as atribuições legalmente previstas do cargo e que poderiam ser realizadas por opções mais baratas à Universidade.

Logo, as competências que favorecem as inovações constatadas e propostas se distribuem, sob perspectiva do direito administrativo, entre vinculadas e discricionárias. Todas, sob pena de responsabilização legal e o EDD, obrigam os servidores a cumpri-las, de forma que, assim, se obtenha um ganho de eficácia na gestão de contratos terceirizados da UFRGS. (BRASIL, 1988; LACOMBE, 2009; OLIVEIRA; SANTOS; STRADIOTO, 2020; ROSA, 2015).

As vinculadas englobam reações aos atos previstos legalmente que, para serem corretamente aplicados, requerem perícias sobre o funcionamento vigente da Universidade, a composição da norma e a responsabilização legal do agente. Ainda, constatou-se assimilação sobre conhecimento externo transformado em soluções inovativas quando adaptado às necessidades da Universidade. (CORRÊA, 2020; DRUCK *et al.*, 2018; DIAS, 2017; FERREIRA *et al.*, 2015; SANTOS, 2017).

Em contraponto, as discricionárias ocorrem estritamente em episódios de intraempreendedorismo, requerendo postura proativa do serviço público em busca da efetividade do atendimento ao usuário através de incrementos inovativos. Logo, se mostram mais abrangentes na qualificação necessária para a efetiva implantação. Englobam o que segue: análises quantitativas dos valores das despesas em relação aos esforços aplicados necessários para efetivar os ajustes que equilibrem o tempo despendido em cada tarefa com o valor da despesa em análise - iniciativas de críticas constantes aos processos vigentes para o estabelecimento de ambientes inovadores com ênfase em performance concomitante a busca de conhecimento que viabilize esse cenário, destacando visivelmente TIC. (AGUIAR, 2020; BRASIL, 1995; DIAS, 2017; ODEA;

AYAVOO, 2020; COLOMBO; RODRIGUES, 2011; TEIXEIRA *et al.*, 2019; TIGRE; PINHEIRO, 2019; FERREIRA *et al.*, 2015; GARCIA, 2014).

O princípio da legalidade da administração pública implica a estrita execução de cada servidor das atividades previstas no seu cargo e a veracidade e confiabilidade das informações gerenciais produzidas nos atos administrativos. A impessoabilidade cria a obrigação dos processos organizacionais dos diferentes órgãos estarem funcionando eficientemente para que todos os administrados possam igualmente contratarem, serem fiscalizados e atendidos pelo serviço público, sem que a ineficácia do Estado termine por favorecer pessoas ou instituições com mais recursos e portanto mais aptas a transporem atos falhos durante sua relação com o governo do que aqueles mais vulneráveis. A moralidade rege os servidores a terem uma postura proativa e criativa no desempenho de suas funções sob pena de sofrerem responsabilização tanto da comissão quanto da omissão em casos de má postura profissional. A publicidade implica no comprometimento dos atores públicos a agirem eticamente em conta da fiscalização da sociedade ocorrer através da avaliação das informações publicadas pelos entes estatais. (GARCIA, 2014; DIAS, 2017; TEIXEIRA *et al.*, 2019).

O princípio da eficiência constituiu o norte da presente pesquisa sob diversos aspectos financeiros, econômicos e operacionais, de forma que no presente trabalho pretendeu-se que a potencialização da eficácia da gestão de contratos de terceirização da UFRGS acontecesse através do atendimento conjunto a todos os princípios da administração pública, valendo-se das inovações incrementais propostas como ferramentas para atingir esse fim. (LACOMBE, 2009; COLOMBO; RODRIGUES, 2011; GUIMARÃES *et al.* 2012; FERREIRA *et al.*, 2015; DIAS, 2017; IPEA, 2017; JANISSEK *et al.*, 2017; SANTOS; 2017; TEIXEIRA *et al.*, 2019; CORRÊA, 2020, OLIVEIRA; SANTOS; STRADIOTO, 2020).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo-se do questionamento “Como inovações podem ser inseridas no processo de gestão de contratos de terceirização da UFRGS?” valeu-se da coleta de conhecimento de diversas áreas a fim de viabilizar a análise crítica sobre o processo de gestão de contratos de serviços terceirizados. Desta forma, a eficácia de cada operação que compõe as inovações encontradas foi medida sob a perspectiva dos princípios da administração pública, em consonância com ferramentas e modelos de gestão e inovação conforme framework elaborado (IPEA, 2017; GUIMARÃES *et al.*, 2012; JANISSEK *et al.*, 2017; COLOMBO; RODRIGUES, 2011; TONELLI *et al.*, 2016; DIAS, 2017; JARDIM; COSTA, 2017).

Primeiramente a análise de resultados descreveu os processos provenientes da coleta de dados criticados em itens individuais, já avaliando oportunidades de incrementos, partindo-se tanto da identificação de disfunções a serem sanadas quanto de iniciativas de potencialização de performance. Para tanto, ponderou-se em termos de vantagens e desvantagens, balança esta que também foi feita para os casos já ocorridos, também por sua vez incluídos na classificação e análise. Encontraram-se pontos de otimização de recursos, de riscos, e de gerenciamento. Desta feita, os dois primeiros objetivos da pesquisa foram atendidos (GUIMARÃES *et al.*, 2012; COLOMBO; RODRIGUES, 2011; TONELLI *et al.*, 2016; DIAS, 2017; OECD, 1997; JARDIM; COSTA, 2017).

Organizou-se as informações descritas em quadros com critérios homogêneos aplicados em toda coleta feita, para então haver inferências sobre o tema do trabalho. Estas, por sua vez, indicaram custo-benefícios vantajosos nas inovações identificadas, desta forma o terceiro objetivo específico foi cumprido. Destaca-se a classificação invariável do ineditismo como pioneira em vez de adotada, entende-se que a idiossincracia da Universidade não viabiliza a adoção de modelos preconcebidos. Desta forma, avaliou-se como alternativas inovativas podem aperfeiçoar o modelo de gestão do órgão sendo estudado (GUIMARÃES *et al.*, 2012; COLOMBO; RODRIGUES, 2011; NETO; PHILLIPI JR., 2011; TONELLI *et al.*, 2016; DIAS, 2017).

Logo, dentro dos dados coletados, foram realizadas comparações que apontaram ocorrências com efeitos em realocação de gastos, qualificação de serviços e mitigação de riscos. Em termos financeiros quantitativos, houve grande crítica a alocação de pessoal por conta da relevância deste gasto em comparação aos demais custos, especialmente após o início da pandemia do COVID-19. Assim, o estudo contribui para a consolidação do EDD

apontando competências e oportunidades favoráveis à inovação dentro do serviço público aprimorando o cumprimento dos pressupostos jurídicos/legais da administração pública. Portanto, entende-se o objetivo de pesquisa restante, que se refere a concepção do novo fluxo operacional, como predominantemente cumprido. Haja vista que, onde cabível, encontrou-se inovações no processo de gestão de contratos que viabilizam as alternativas de aprimoramento necessárias (OLIVEIRA; SANTOS; STRADIOTO, 2020; FERREIRA *et al.*, 2015; TONELLI *et al.*, 2016; OECD, 1997; JARDIM; COSTA, 2017).

No entanto, entende-se que foram abordados temas que envolvem diversidade e complexidade que extrapolam o órgão pesquisado, haja vista a terceirização de mão de obra envolver a realidade das mais diversas organizações sejam estas contratantes, contratadas, tomadoras de serviço, consultorias, etc. Mesmo entre demais Universidades e IFES, a literatura demonstra uma variedade de contextos que indica a necessidade de haver análises prévias antes de generalizações (GUIMARÃES *et al.*, 2012; DRUCK *et al.*, 2018; COLOMBO; RODRIGUES, 2011).

Ainda, para o presente estudo levantou-se problemas relacionados a custos e formação de preço, planilhas financeiras, gestão de contratos e de riscos contratuais, licitações, departamentalização e automação. Assim, uma infinidade de áreas do conhecimento se mostram necessárias para a compreensão plena da performance e economicidade da administração pública e sua relação com a inovação de processos (GUIMARÃES *et al.*, 2012; JANISSEK *et al.*, 2017; COLOMBO; RODRIGUES, 2011; OECD, 1997; CORREA *et al.*, 2020).

Logo, as constatações levantadas possuem aplicação imediata limitada, tanto dentro quanto fora da UFRGS, por questões de idiosincrasia e pela inovação na gestão de contratos de terceirização ter demonstrado envolver temas que transpassam direitos humanos, trabalhista, civil e administrativo, saúde no trabalho, tecnologia, contabilidade além da administração pública (GUIMARÃES *et al.*, 2012; JANISSEK *et al.*, 2017; DRUCK *et al.*, 2018; COLOMBO; RODRIGUES, 2011; TONELLI *et al.*, 2016; CORREA *et al.*, 2020).

Em outro aspecto, aponta-se a coleta empírica indicar serviços contratados por terceirização na UFRGS que são comumente necessários às IFES, e mesmo a outras instituições públicas e privadas. Isso ocorre tanto por conta de sua natureza operacional ser generalizadamente necessária, por exemplo limpeza ou segurança, quanto por ser de função específica das IFES, como profissionais auxiliares de agropecuária servindo aos alunos de cursos relacionados ao setor primário, ou ainda profissionais de uso técnico para a estrutura de

teatro, rádio ou televisão (JANISSEK *et al.*, 2017; DRUCK *et al.*, 2018; COLOMBO; RODRIGUES, 2011; CORREA *et al.*, 2020).

No que tange a serviços terceirizados desprovidos de maiores especificidades ou aplicação de trabalho com conhecimento que possam repercutir na forma de medição de faturas, incipientemente infere-se alternativa de análise de iniciativas de replicação dos resultados propostos em outras organizações através do amparo da literatura que repercutiu nesta dissertação embasando a busca de redirecionamento de recursos. Viabilizou-se, desta forma, através da otimização dos processos de pagamento, identificar oportunidade de economia nos gastos executados sem contrapartida em produtividade, ou com contrapartida descompassada. Assim se incorreu em valores do erário sendo disponibilizados às demais atividades do setor público, requerendo menores acréscimos de receita para ampliação e manutenção dos serviços públicos (LACOMBE, 2009; FURTADO; KIPPER; PRADELLA, 2012; JARDIM; COSTA, 2017; IZQUIERDO *et al.*, 2019).

Conforme Quadro 15, em confirmação da literatura revisada, os resultados foram encontrados através de aprendizagem e atualização de recursos tecnológicos, autocrítica aos métodos de trabalho tradicionalmente repetidos e avaliação de recursos disponíveis ociosos. Por conta das IFES serem homogeneamente controladas e auditadas pelo TCU, CGU e possuírem a mesma legislação de carreira e evidentemente estarem expostas às mesmas responsabilidades civis, penais e administrativas, identifica-se o potencial de explorar a bibliografia da presente pesquisa para fins de otimização de processos, norteando-se e ao mesmo tempo limitando-se pelo framework proposto conforme Figura 3. Também vale-se da exemplificação exposta na análise de dados do presente texto para contribuir na identificação de oportunidades de inovações incrementais nos contratos de terceirização. Nota-se também a confirmação do referencial teórico na coleta e discussão dos dados empíricos quanto à necessidade de postura empreendedora de cada servidor para operar proativamente e perícia ao agir reativamente (COLOMBO; RODRIGUES, 2011; DIAS, 2017; RIBEIRO, 2019; TEIXEIRA *et al.*, 2019; BILLIS, 2020; LOPEZ; DIAS; NEBOT, 2020).

Portanto, complementar a presente dissertação estudos futuros envolvendo técnicas de amostra estatística que revelem dados sobre a terceirização da Universidade a serem comparados com os que foram analisados para fins de experiência ratificadora. Logo, criaria-se um cenário favorável à aplicação das incrementações inovativas, consolidando, assim, o framework proposto através de testes empíricos quantitativamente robustos.

Em suma, para contribuições teóricas, segregou-se as competências favoráveis às inovações constatadas em alinhamento às oportunidades correspondentes. Por um lado, vinculadas, predominantemente reativas a situações que compelem a adoção ocorrida, como mudanças na legislação ou ocasiões que interrompem imprevisivelmente determinado processo (por exemplo, pagamento de fornecedores interrompidos por questões administrativas), assim casualmente provocando o devido ajuste através de incremento inovativo, logo previsivelmente aplicáveis com os conhecimentos e habilidades já adquiridos pelo órgão. As discricionárias, conceitualmente mais amplas, relacionadas estritamente a casos de intraempreendedorismo e criatividade, potencialmente benéficas a incrementações nos resultados finais dos serviços públicos à população, decorridas de iniciativas de aperfeiçoamento do modelo de gestão vigente sem problema antecedente que precise ser sanado, de forma análoga a vantagem competitiva que é buscada pelas organizações privadas (GUIMARÃES *et al.*, 2012; GARCIA, 2014; TEIXEIRA *et al.*, 2019; TONELLI *et al.*, 2016; JARDIM; COSTA, 2017; BARNEY, 1991).

Novamente faz-se necessário futuras pesquisas para a consolidação dos últimos conceitos expostos. As inovações vinculadas em casos de auditorias podem ser assim classificadas na instituição inspecionada, haja vista ter sido causada por fato independente a iniciativa do órgão. No entanto, pondera-se sua classificação no agente de controle externo, levando em conta o processo em voga ser rotineiro (não é inovativo haver estas inspeções), mas sim cíclico. Ao mesmo tempo que é invariável haver criação de tarefas ou procedimentos, ao menos na primeira relação de auditor-auditado, haja vista ser, ao menos, necessário assimilar as atividades do polo passivo para que haja a ação em pauta de forma eficaz, envolvendo, assim, aprendizado e consequentemente excluindo-se a hipótese de repetição, logo havendo inovação (JANISSEK *et al.*, 2017; TONELLI *et al.*, 2016; OECD, 1997; DIAS, 2017).

No que tange ao discricionário, esta última situação poderia criar um fenômeno análogo a cocriação, caso a solução para o ponto auditado fosse inovadora, também requerendo, por conseguinte, maiores elaborações ao conceito em pauta. Chama a atenção, ainda, ser oportuno estudos que relacionem tais iniciativas discricionárias com teorias de gestão de pessoas, políticas de remuneração e motivação. Também aponta-se investigar relações de produtos finais dos serviços públicos com a geração de valor e a percepção do usuário (GUIMARÃES *et al.*, 2012; GARCIA, 2014; TEIXEIRA *et al.*, 2019; TONELLI *et al.*, 2016; FURTADO; KIPPER; PRADELLA, 2012; DIAS, 2017; JARDIM; COSTA, 2017).

REFERÊNCIAS

ALVES-MAZZOTTI, Alda J.; GEWANDSZNAJDER, Fernando. O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1999.

AGUIAR, Adriana Féres de. **Elementos e Relações Importantes Para o Estabelecimento de Ambientes Organizacionais Inovadores em Instituições Federais de Ensino Superior – IFES**. 2020. Dissertação (Pós-Graduação em Engenharia de Produção) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020.

AGUIAR, Afrânio Carvalho; SOUZA, Edson Miranda De. Publicações póstumas de Henri Fayol: revisitando sua teoria administrativa. **RAM, REV. ADM.**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 204-227, jan./fev. 2011.

AMORIN, Anderson Luis Walker *et al.* Otimizando Processos, direcionando inovações em universidades: gestão de riscos baseado em processos. In: Congresso Internacional de Conhecimento e Inovação, Porto Alegre, nov. 2019. **Anais [...]** Porto Alegre: UFRGS, 2019. Disponível em:

<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/216416/001119357.pdf?sequence=1>. Acesso em: 01 jun. 2021.

BACICHETTO, Vinícius de Vargas; TEIXEIRA, Vanessa Ramos. **Inovação no setor público**. Porto Alegre: SAGAH, 2018.

BALDIGEN, Francine Adriane. **Maturidade e Inovação na Avaliação Institucional nas Instituições de Ensino Superior do Setor Público**. 2018. Dissertação (Pós-Graduação em Engenharia de Produção) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

BARNEY, Jay. Firm resources and sustained competitive advantage. **Journal of Management**, [s.l.], v. 17, n. 1, p. 99-120, 1991.

BELL, Martin; PAVITT, Keith. Technological accumulation and industrial growth: contrast between developed and developing countries. **Industrial and Corporate Change**, Londres, v. 2, n. 2, p. 157-210, 1993.

BESSANT, John; TIDD, Joe. **Inovação e empreendedorismo**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2019. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788582605189/>. Acesso em: 4 fev. 2021.

BILLIS, Lautaro Gaston. **Analysis of automation of tasks through computer programming in VBA: What are the benefits of it?**. 2020. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Gestão) – Politecnico di Torino, [Turim], 2020.

BRANDÃO, Soraya Monteiro; BRUNO-FARIA, Maria de Fátima. Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, p. 227-248, jan./fev. 2013.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 jun. 2021.

BRASIL. Comitê Executivo de Governo Eletrônico. **Guia de Gestão de Processos no Governo**. Brasília, DF: Comitê Executivo de Governo Eletrônico, 2011. Disponível em: http://gestao.planejamento.gov.br/gespublica/sites/default/files/documentos/guia_de_gestao_de_processos_de_governo_0.pdf. Acesso em: 6 nov. 2020.

BRASIL. **Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1992]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 1 jun. 2021.

BRASIL. **Lei n. 8.666, 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: Presidência da República, [1993]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 9 jan. 2022.

BRASIL. **Lei n. 10.637, de 30 de dezembro de 2002**. Dispõe sobre a não-cumulatividade na cobrança da contribuição para os Programas de Integração Social (PIS) e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), nos casos que especifica; sobre o pagamento e o parcelamento de débitos tributários federais, a compensação de créditos fiscais, a declaração de inaptidão de inscrição de pessoas jurídicas, a legislação aduaneira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2002]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10637compilado.htm. Acesso em: 9 jan. 2022.

BRASIL. **Lei n. 10.833, de 29 de dezembro de 2003**. Altera a Legislação Tributária Federal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2003]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.833compilado.htm. Acesso em: 9 jan. 2022.

BRASIL. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2011]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 1 jun. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Programa GESPÚBLICA, Modelo de Excelência em Gestão Pública**. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Gestão Pública, 2014. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/modelodeexcelenciaemgestaopublica2014.pdf>. Acesso em: 8 fev. 2021.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF: Presidência da

República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. 86p. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-dareforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 12 out. 2020.

BRASIL. Portal de Compras do Governo Federal. **Cadernos Técnicos e Valores Limites**. Brasília, DF: Presidência da República. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/ptbr/agente-publico/cadernos-tecnicos-e-valores-limite>. Acesso em: 26 jan. 2022.

BRASIL. Tribunal De Contas Da União. Acórdão n. 2531/2013. Trata-se de auditoria realizada nas obras relativas ao desenvolvimento dos sistemas de produção de óleo e gás da Bacia do Espírito Santo, no Estado do Espírito Santo (Fiscobras/2007). **LexML Brasil**, Brasília, DF, 2013.

CAMPOS, André Gambier (org.). **Terceirização do trabalho no Brasil**: novas e distintas perspectivas para o debate. Brasília: Ipea, 2018.

CASTRO, R. B. de. Eficácia, eficiência e efetividade na administração pública. In: Encontro anual da ANPAD, 30., 2006, Salvador. **Anais** [...] Salvador: ANPAD, 2006. Disponível em: http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=149&cod_evento_edicao=10&cod_edicao_trabalho=5281. Acesso em: 13 maio 2021.

CAVALCANTE, Pedro; CAMÕES, Marizaura; CUNHA, Bruno; SEVERO, Willber (org.). **Inovação no setor público**: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: ENAP: IPEA, 2017.

CHAMON, José Eduardo. **Excel com VBA na prática**. São Paulo: Érica, 2019. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788536531410/>. Acesso em: 3 jan. 2022.

COLLIS, Jill; HUSSEY, Roger. **Pesquisa em Administração**: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.

COLOMBO, Sônia Simões; RODRIGUES, Gabriel Mário. **Desafios da gestão universitária contemporânea**. Porto Alegre: Artmed, 2011. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788536326047/>. Acesso em: 27 fev. 2021.

COOPER, Donald R.; SCHINDLER, Pamela S. **Métodos de Pesquisa em Administração**. 12. ed. Porto Alegre: Bookman, 2016.

CORRÊA, Marislane de Freitas. **Construção de processos a partir de normas externas**: um estudo realizado no setor de gestão de contratos terceirizados de serviços contínuos de uma IFES. 2020. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020.

COSTA, Frederico Lustosa da. **Reforma do Estado e contexto brasileiro**: crítica do paradigma gerencialista. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

COSTA, Ricardo Sarmiento; JARDIM, Eduardo Galvão Moura. **Gestão de Operações de**

Produção e Serviços. São Paulo: Atlas, 2017. *E-book*. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597013603/>. Acesso em: 1 fev. 2021.

CUPANI, Alberto. **Filosofia da tecnologia:** um convite. 3. ed. Florianópolis: Editora da UFSC, 2016.

DAMATTA, Roberto. **O que faz o brasil, Brasil?** Rio de Janeiro: Rocco, 2001.

DAY, George S.; SCHOEMAKER, Paul. J. H. Adapting to fast-changing markets and technologies. **California Management Review**, Berkeley, v. 58, n. 4, p. 59-77, 2016.

DEMO, Pedro. **Praticar ciência:** metodologias do conhecimento científico. Porto Alegre: Saraiva, 2007. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502148079/>. Acesso em: 15 mar. 2021.

DIAS, Reinaldo. **Gestão pública:** aspectos atuais e perspectivas para atualização. São Paulo: Atlas, 2017.

DOSI, Giovanni. Technological paradigms and technological trajectories: A suggested interpretation of the determinants and directions of technical change. **Research Policy**, [s.l.], vol. 11, n. 3, p. 147-162, 1982.

DRUCK, Graça; SENA, Jeovana; PINTO, Marina Morena; ARAÚJO, Sâmia. A terceirização no serviço público: particularidades e implicações. In: CAMPOS, André Gambier (org.). **Terceirização do trabalho no Brasil:** novas e distintas perspectivas para o debate. Brasília: IPEA, 2018. p. 113-141.

ENAP. **Ações e Programas.** Brasília: ENAP, 2021. Disponível em: <https://www.enap.gov.br/pt/aceso-a-informacao/acoes-e-programas>. Acesso em: 7 fev. 2021.

ETZKOWITZ, Henry; LEYDESDORFF, Loet. The dynamics of innovation: from National Systems and “Mode 2” to a Triple helix of university-industry-government relations. **Research Policy**, [s.l.], v. 29, n. 2, p. 109-123, 2000.

FAYOL, Henri. **Administração industrial e geral:** previsão, organização, comando, coordenação, controle. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1990.

FERREIRA, Vicente da Rocha Soares; TETE, Marcelo Ferreira; SILVA FILHO, Antônio Isidro da; SOUSA, Marco de Moraes. Inovação no setor público federal no Brasil na perspectiva da inovação em serviços. **Revista de Administração e Inovação**, São Paulo, v. 12, n. 4, p. 99-118, 2015.

FIRMINO, Sandra. Os novos arranjos institucionais na governança pública: o caso das parcerias público-privadas. Estudo comparativo entre o Sul e o Norte da Europa. **Sociologia on line:** Revista da Associação Portuguesa de Sociologia, Lisboa, n. 2, p. 389-422, 2011.

FREEMAN, Chris. Continental, national and sub-national innovation systems complementarity and economic growth. **Research Policy**, [s.l.], v. 31, n. 2, p. 191-211, 2002.

FURTADO, João Carlos; KIPPER, Liane Mählmann; PRADELLA, Simone. **Gestão de processos**: da teoria à prática. São Paulo: Atlas, 2012. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597009149/>. Acesso em: 9 fev. 2021.

GALLOUJ, Faïz; WEINSTEIN, Olivier. Innovation in Services. **Research Policy**, [s.l.], v. 26, n. 4-5, p. 537- 556, dez. 1997.

GARCIA, Emerson. Improbidade administrativa: dever de eficiência e escusa de incompetência. **Revista De Jure**, Belo Horizonte, v. 13, n. 22, p. 68-81, jan./jun. 2014.

GEISSINGER Andrea; LAURELL Christofer; SANDSTRÖMBJÖRKDAHL; Christian. Digital Disruption beyond Uber and Airbnb - Tracking the long tail of the sharing economy **Technological Forecasting & Social Change**. v. 155, jun. 2020. Disponível em: <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S0040162517306212?token=6F6681212B8A49BEDDFDB866B1D4E60AF9E023C294CE32BE17ACCD039FC6C55D46251FAFA9C51EBD9E4C1A9E72B345DF&originRegion=us-east-1&originCreation=20220423184910>. Acesso em: 21. dez. 2020.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597012934/>. Acesso em: 17 mar. 2021.

GONÇALVES, Guilherme Corrêa; GIRALDI, Daniel Castro; SEMENSATO, Clarissa Alexandra Guajardo; SILVA, Jorge Vieira da; LIMA, Diego Gomes de. **Controladoria Pública**. Porto Alegre: Grupo A, 2020. *E-book*. (Série: Universitária). Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556900315/>. Acesso em: 2 mar. 2021.

GONÇALVES, Rachel Kerber. **O processo de inovação no método de contratação de empresas terceirizadas pelo setor público**: um estudo de multicaso em três instituições governamentais. 2017. Dissertação (Pós-graduação em Economia) – Faculdade de Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

GRIMALDI, Emiliano; SERPIERI, Roberto; TAGLIETTI, Danilo. Jogos da verdade: a nova gestão pública e a modernização do sistema educacional italiano. **Educação & Sociedade**, [s.l.], v. 36, n. 132, p. 759-778, 2015.

GUIMARÃES, Julio Cesar Ferro de; MOTTA, Marta Elisete Ventura da; SEVERO, Eliana Andrea; OLEA, Pelayo Munhoz; CAMARGO, Maria Emilia. Inovação de processos em instituições de ensino superior. **Revista da Faculdade de Administração e Economia**, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 168-191, 2012. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/276306496>. Acesso em: 31 jan. 2021.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

HARARI, Yuval Noah. **Uma breve história da humanidade**. Porto Alegre: L&PM, 2017.

HARRINGTON, H. James; HARRINGTON, James S. **High performance benchmarking: twenty steps to success**. New York: Harper Collis, 1991.

HORBACH, Carlos Bastide. Contratos administrativos: conceito e critérios distintivos. **Revista brasileira de políticas públicas**, Brasília, v. 6, n. 1, p. 43-58, 2016.

ITO, Nobuiuki Costa; PONGELUPPE, Leandro Simões. O surto da COVID-19 e as respostas da administração municipal: munificência de recursos, vulnerabilidade social e eficácia de ações públicas. **Revista de Administração Pública**, [s.l.], v. 54, n. 4, p. 782- 838, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200249>. Acesso em: 1 jun. 2021.

IZQUIERDO, Alejandro; PESSINO, Carola; VULETIN, Guillermo (ed.). **Melhores gastos para melhores vidas**: como a América Latina e o Caribe podem fazer mais com menos. [S.l.]: Inter-American Development Bank, 2019.

JANISSEK, Janice; AGUIAR, Carolina Villa Nova; MELLO, Tamilles Aquino Brito; FERREIRA, Rayane Suenia; CAMPOS, Marione Souza. Práticas inovadoras de gestão no contexto das universidades públicas brasileiras: validação da escala para medir seu grau de importância e adoção. **Revista do Serviço Público**, [s. l.], v. 68, n. 2, 2017. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1631>. Acesso em: 1 jun. 2021.

KRISHNAMURTHY, Sandeep. The future of business education: a commentary in the shadow of the Covid-19 pandemic. **Journal of Business Research**, [s.l.], v. 117, p. 1-5, set. 2020.

LACOMBE, Francisco José Masset. **Teoria geral da administração**. São Paulo: Saraiva, 2009. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502089181/>. Acesso em: 13 mai. 2021.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597011845/>. Acesso em: 9 mar. 2021.

LAURENTI, Carolina. Criatividade, liberdade e dignidade: impactos do darwinismo no behaviorismo radical. **Scientiæ Studia**, São Paulo, v. 7, n. 2, p. 251-269, 2009.

LÓPEZ, Carles.; LINARES, Salvador; VIÑAS, Josep. Evolutionary positioning of outsourcing in the local public administration. **Intangible Capital**, [s.l.], v. 15, n. 2, p. 157-170, 2019.

LÓPEZ, María Ángeles Abellán; DIAS, Thiago Ferreira; NEBOT, Carmen Pineda. As trajetórias modernizadoras da administração pública: Brasil e Espanha. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, João Pessoa, v. 5, n. 3, p. 251-272, 2020.

LOZADA, Gisele. **Metodologia científica**. Porto Alegre: Grupo A, 2019. *E-book*. (Série: Universitária). Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788595029576/>. Acesso em: 8 mar. 2021.

MARCELINO, Paula; CAVALCANTE, Sávio. Por uma definição de terceirização. **Cadernos CRH**, Salvador, v. 25, n. 65, p. 331-346, maio/ago. 2012.

MARQUES, Andresa Ventura. **Criatividade**: um estudo comparativo entre diferentes formas

de criação. 2014. Dissertação (Pós-Graduação em Psicologia) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

MATIAS, Erika Pena Bedin. Dificuldades no processo de controle na gestão de operações em universidades públicas federais multicampi no Brasil. *In: XXXVII Encontro nacional de engenharia de produção*. Joinville, 2017.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Teoria geral da administração**: da revolução urbana à revolução digital. 8.ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MEIRELLES, Dimária Silva; CAMARGO, Álvaro Antônio Bueno. Capacidades dinâmicas: o que são e como identificá-las?. **Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 18, ed. especial, p. 41-64, dez. 2014.

MOREIRA, Samantha Thais Baião; TONELLI, Dany Flávio; MESQUITA, Iasmim; SILVA, Stephania Rezende; VASQUES, Maria Olívia Silva e. Uma proposta de modelo analítico para a inovação na gestão pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 67, p. 59-84, 2016.

MORGAN, Gareth. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 2009.

NASCIMENTO, Jardel Gomes do. O uso do Excel/VBA como sistema informatizado complementar à gestão de saúde ocupacional. **Estação Científica**, Juiz de Fora, n. 20, jul.–dez. 2018.

NASCIMENTO, Louis Arthur Machado Bezerra do; ASSUNÇÃO, Carla Simone de Lima Teixeira; SILVA, Fernanda Heloah dos Santos. Low-cost software proposal for integrated business management. **Research, Society and Development**, [s. l.], v. 9, n. 8, p. e522985742, 2020. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/5742>. Acesso em: 28 nov. 2021.

NICOLAU, Marcos. **Introdução à criatividade**. João Pessoa: Ideia, 2018.

ODEA, Egena; AYAVOO, Rajenthyan. The mediating role of knowledge application in the relationship between knowledge management practices and firm innovation. **Journal of Innovation & Knowledge**, [s.l.], v. 5, n. 3, p. 210-218, jul./set. 2020.

OECD. **Manual de Oslo**: diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação. 3. ed. [S.l.]: OECD Publishing, 1997.

OLIVEIRA, Celmar Corrêa de; SANTOS, Carlos Honorato Schuch; STRADIOTO, Juliano Prado. A interdisciplinaridade na administração pública: proposta de um modelo de avaliação. **Acta Scientiarum. Human and Social Sciences**, Maringá, v. 42, n. 1, 2020.

OLIVEIRA, Jefferson Menezes de; ESTIVALETE, Vania de Fátima Barros; MOURA, Gilnei Luiz de; CAMPOS, Simone Alves Pacheco de. Para além de meras presunções, são os servidores públicos resistentes a mudanças? **Contextus: Revista Contemporânea de Economia e Gestão**, Fortaleza, v. 15, n. 3, p. 91- 114, 2017.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **E-Governo**. Brasil, 2021. Disponível

em: <https://www.oas.org/pt/topicos/egovt.asp>. Acesso em: 7 fev. 2021.

PORTER, Michael. E. The Competitive advantage of nations. **Harvard Business Review**, [s.l.], v. 68, n. 2, p. 73-93, mar./abr. 1990.

RABBEN, Linda. O Universal e o particular na questão dos direitos humanos. *In*: FONSECA, Claudia; TERTO JR, Veriano; ALVES, Caleb Farias (org.). **Antropologia, diversidade e direitos humanos: diálogos interdisciplinares**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. p. 19-28.

RIBEIRO, João Araujo. **Introdução à Programação e aos Algoritmos**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2019. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788521636410/>. Acesso em: 4 jan. 2022.

ROSA, Alice Schäffer da. **Histórias e trajetórias da terceirização na UFRGS**. 2015. Dissertação (Programa de Pós-graduação em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

SÁNCHEZ SOLIÑO, Antonio. Sustainability of public services: is outsourcing the answer? **Sustainability**, [s.l.], v. 11, n. 24, 2019.

SANO, Hironobu; MONTENEGRO FILHO, Mário Jorge França. As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 11, n. 22, p. 35-61, 2013.

SANTOS, Ânderson Ferreira dos. Evolução dos Modelos de administração pública no Brasil. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, São Paulo, ano 02, vol. 1, p. 848-857, jul. 2017.

SANTOS, Higor Monteiro; SANTANA, André Felipe; ALVES, Carina Frota. Análise de fatores críticos de sucesso da gestão de processos de negócio em organizações públicas. **Revista Eletrônica de Sistemas de Informação**, Campo Largo, v. 11, n. 1, jan./jun. 2012.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito e o ciclo econômico**. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

SHAULSKA, Larysa; LAKTIONOVA, Oleksandra; NAGORNYAK, Tetyana; SEREDA, Hanna. Performance management at Ukrainian university: a case of the KPIs use. **Problems and Perspectives in Management**, [s.l.], v. 19, n. 1, p. 78-89, 2021.

SILVA, Fabiane Padilha da; LIMA, Aline Poggi Lins de; ALVES, Aline; CÓRCOVA JUNIOR, Ramiro Sebastião; DIAS, Igor Augusto de Melo; DUARTE, Melissa de Freitas. **Gestão da inovação**. 3. ed. Porto Alegre: Grupo A, 2018. *E-book*. (Série: Universitária). Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788595028005/>. Acesso em: 28 jan. 2021.

SILVA, Marcia Costa Alves da; NEVES, Maria Das Graças Ribeiro das. **Gestão estratégica no setor público**. Indaial: UNIASSELVI, 2016.

SILVA NETO, Antônio J.; PHILIPPI JR., Arlindo (ed.). **Interdisciplinaridade em ciência, tecnologia & inovação**. São Paulo: Editora Manole, 2011. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788520449004/>. Acesso em: 6 fev. 2021.

SIMANTOB, Moysés; LIPPI, Roberta. Desmistificando a inovação: inovar para competir: aula 1: inovação: conceitos, definições e tipologias. *In*: SIMANTOB, Moysés; LIPPI, Roberta. **Guia Valor Econômico de inovação nas empresas**. São Paulo: Globo, 2003. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/16721751/inovar-para-competir-resenha>. Acesso em: 9 maio 2021.

SIMÕES, Mara Leite. O surgimento das universidades no mundo e sua importância para o contexto da formação docente. **Revista Temas em Educação**, João Pessoa, v. 22, n. 2, p. 136-152, jul./dez. 2013. Disponível em: <http://www.periodicos.ufpb.br/index.php/rteo/article/view/17783/10148>. Acesso em: 27 fev. 2021.

SORENSEN, Eva; TORFING, Jacob. Collaborative innovation in the Public Sector. **The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal**, [s.l.], v. 17, n.1, 2012. Disponível em: http://www.innovation.cc/volumes-issues/intro_eva_sorensen_torfin_17v1i1.pdf. Acesso em: 2 fev. 2021.

SOUZA, Edson Miranda de; AGUIAR, Afrânio Carvalho. Publicações póstumas de Henri Fayol: revisitando sua teoria administrativa. **RAM: Revista de Administração Mackenzie**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 204-227, jan./fev. 2011.

SOUZA, Marcos de Moraes; FERREIRA, Vicente da Rocha Soares; NAJBERG, Estela; MEDEIROS, Janann Joslin. Portraying innovation in the public service of Brazil: Frameworks, systematization and characterization. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 50, n. 4, p. 460-476, out./dez. 2015.

SOUZA, Ulisses Almeida de; NUNES, Fabiano de Lima. Indústria 4.0 e a Cadeia De Suprimentos em uma Empresa de Automação no Vale dos Sinos: uma Proposta de Mapa Conceitual. **Journal Of Lean Systems**. v. 5 n. 1 p 01-28. Universidade Feevale. Novo Hamburgo. 2020. Disponível em: [file:///C:/Users/letic/Downloads/3055-13183-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/letic/Downloads/3055-13183-1-PB%20(1).pdf).

TEECE, David J. Explicating dynamic capabilities: the nature and microfoundations of (sustainable) enterprise performance. **Strategic Management Journal**, [s.l.], v. 28, n. 13, p.1319-1350, 2007.

TEIXEIRA, Thatiana Stacanelli; ANDRADE, Daniela Meirelles; ALCÂNTARA, Valderi de Castro; OLIVEIRA, Naiara Kasmin de. Inovação e empreendedorismo: um caso no setor público. **Pretexto**, Belo Horizonte, v. 20, n. 1, p. 57-71, jan./mar. 2019.

TIGRE, Paulo Bastos; PINHEIRO, Alessandra Maia. **Inovação em serviços e a economia do compartilhamento**. São Paulo: Saraiva, 2019. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788571440432/>. Acesso em: 7 fev. 2021.

TORRES, Isaac da Silva. **Aplicação da metodologia BPM em uma IFES**: proposição de um

modelo estendido. 2015. Dissertação (Pós-graduação em Engenharia De Produção) – Faculdade de Engenharia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Relatório Contábil**. Porto Alegre: UFRGS, 2019. Disponível em:
<http://www.ufrgs.br/ufrgs/arquivos/demonstrativoscontabeis/RelatorioContabil2019.pdf>. Acesso em: 31 mai. 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. **UFRGS em Números. Gráficos Interativos**. Porto Alegre: UFRGS, 2021. Disponível em:
https://www1.ufrgs.br/paineldedados/ufrgs_numeros.html. Acesso em: 16 mar. 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. Gerência de Serviços terceirizados. **A GERTE**. Porto Alegre: UFRGS, 2020a. Disponível em:
<http://www.ufrgs.br/gerte>. Acesso em: 21 dez. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas. **Transparência em Gestão de Pessoas**. Porto Alegre: UFRGS, 2020b. Disponível em: https://www.ufrgs.br/progesp/?page_id=4988. Acesso em: 21 dez. 2020.

VIOLIN, Tarso Cabral. Da administração pública patrimonialista à administração pública gerencial e a burocracia. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 7, n. 30, p. 225-247, out./dez. 2007.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2014.

ZIDONIS, Zilvinas; BILINSKYI, Dmytro; NAZYROV, Karim. Management innovation practices to public sector organizations. **Problems and Perspectives in Management**, [s.l.], v. 18, n. 3, p. 392-401, 2020.

ZIYADIN, Sayabek *et al* (ed.). **The 1st International Conference on Business Technology for a Sustainable Environmental System (BTSES-2020)**. [S.l.]: EDP Sciences, 2020. 2 v.

APÊNDICE A

#	DISFUNCIONALIDADES									ALTERNATIVA INICIAL
	DIA	EMPRESA	DESPESA	OCORRÊNCIA	1	2	3	4	5	
1	21/07/2021	A	HORAS EXTRAS E DIÁRIAS	despesa do ano anterior ainda não liquidada	para avaliar a planilha de cobrança é necessário rever condições da contratação em decorrência do tempo decorrido desde a última vez que o processo foi analisado, constituindo retrabalho.	a empresa contratada envia cobranças repetidamente indevidas por estarem fora da planilha contratual	contrato seria mais funcional com um preposto melhor familiarizado com o conhecimento que é necessário nas atividades relativas à planilha.	empresa perdurou meses sem dar retorno sobre as pendências, implicando na necessidade de notificação formal o que causa gastos de estrutura e mão de obra.		
2	21/07/2021	/	DIVERSAS	Acompanhar entrada de processos no sistema eletrônico.	É necessário entrar aleatoriamente no sei, e manualmente passar o mouse em todos processos que não estão atribuídos para identificar se chegou processo que necessite de providências.					Em vez disso poderia haver a possibilidade de avisar no email que processo SEI de sua competência foi recebido. Economiza tempo e evita o risco de chegar processos que não sejam identificados em tempo hábil por conta do trabalho manual estar sujeito a limitações de agenda ou mesmo o servidor pode esquecer de acessar o sistema.
3	22/07/2021	B	EFETIVIDADE JULHO	Dois fiscais pendentes no lançamento da efetividade.	É necessário entrar manualmente na tela de efetividade e verificar se existe algum fiscal pendente de tempo em tempo até todos preencherem.					Seria útil o sistema apresentar uma lista de postos de trabalho sem preenchimento através de um filtro, especialmente por conta de existirem contratos com centenas de postos.

#	DISFUNCIONALIDADES									ALTERNATIVA INICIAL	
	DIA	EMPRESA	DESPESA	OCORRÊNCIA	1	2	3	4	5		
4	22/07/2021	C	HORAS EXTRAS	Fiscal não abre processo no sei.	Já foi feito diversos contatos por mensagem e telefone junto ao fiscal que não informa o código que costuma utilizar no sistema, sendo que já foi identificado despacho dele em dois códigos diferentes, parece haver dificuldades de se concretizar a comunicação entre os dois setores.						Inclusão no sistema do portal da UFRGS de apuração da despesa via formulário online, se aprimorado em relação ao que é vigente, poderia fazer apontamentos na área de trabalho do fiscal para que tome providências, otimizando o processo.
5	22/07/2021	D	/	diferenças de repactuação 2020 2021	Trabalho feito de forma manual, envolve copiar planilhas e digitar fórmulas de procura e busca de valores.						Maior parte dos dados já estão no sistema de efetividade, deveriam ser automatizados. Dados que ainda não estão projeta-se que num futuro próximo serão também incluídos.
6	23/07/2021	B	JULHO	Três fiscais com pendência no lançamento da efetividade e envio de ocorrências.	É necessário entrar manualmente na tela de efetividade e verificar se existe alguma pendência de tempo em tempo até todos preencherem.	É necessário contatar manualmente fiscais que já foram contatados anteriormente solicitando correções					
7	23/07/2021	B	JULHO	Quatro fiscais pendentes no lançamento da efetividade.	É necessário entrar manualmente na tela de efetividade e verificar se existe algum fiscal pendente de tempo em tempo até todos preencherem.						Seria útil o sistema apresentar uma lista de postos de trabalho sem preenchimento através de um filtro, especialmente por conta de existirem contratos com centenas de postos.

#	DISFUNCIONALIDADES									ALTERNATIVA INICIAL
	DIA	EMPRESA	DESPESA	OCORRÊNCIA	1	2	3	4	5	
8	26/07/2021	A	HORAS EXTRAS E DIÁRIAS	despesa de novembro/2020 ainda não liquidada	Empresa não reconhece o conteúdo dos próprios emails. O preposto solicitou que fosse informado o conteúdo do email que a empresa enviou.	Necessário 40 minutos no telefone para rever junto ao preposto os dados que a empresa utilizou para cobrar a universidade.	Solicitações das planilhas faltantes são respondidas pela empresa com documentos aleatórios aparentando pouco critério no retorno das solicitações.			É reconhecível que o valor da despesa ser irrisório em relação ao contrato mensal justifica a pouca inclinação do contratado em resolver os problemas. O prejuízo acaba sendo a mão de obra da empresa e da universidade gasta nessa despesa.
9	26/07/2021	B	EFETIVIDADE JULHO	Fiscal pendente na efetividade.	Na soma de dois telefonemas foi gasto cerca de uma hora com o fiscal no telefone esclarecendo a questão de um posto que está desocupado e não representa 1% da despesa mensal desse contrato.	Fiscal informa não ter autorizado a realocação de seu posto (que estava ocioso) para outro campus, onde o posto foi ocupado temporariamente sendo útil a universidade sem aumentar a despesa mensal do contrato.	Aparecem indícios de pouco esclarecimento à equipe quanto a funções, responsabilidades, hierarquia, recursos e comunicação.			Alinhamento de fluxo de processos e operações entre diferentes departamentos.
10	26/07/2021	B	EFETIVIDADE JULHO	Fiscal pendente na efetividade.	Foi solicitado providências há uma semana ao Fiscal que possui apenas um terceirizado para fiscalizar neste contrato e ainda não concluiu o envio de uma folha com as ocorrências do mês que costumeiramente não possui nada a constar.	Há indícios de pouca preocupação da equipe quanto a responsabilização sobre atrasos de tarefas que implicam em morosidade no pagamento ao fornecedor, além do desperdício de recursos ao ser necessário repetir a tarefa de solicitar o envio do documento.				

#	DISFUNCIONALIDADES									ALTERNATIVA INICIAL
	DIA	EMPRESA	DESPESA	OCORRÊNCIA	1	2	3	4	5	
11	27/07/2021	E	EFETIVIDADE JULHO	Fiscal pendente na efetividade.	Contrato não teve nenhuma presença, posto desocupado, mas ainda assim precisa solicitar ao fiscal documento com registro se houve falhas no contrato, sendo que nenhum serviço foi prestado.					
12	27/07/2021	B	EFETIVIDADE JULHO	Fiscal pendente na efetividade.	Três fiscais ausentes, um de férias não indicou substituto, outro não responde whatsapp e outro lança progressivamente agora falta um posto.					
13	27/07/2021	B	EFETIVIDADE JULHO	Análise de fatura.	Os servidores foram orientados a reavaliar os dados gerados pelo sistema e apuração de fatura sob pena de serem responsabilizados por valores incorretos.	É necessário analisar planilha em excel com os valores da fatura manualmente. Os valores dos postos são gerados na repactuação mas precisam ser digitados novamente antes da primeira fatura com o valor novo.	Desconto na base de cálculo do valor da medição da qualidade dos serviços é feita de maneira manual em uma segunda planilha em excel sem apoio do sistema de efetividade.	Efetividade com valor de 90% emitida pelo sistema e planilha excel com os 10% restante referente medição de qualidade são enviados manualmente por email para a empresa.		Existe desde 2019 o projeto de incluir no sistema a medição de qualidade. Até o presente momento de 22 contratos apenas 2 estão com esta inclusão. Conclusão da efetividade e medição poderia ser notificado automaticamente à empresa via e-mail ou outro dispositivo eletrônico.
14	27/07/2021	C	HORAS EXTRAS	Fiscal não abre processo no sei.	Já foi feito contato por mensagem junto ao fiscal que ainda não concluiu o processo no sistema. Sendo que inicialmente o processo foi enviado por engano por outro setor, e o próximo setor a receber o processo não aceita recebê-lo sem estar concluído nas unidades anteriores.	É necessário eventualmente entrar manualmente no sistema para averiguar se o processo foi concluído.				Poderia haver notificação automática por e-mail tanto ao fiscal que precisa concluir o processo quanto a GERTE que precisa tomar conhecimento quando o processo for concluído.

#	DISFUNCIONALIDADES									ALTERNATIVA INICIAL
	DIA	EMPRESA	DESPESA	OCORRÊNCIA	1	2	3	4	5	
15	27/07/2021	A	HORAS EXTRAS E DIÁRIAS	despesa do ano anterior ainda não liquidada	Necessário reinformar dados já informados à empresa e ao fiscal em maio de 2021 em decorrência do processo não ter sido continuado e as partes envolvidas precisarem retomar as mesmas atividades novamente.					
16	27/07/2021	A	HORAS EXTRAS E DIÁRIAS	despesa do ano anterior ainda não liquidada	Empresa repetidamente envia dados incorretos e não da continuidade ao processo requerendo a universidade insistir em notificar a empresa quanto a necessidade de continuidade no processo.					Ser considerada a possibilidade de exigir contratualmente da empresa contratada que as faturas sejam incubidas a pessoal familiarizado com dados quantitativos e planilhas eletrônicas. Mesmo testar essas pessoas pelo menos incipientemente antes de aceitá-las no contrato talvez fosse necessário.
17	27/07/2021	B	DIVERSAS	Criar senha de usuário externo para o fornecedor.	Foi gasto uma hora acompanhando o fornecedor em viodeconferencia e enviando email ao suporte solicitando solução pois não foi possível criar senha de acesso ao sistema de efetividades para o fornecedor.					

#	DISFUNCIONALIDADES									ALTERNATIVA INICIAL
	DIA	EMPRESA	DESPESA	OCORRÊNCIA	1	2	3	4	5	
18	28/07/2021	A	HORAS EXTRAS E DIÁRIAS	Fiscal desconhece parte das atividades de fiscalização.	Unidade que já possui terceirizados há pelo menos 5 anos frequentemente troca de pessoa nessa função, o servidor atualmente nesta tarefa não recebeu informação sobre parte das atividades de fiscalização que precisam ser exercidas.	Haja vista o desconhecimento do fiscal acabou parecendo inoportuno orienta-lo a se apropriar sobre temas como CLT e convenção coletiva de trabalho.	Acabou sendo necessário buscar informações que até o presente momento nunca foram do escopo do trabalho da GERTE para tentar orientar o fiscal.			
19	04/08/2021	B	EFETIVIDADE JULHO	Sistema de efetividade disponibiliza para lançamento de presença postos não implementados.	Necessário filtrar manualmente no excel se há novos postos sendo lançados e se não houve mais lançamentos do que o previsto no planejamento da implantação de postos.					Contratos implantados antes da disponibilidade da medição do valor de 10% de qualidade de cada contrato não possuem campo para indicar os postos não implementados ou mesmo a data de implementação, deixando todo o processo para ser feito manualmente em planilha eletrônica.
20	06/08/2021	F	/	diferenças de repactuação 2021	É necessário abrir pasta por pasta mensal (as vezes mais de 24 pastas) para coletar o material necessário para calcular uma nova planilha através de comandos manuais de copia e cola.					
21	06/08/2021	G	EFETIVIDADE JULHO	Empresa terceirizante lançar dados de efetividades pendentes de serem feitas.	É necessário entrar manualmente na tela de efetividade e verificar se existe alguma fatura pendente de tempo em tempo até a contratada preencher	Os servidores são incumbidos de notificar a contratada em caso de demora no lançamento.				Notificar a contratada automaticamente através do sistema de efetividades e colocar cláusula contratual que coloque como dever da terceirizante preencher a efetividade, não havendo prejuízos a administração pública em caso de atrasos.

#	DISFUNCIONALIDADES									ALTERNATIVA INICIAL
	DIA	EMPRESA	DESPESA	OCORRÊNCIA	1	2	3	4	5	
22	06/08/2021	H	EFETIVIDADE JULHO	Servidores são orientados a coletar planilha de ocorrências dos fiscais mensalmente mesmo quando não há ocorrências preenchidas.	Por vezes é necessário insistir até os fiscais enviarem, e os próprios fiscais as vezes possuem pouco manuseio com editores de texto e planilha e acabam se delongando a providenciar o documento.					Não havendo ocorrências qualquer comunicação por escrito, inclusive aplicativos de conversas, já é suficiente para registrar que naquele mês não haverá desconto na fatura.
23	10/08/2021	I	EFETIVIDADE JULHO	Delonga desnecessária indicando ao preposto como manusear o sistema de efetividade.	PREPOSTO APRESENTA IMPERÍCIA NO MANUSEIO Do sistema de efetividades.	Já foram feitas diversas medições e o preposto segue tendo dificuldades no manuseio deste contrato sendo que é um dos menores contratos vigentes.				
24	10/08/2021	A	HORAS EXTRAS E DIÁRIAS	despesa do ano anterior ainda não liquidada	empresa contratada envia cobranças indevidas por estarem fora dos dados reconhecidos pelos fiscais	ESTA SENDO NECESSÁRIO TENTAR PROCEDER COM OS PROCESSOS DE 2020 e 2021 AO MESMO TEMPO POR CONTA DO ACÚMULO DE TEMPO DA CONTRATADA SEM DAR RESPOSTAS A COBRANÇA DA DESPESA.				

#	DISFUNCIONALIDADES									ALTERNATIVA INICIAL
	DIA	EMPRESA	DESPESA	OCORRÊNCIA	1	2	3	4	5	
25	11/08/2021	B	EFETIVIDADE JULHO	Sistema de efetividade disponibiliza para lançamento de presenças funcionários que não possuem o mesmo cargo que o mesmo estão em cargos cuja remuneração está abaixo do valor planilhado no contrato.	É necessário entrar manualmente na planilha de efetividade e verificar se existe algum lançamento indevido. A análise se resume a terceirizados que foram usados para substituição haja vista ser um contrato com centenas de postos e o sistema não disponibilizar lista do cadastro dos terceirizados que possa ser exportada em formato de planilha eletrônica e usada para confronto.	A análise dos terceirizados que fazem substituições é feita de forma manual tendo de entrar individualmente no sistema para verificar cada nome.				
26	11/08/2021	I	EFETIVIDADE JULHO	Erro nos lançamentos executados pela empresa e pelos fiscais no sistema de efetividade.	Necessário verificar manualmente na tela do sistema de efetividade se existe algum posto sem lançamento.					
27	12/08/2021	J	EFETIVIDADE AGOSTO	Empresa lança despesa para ser cobrada no sistema de efetividade mas os fiscais não são notificados a confirmar os lançamentos.	É necessário manualmente notificar os fiscais a efetuarem o procedimento e acompanhar quando a tarefa é executada para poder analisar o relatório mensal de efetividade.	Por vezes existe morosidade dos fiscais incorrendo de ser necessário insistir e notifica-los novamente para fazer os lançamentos, tudo isso sendo feito de forma manual				

#	DISFUNCIONALIDADES									ALTERNATIVA INICIAL
	DIA	EMPRESA	DESPESA	OCORRÊNCIA	1	2	3	4	5	
28	12/08/2021	G	EFETIVIDADE JULHO	Existe ajustes a serem feitos na efetividade decorrentes da redução de carga horária dos terceirizados durante a pandemia.	Os ajustes são feitos de forma manual pela empresa terceirizante e pelos fiscais no sistema de efetividade (lançam faltas manualmente nos dias correspondentes a redução contratual de carga horária de cada trabalhador)	É necessário revisar cada posto manualmente para verificar se a apostila contratual que estipula novo valor mensal está sendo cumprida.				
29	12/08/2021	A	HORAS EXTRAS E DIÁRIAS	Email com as certificações dos fiscais e a cobrança da empresa é feito de forma manual pela terceirizante.	É necessário salvar manualmente cada documento em pastas do windows e comparar documentos no formato PDF assinados em punho pelos fiscais com os quantitativos de horas com a planilha de cobrança.					Haja vista a responsabilidade de cada servidor com sua senha de acesso ao email entende-se que confirmar email com copia anexo de planilha eletrônica já é suficiente para fins de autenticação, não necessitando documentos assinados em punho, evitando gastos com tempo e papel desnecessários.
30	12/08/2021	E	/	diferenças de repactuação 2021	Já discriminado em outros contratos.					Quando é feita a repactuação é digitado no sistema de efetividade o período de vigência dos novos valores, de forma que os valores retroativos poderiam ser facilmente ser calculados pela tela do portal da UFRGS.

31	12/08/2021	A	HORAS EXTRAS E DIÁRIAS	despesa do ano anterior ainda não liquidada	empresa contratada envia cobranças indevidas por estarem fora dos dados reconhecidos pelos fiscais	Empresa contratada requer repetidamente que se fique em contato explicando quanto a necessidade de coerencia nos dados de cobrança de fatura e nos dados da execução do serviço, tais como número de horas de serviços sendo prestada.				
----	------------	---	------------------------	---	--	--	--	--	--	--

#	DISFUNCIONALIDADES									ALTERNATIVA INICIAL
	DIA	EMPRESA	DESPESA	OCORRÊNCIA	1	2	3	4	5	
32	13/08/2021	G	EFETIVIDADE JULHO	A efetividade teve um valor contratual no dia primeiro, outro a partir do dia 2 e outro a partir do dia 16.	O sistema não permite inserir cálculo manual no valor dos postos e quando o valor dos postos não fecha matematicamente com a média do contrato os setores de auditoria e contabilidade ficam solicitando que o valor seja esclarecido.	Será necessário contatar a auditoria interna da universidade quanto ao entendimento sobre o valor, haja vista que existe uma diferença que é irrisória (cerca de 0,03%) e no mês seguinte, onde haverá o mesmo valor contratual para o mês inteiro, o valor fechou perfeitamente.				
33	16/08/2021	A	HORAS EXTRAS E DIÁRIAS	Preposto desconhece método de cálculo das faturas e composição da planilha de cobrança das horas extras.	Foi necessário se reunir com o preposto para mostrar matematicamente o cálculo da fatura, a composição contratual e os itens que devem ser apresentados na planilha de cobrança das horas extras. Sendo que o contrato iniciou no terceiro trimestre de 2020.					
34	17/08/2021	A	HORAS EXTRAS E DIÁRIAS	Preposto desconhece dados e documentnos que foram utilizados pela própria empresa para o cálculo das faturas e composição da planilha de cobrança das horas extras.	É necessário indicar para o preposto quais dados são adequados mesmo o procedimento tendo sido repetidamente feito todo mês desde terceiro trimestre de 2020.	Aparente incongruência entre a empresa cobrar valores e depois desconhecer os dados e documentos que foram utilizados para apurar os valores.	Preposto apresenta dificuldades em repetir as etapas do processo mensal e é necessário repetidamente informar o mesmo procedimento.	É necessário analisar a mesma despesa diversas vezes por conta dos repetidos envios de cobrança viciados.		Analisar possibilidade de incluir perícia do contratado no manuseio dos documentnos processuais como item de avaliação da parte da fatura correspondente a qualidade dos serviços prestados

#	DISFUNCIONALIDADES									ALTERNATIVA INICIAL
	DIA	EMPRESA	DESPESA	OCORRÊNCIA	1	2	3	4	5	
35	18/08/2021	A	HORAS EXTRAS E DIÁRIAS	despesa do ano anterior ainda não liquidada	empresa contratada envia cobranças indevidas por estarem fora dos dados reconhecidos pelos fiscais	É solicitado a empresa contratada que corrija itens com divergencia. Quando a empresa retoma alguns dados são corrigidos mas dados que anteriormente estavam corretos aparecem errados no novo envio.				Analisar possibilidade de incluir perícia do contratado no manuseio dos documentos processuais como item de avaliação da parte da fatura correspondente a qualidade dos serviços prestados
36	19/08/2021	B	EFETIVIDADE JULHO	Empresa possui morosidade em finalizar efetividade cujos dados já foram todos incluídos e validados pelos fiscais	É necessário repetidamente notificar o preposto para finalizar a efetividade no sistema de dados do portal da UFRGS.	Causa atraso no processo de pagamento da própria empresa, no caso há 3 dias o sistema está sem nenhuma pendência e a efetividade ainda não foi finalizada.				
37	19/08/2021	A	HORAS EXTRAS E DIÁRIAS	despesa do ano anterior ainda não liquidada	Após a finalização do cálculo da fatura é necessário inserir manualmente os dados e documentos do processo dentro do SEI.	Excesso de tempo despendido em tarefas desnecessárias e que poderiam ser feitas por profissionais mais baratos.				A despesa é calculada e apurada totalmente de forma manual, e mesmo se não fosse não há nenhuma interligação entre o sistema de faturas do portal da ufrgs e o sei.
38	23/08/2021	/	DIVERSAS	Dificuldades de manusear VBA porque a universidade não explora automação						

39	24/08/2021	B	EFETIVIDADE JULHO	Atualização de valor de postos em decorrência de repactuação	como a repactuação é feita fora do sistema é necessário digitar os postos um por um	sistema não disponibiliza opção de filtrar postos por valor para não precisar identificar manualmente na hora de atualizar o valor, sendo necessário usar o comando de "ctrl f" repetidamente na tela do sistema	A atualização da implantação de postos é feita de forma manual em planilha eletrônica. Havendo despendio de tempo em confrontar com a planilha do mês anterior para identificar se as implantações convergem com o contratado.			
----	------------	---	----------------------	--	---	--	--	--	--	--

#	DISFUNCIONALIDADES									ALTERNATIVA INICIAL
	DIA	EMPRESA	DESPESA	OCORRÊNCIA	1	2	3	4	5	
40	26/08/2021	B	EFETIVIDADE AGOSTO	Tela de efetividade dos terceirizados sem filtro de dados.	É necessário procurar manualmente postos com ausência de lançamentos ou divergência porque o sistema não apresenta comando de filtro ou de localização de dados, despendendo bastante tempo e risco de erro em contratos que por vezes passam de centenas de postos.					
41	26/08/2021	A	HORAS EXTRAS E DIÁRIAS	despesa do primeiro trimestre de 2021 ainda não liquidada	É necessário revisar o check list do processo de pagamento manualmente porque o sistema de processos eletrônicos não padroniza processos nem faz leitura de arquivos de planilha eletrônica ou PDF para fins de integração.					
42	30/08/2021	D	/	diferenças de repactuação 2020 2021	Contrato possui dois terceirizados ocupando o mesmo posto mensal por 15 dias cada um, enquanto outros postos não são ocupados por 30 dias no mês, requerendo que seja feita uma revisão de acordo com cada perfil de posto que ate então era feita de forma manual.	Excesso de trabalho manual com formatação e revisão de planilhas eletrônicas.				Automatização d manuseio de dados de planilha eletrônica em maior escala através do uso de macros e programação de sistema.

#	DISFUNCIONALIDADES									ALTERNATIVA INICIAL
	DIA	EMPRESA	DESPESA	OCORRÊNCIA	1	2	3	4	5	
43	30/08/2021	F	TEC. ESPETÁCULO	Alocação de Fiscais no sistema	Sistema não permite selecionar dois fiscais ao mesmo tempo para indicar os postos, sendo que existem contratos que passam de 300 postos onde muitas vezes existe 2 ou 3 fiscais que estarão responsáveis por exatamente os mesmos postos e o excesso de digitação cria campo para erro humano e necessidade de revisão e retrabalho.					
44	31/08/2021	/	DIVERSAS	Apuração do total de descontos em faturas.	Trabalho feito de forma manual, envolve copiar planilhas e digitar fórmulas de procura e busca de valores.	Todos os dados utilizados no relatório estão ou deveriam estar no sistema de apuração de faturas e poderiam ser feitos de forma automática disponibilizando informação atualizada constantemente.				
45	31/08/2021	B	EFETIVIDADE AGOSTO	Atualização de valor de postos em decorrência de repactuação	O cálculo é moroso e precisa ser repartido excetuando o valor de 10% de medição de qualidade porque os contratos antigos não possuem medição de ocorrências inserida no sistema.					

#	DISFUNCIONALIDADES									ALTERNATIVA INICIAL
	DIA	EMPRESA	DESPESA	OCORRÊNCIA	1	2	3	4	5	
46	01/09/2021	/	DIVERSAS	Relatório mensal de atividades	É necessário copiar informações e colar no email a ser organizado e formatado que estão totalmente disponíveis no portal da UFRGS e no SEI.					
47	06/09/2021	D	HORAS EXTRAS	Questionamento AUDIN	foi necessário rever informação de março de 2020 que casualmente foi encontrada graças ao controle pessoal do servidor, sem o qual restaria poucas alternativas de esclarecer a questão, tal procedimento ocupou 2h e meia de trabalho para uma despesa que representa cerca de 1% do valor mensal do contrato e não acontece mais do que 4 vezes por ano					Avaliar custo benefício das inspeções, limitar o período para inspecionar processo de pagamento, especialmente processos antigos
48	08/09/2021	B	EFETIVIDADE AGOSTO	Empresa possui morosidade em finalizar efetividade cujos dados já foram todos incluídos e validados pelos fiscais	É necessário repetidamente notificar o preposto para finalizar a efetividade no sistema de dados do portal da UFRGS.	Causa atraso no processo de pagamento da própria empresa, no caso há 6 dias o sistema está sem nenhuma pendência e a efetividade ainda não foi finalizada.				

#	DISFUNCIONALIDADES									ALTERNATIVA INICIAL
	DIA	EMPRESA	DESPESA	OCORRÊNCIA	1	2	3	4	5	
49	08/09/2021	/	Planilha de controle adaptada por abas a acompanhar os lançamentos e fatos de cada contrato	Constatação de excesso de trabalho manual e pouca automação	Através do acompanhamento crítico feito para a dissertação foi constatado a possibilidade de concentrar a lista de fiscais, modelos de documentos emails e mensagens a fim de aplicar comandos de copiar e colar e evitar excesso de digitação repetitiva e desnecessária.	A idéia é posteriormente aprimorar a planilha para integrá-la com o navegador de internet para alimentar o navegador sem necessitar copiar e colar cada informação individualmente, existe o entrave da universidade não investir na formação em VBA nos cursos de qualificação dos servidores.	As atividades corriqueiras que predominam em corrigir dados errados, contatar e orientar servidores e prepostos das empresas terceirizantes ocupam o turno de trabalho de maneira impeditiva às atividades de qualificação e otimização dos processos de trabalho, no levantamento feito mensalmente das atividades do servidor entregues para controle das chefias foi constatado significativo aumento de tarefas em agosto.			
50	09/09/2021	k	/	diferenças de repactuação 2020 2021	Como o processo não é integrado no mesmo sistema das efetividades, e na verdade não possui nenhum sistema automatizado, é necessário buscar as glosas nos processos de pagamentos mensalmente e incluir manualmente na planilha eletrônica de apuração dos valores.	Casualmente são 15 meses de diferença a serem apurados, quando o processo é feito dentro da gerte é necessário entrar no sistema e procurar um por um sendo que aparecem juntos processos com outros temas da mesma empresa, casualmetne a análise desse processo mensalmente é feita pela auditoria interna.				

#	DISFUNCIONALIDADES									ALTERNATIVA INICIAL
	DIA	EMPRESA	DESPESA	OCORRÊNCIA	1	2	3	4	5	
51	10/09/2021	B	/	diferenças de repactuação 2021	Como o processo não é integrado no mesmo sistema das efetividades, e na verdade não possui nenhum sistema automatizado, é necessário buscar as glosas nos processos de pagamentos mensalmente e incluir manualmente na planilha eletrônica de apuração dos valores.	As glosas passavam de 100 dias no mesmo mês, e como todo o trabalho é feito em planilha eletrônica foi necessário buscar muitos dados que não estavam padronizados em cada posto e criar novas fórmulas, no total delongaram 17 horas para uma despesa de pouco mais de 80mil.				
52	14/09/2021	G	EFETIVIDADE AGOSTO	Desconto de postos não implementados na base de cálculo da fatura.	A tela de registro de postos não mostra em relatório a data de implementação de cada posto em linha com o código do posto tornando o processo mais manual que o necessário, além de moroso pois é necessário entrar em cada código individualmente e a tela demora alguns segundos para carregar, procedimento que precisa ser feito dezenas de vezes dependendo da quantidade de postos de cada contrato.					

#	DISFUNCIONALIDADES									ALTERNATIVA INICIAL
	DIA	EMPRESA	DESPESA	OCORRÊNCIA	1	2	3	4	5	
53	15/09/2021	G	EFETIVIDADE AGOSTO	Cálculo do valor contratual e desconto de base de cálculo de alíquota de qualidade proporcional aos dias contratuais.	O sistema utiliza o método automático tanto nos meses habituais quanto nos meses com alguma mudança contratual (aditivo, repactuação, etc) de forma que em situações excepcionais é necessário passar dias solicitando reajustes no sistemas ao setor responsável que só são úteis poucas vezes por ano e oportunamente seriam mais celeres se o sistema disponibilizasse campo para ajuste manual destes dados.					
54	15/09/2021	B	/	diferenças de repactuação 2021	Apuração do desconto de base de cálculo da medição de qualidade com valores repactuados após emissão de fatura	O trabalho é excessivamente manual e mesmo em contratos com poucos perfis de postos requer fazer diversos filtros no excel para encontrar postos com faltas que não foram descontadas da base de cálculo.				Maior parte dos dados já estão no sistema de efetividade, deveriam ser automatizados economizando dezenas de horas de trabalho a cada nova apuração realizada.
55	15/09/2021	F	EFETIVIDADE AGOSTO	email enviado manualmente em arquivo anexo para a empresa poder faturar a efetividade.	não há integração entre o sistema da UFRGS e o sistema de email					

APÊNDICE B

Entrevista realizadas com servidores da UFRGS:

Servidor A:

Qual a principal dificuldade que ocorria anteriormente no seu trabalho na GERTE que atualmente está aprimorada?

A despeito das melhorias ocorridas, você identifica custos e perdas decorrentes desta implantação?

Servidor B:

Qual ponto dentro dos processos de gestão de contratos terceirizados da UFRGS que seja estratégico para a eficácia da GERTE pode ser indicado como tema para uma dissertação no curso de administração de empresas?

APÊNDICE C

Range("AD1").Select

Windows("MODELO DE ANÁLISE DE DIÁRIA APRIMORADO.xlsx").Activate

Range("AD1").Select

ActiveCell.Range("A1:G90").Select

Selection.Copy

Windows("CHECK LIST - DIÁRIA EM ANÁLISE.xlsx").Activate

Windows("MODELO DE ANÁLISE DE DIÁRIA APRIMORADO.xlsx").Activate

ActiveWindow.ScrollRow = 66

ActiveWindow.ScrollRow = 1

Windows("CHECK LIST - DIÁRIA EM ANÁLISE.xlsx").Activate

ActiveSheet.Paste

Windows("MODELO DE ANÁLISE DE DIÁRIA APRIMORADO.xlsx").Activate

Application.CutCopyMode = False

ActiveCell.Offset(10, -6).Range("A1").Select

Sheets("POSTOS").Select

Sheets("POSTOS").Copy After:=Workbooks("CHECK LIST - DIÁRIA EM ANÁLISE.xlsx")

—

.Sheets(5)

Windows("MODELO DE ANÁLISE DE DIÁRIA APRIMORADO.xlsx").Activate

Sheets("CHECK LIST").Select

Sheets("CHECK LIST").Copy After:=Workbooks(_

"CHECK LIST - DIÁRIA EM ANÁLISE.xlsx").Sheets(6)

Windows("MODELO DE ANÁLISE DE DIÁRIA APRIMORADO.xlsx").Activate

Sheets("PENDENDCIAS PARA A EMPRESA").Select

Sheets("PENDENDCIAS PARA A EMPRESA").Copy After:=Workbooks(_

"CHECK LIST - DIÁRIA EM ANÁLISE.xlsx").Sheets(7)

Windows("MODELO DE ANÁLISE DE DIÁRIA APRIMORADO.xlsx").Activate

Sheets("EFETIVIDADE").Select

Sheets("EFETIVIDADE").Copy After:=Workbooks(_

"CHECK LIST - DIÁRIA EM ANÁLISE.xlsx").Sheets(8)

ActiveWindow.ScrollColumn = 11

```

ActiveWindow.ScrollColumn = 1
Range("A1").Select
Sheets("DIÁRIA EM ANÁLISE").Select
Range("AF7").Select
ActiveCell.FormulaR1C1 = _
    "=IFERROR(VLOOKUP(RC[-
28],EFETIVIDADE!C26:C28,3,FALSE),VLOOKUP(VLOOKUP(RC[-
28],EFETIVIDADE!C[-2]:C[-1],2,FALSE),EFETIVIDADE!C26:C28,3,FALSE))"
Range("AF7").Select
Selection.AutoFill Destination:=Range("AF7:AF90"), Type:=xlFillDefault
Range("AF7:AF90").Select
Windows("EFETIVIDADE.xls").Activate
ActiveCell.Offset(3, 28).Range("A1").Select
Range("A1:O2").Select
ActiveCell.Range("A1:Y200").Select
Selection.Copy
Windows("CHECK LIST - DIÁRIA EM ANÁLISE.xlsx").Activate
Sheets("EFETIVIDADE").Select
ActiveSheet.Paste
ActiveWindow.ScrollColumn = 2
ActiveWindow.ScrollColumn = 1
Range("A1:O2").Select
Sheets("DIÁRIA EM ANÁLISE").Select
Sheets("POSTOS").Select
Range("M3").Select
ActiveCell.FormulaR1C1 = _
    "=SUMIF('DIÁRIA      EM      ANÁLISE'!R7C35:R100C35,RC8,'DIÁRIA      EM
ANÁLISE'!R7C[1]:R100C[1])"
Selection.Copy
ActiveCell.Offset(0, 1).Range("A1").Select
ActiveSheet.Paste
Application.CutCopyMode = False
Selection.Copy

```

ActiveCell.Offset(0, 1).Range("A1").Select
ActiveSheet.Paste
Application.CutCopyMode = False
Selection.Copy
ActiveCell.Offset(0, 1).Range("A1").Select
ActiveSheet.Paste
Application.CutCopyMode = False
Range("M3:P3").Select
Selection.Copy
ActiveCell.Offset(5, 0).Range("A1").Select
ActiveSheet.Paste
ActiveCell.Offset(-6, -2).Range("A1").Select
ActiveWindow.ScrollColumn = 7
ActiveWindow.ScrollColumn = 6
Application.CutCopyMode = False
ActiveCell.FormulaR1C1 = _
"=SUMIF('DIÁRIA EM ANÁLISE'!R7C32:R100C32,RC7,'DIÁRIA EM
ANÁLISE'!R7C22:R100C22)"
ActiveCell.Select
Selection.Copy
ActiveCell.Offset(1, 0).Range("A1").Select
Range(Selection, Selection.End(xlDown)).Select
ActiveCell.Range("A1:A14").Select
ActiveSheet.Paste
ActiveCell.Offset(1, 0).Range("A1").Select
Selection.End(xlDown).Select
Application.CutCopyMode = False
ActiveCell.FormulaR1C1 = "=R[-1]C-'CHECK LIST'!R[11]C[19]"
ActiveCell.Select

APÊNDICE D

Sub EFETIVIDADE()

'

```

Range("A601:Y625").Select
Selection.Copy
ActiveWindow.SmallScroll Down:=-9
Windows("EFETIVIDADE EM ANÁLISE.xlsx").Activate
Application.Goto Reference:="R601C1"
Selection.PasteSpecial Paste:=xlPasteAllUsingSourceTheme, Operation:=xlNone _
    , SkipBlanks:=False, Transpose:=False
Windows("MODELO ANÁLISE EFETIVIDADE.xlsm").Activate
ActiveWindow.ScrollColumn = 2
ActiveWindow.SmallScroll Down:=0
Range("AB608").Select
Range(Selection, Selection.End(xlUp)).Select
Range(Selection, Selection.End(xlUp)).Select
Range("AA608").Select
Selection.End(xlUp).Select
Selection.End(xlDown).Select
Range("AA1048575").Select
Selection.End(xlUp).Select
Range("AA8:AN608").Select
Range("AA608").Activate
Application.CutCopyMode = False
Selection.Copy
Windows("EFETIVIDADE EM ANÁLISE.xlsx").Activate
Application.Goto Reference:="R8C27"
Selection.PasteSpecial Paste:=xlPasteAllUsingSourceTheme, Operation:=xlNone _
    , SkipBlanks:=False, Transpose:=False

```

```

Sheets.Add After:=Sheets(Sheets.Count)
Windows("MODELO ANÁLISE EFETIVIDADE.xlsm").Activate
Sheets("Plan1").Select
Range("F9").Select
Application.CutCopyMode = False
ActiveCell.FormulaR1C1 = "SE(G9=0;"&"filtrar";"&"posto preenchido")"
With ActiveCell.Characters(Start:=1, Length:=37).Font
    .Name = "Arial"
    .FontStyle = "Normal"
    .Size = 10
    .Strikethrough = False
    .Superscript = False
    .Subscript = False
    .OutlineFont = False
    .Shadow = False
    .Underline = xlUnderlineStyleNone
    .ColorIndex = xlAutomatic
    .TintAndShade = 0
    .ThemeFont = xlThemeFontNone
End With
Range("F9").Select
Windows("EFETIVIDADE EM ANÁLISE.xlsx").Activate
Range("F9").Select
ActiveCell.FormulaR1C1 = "=IF(RC[1]=0;"&"filtrar";"&"posto preenchido")"
Range("F9").Select
Windows("MODELO ANÁLISE EFETIVIDADE.xlsm").Activate
Range("G9").Select
ActiveCell.FormulaR1C1 = "=EfetividadeTerceirizados2!RC"
Range("G9").Select
ActiveCell.FormulaR1C1 = "=EfetividadeTerceirizados2!RC"
Range("G9").Select
Windows("EFETIVIDADE EM ANÁLISE.xlsx").Activate
Range("G9").Select

```

```

ActiveCell.FormulaR1C1 = "=EfetividadeTerceirizados2!RC"
Range("G9").Select
Windows("MODELO ANÁLISE EFETIVIDADE.xlsm").Activate
Range("H9").Select
ActiveCell.FormulaR1C1 = "SE(F9=""posto preenchido"";G9;H8)"
With ActiveCell.Characters(Start:=1, Length:=31).Font
    .Name = "Arial"
    .FontStyle = "Normal"
    .Size = 10
    .Strikethrough = False
    .Superscript = False
    .Subscript = False
    .OutlineFont = False
    .Shadow = False
    .Underline = xlUnderlineStyleNone
    .ColorIndex = xlAutomatic
    .TintAndShade = 0
    .ThemeFont = xlThemeFontNone
End With
Range("H9").Select
Windows("EFETIVIDADE EM ANÁLISE.xlsx").Activate
Range("H9").Select
ActiveCell.FormulaR1C1 = "=IF(RC[-2]=""posto preenchido"",RC[-1],R[-1]C)"
Range("F9").Select
Application.Goto Reference:="R599C6"
ActiveCell.FormulaR1C1 = "****"
With ActiveCell.Characters(Start:=1, Length:=3).Font
    .Name = "Arial"
    .FontStyle = "Normal"
    .Size = 10
    .Strikethrough = False
    .Superscript = False
    .Subscript = False

```

```

.OutlineFont = False
.Shadow = False
.Underline = xlUnderlineStyleNone
.ColorIndex = xlAutomatic
.TintAndShade = 0
.ThemeFont = xlThemeFontNone
End With
Range("F599").Select
Selection.Copy
Range("G599").Select
ActiveSheet.Paste
Range("H599").Select
ActiveSheet.Paste
Range("F599").Select
Selection.End(xlUp).Select
Range("F9:H9").Select
Application.CutCopyMode = False
Selection.Copy
Range("F10:H10").Select
Range(Selection, Selection.End(xlDown)).Select
ActiveSheet.Paste
Range("F9").Select
Windows("MODELO ANÁLISE EFETIVIDADE.xlsm").Activate
ActiveWindow.ScrollColumn = 2
ActiveWindow.ScrollColumn = 33
Range("AY9").Select
Application.CutCopyMode = False
ActiveCell.FormulaR1C1 = "SE(AZ9=""posto vazio"";0;BA9)"
With ActiveCell.Characters(Start:=1, Length:=27).Font
.Name = "Arial"
.FontStyle = "Normal"
.Size = 10
.Strikethrough = False

```

```

.Superscript = False
.Subscript = False
.OutlineFont = False
.Shadow = False
.Underline = xlUnderlineStyleNone
.ColorIndex = xlAutomatic
.TintAndShade = 0
.ThemeFont = xlThemeFontNone
End With
Range("AY9").Select
Windows("EFETIVIDADE EM ANÁLISE.xlsx").Activate
Range("Y9").Select
Windows("MODELO ANÁLISE EFETIVIDADE.xlsm").Activate
Windows("EFETIVIDADE EM ANÁLISE.xlsx").Activate
Range("AY9").Select
ActiveCell.FormulaR1C1 = "=IF(RC[1]=""posto vazio"",0,RC[2])"
Range("AY9").Select
Windows("MODELO ANÁLISE EFETIVIDADE.xlsm").Activate
Range("AZ9").Select
ActiveCell.FormulaR1C1 = "EfetividadeTerceirizados2!U9"
With ActiveCell.Characters(Start:=1, Length:=28).Font
.Name = "Arial"
.FontStyle = "Normal"
.Size = 10
.Strikethrough = False
.Superscript = False
.Subscript = False
.OutlineFont = False
.Shadow = False
.Underline = xlUnderlineStyleNone
.ColorIndex = xlAutomatic
.TintAndShade = 0
.ThemeFont = xlThemeFontNone

```

```

End With
Range("AZ9").Select
Windows("EFETIVIDADE EM ANÁLISE.xlsx").Activate
Range("AZ9").Select
ActiveCell.FormulaR1C1 = "=EfetividadeTerceirizados2!RC[-31]"
Range("AZ9").Select
Windows("MODELO ANÁLISE EFETIVIDADE.xlsm").Activate
Range("BB9").Select
ActiveCell.FormulaR1C1 = _
    "SE(AZ9=AZ10;SE(AY9=AY10;""ok"";""verificar cargo"");""outro terceirizaado"")"
With ActiveCell.Characters(Start:=1, Length:=70).Font
    .Name = "Arial"
    .FontStyle = "Normal"
    .Size = 10
    .Strikethrough = False
    .Superscript = False
    .Subscript = False
    .OutlineFont = False
    .Shadow = False
    .Underline = xlUnderlineStyleNone
    .ColorIndex = xlAutomatic
    .TintAndShade = 0
    .ThemeFont = xlThemeFontNone
End With
Range("BB9").Select
Windows("EFETIVIDADE EM ANÁLISE.xlsx").Activate
Range("BB9").Select
ActiveCell.FormulaR1C1 = _
    "=IF(RC[-2]=R[1]C[-2],IF(RC[-3]=R[1]C[-3],""ok"", ""verificar
    cargo""), ""outro
    terceirizaado"")"
Range("AY9:BB9").Select
Selection.Copy
Range("AY9").Select

```

```

Application.CutCopyMode = False
Application.Goto Reference:="R599C51"
ActiveCell.FormulaR1C1 = "***"
With ActiveCell.Characters(Start:=1, Length:=3).Font
    .Name = "Arial"
    .FontStyle = "Normal"
    .Size = 10
    .Strikethrough = False
    .Superscript = False
    .Subscript = False
    .OutlineFont = False
    .Shadow = False
    .Underline = xlUnderlineStyleNone
    .ColorIndex = xlAutomatic
    .TintAndShade = 0
    .ThemeFont = xlThemeFontNone
End With
Range("AY599").Select
Selection.Copy
Range("AZ599").Select
ActiveSheet.Paste
Range("BA599").Select
ActiveSheet.Paste
Range("BB599").Select
ActiveSheet.Paste
Range("AY599").Select
Selection.End(xlUp).Select
Range("AY9").Select
Application.CutCopyMode = False
ActiveCell.FormulaR1C1 = "SE(AZ9=""posto vazio"";0;BA9)"
With ActiveCell.Characters(Start:=1, Length:=27).Font
    .Name = "Arial"
    .FontStyle = "Normal"

```

```

.Size = 10
.Strikethrough = False
.Superscript = False
.Subscript = False
.OutlineFont = False
.Shadow = False
.Underline = xlUnderlineStyleNone
.ColorIndex = xlAutomatic
.TintAndShade = 0
.ThemeFont = xlThemeFontNone
End With
Range("BB9").Select
ActiveCell.FormulaR1C1 = _
    "SE(AZ9=AZ10;SE(AY9=AY10;""ok"";""verificar cargo"");""outro terceirizaado"")"
With ActiveCell.Characters(Start:=1, Length:=70).Font
    .Name = "Arial"
    .FontStyle = "Normal"
    .Size = 10
    .Strikethrough = False
    .Superscript = False
    .Subscript = False
    .OutlineFont = False
    .Shadow = False
    .Underline = xlUnderlineStyleNone
    .ColorIndex = xlAutomatic
    .TintAndShade = 0
    .ThemeFont = xlThemeFontNone
End With
Range("BB9").Select
Selection.End(xlToLeft).Select
Selection.End(xlToLeft).Select
Selection.End(xlToLeft).Select
Range("H9").Select

```

```

Range(Selection, Selection.End(xlDown)).Select
Selection.Copy
Range("H9").Select
Selection.End(xlToRight).Select
Range("BA9").Select
Selection.PasteSpecial Paste:=xlPasteValues, Operation:=xlNone, SkipBlanks _
:=False, Transpose:=False
Range("AY9").Select
Application.CutCopyMode = False
ActiveCell.FormulaR1C1 = "=IF(RC[1]=""posto vazio"",0,RC[2])"
Range("AY9").Select
ActiveCell.FormulaR1C1 = "SE(AZ9=""posto vazio"";0;BA9)"
Range("AZ9").Select
Selection.Copy
Range("AZ10").Select
Range(Selection, Selection.End(xlDown)).Select
Range("AZ10:AZ599").Select
ActiveSheet.Paste
Range("AZ9:BA9").Select
Range(Selection, Selection.End(xlDown)).Select
Application.CutCopyMode = False
ActiveWorkbook.Worksheets("Plan1").Sort.SortFields.Clear
ActiveWorkbook.Worksheets("Plan1").Sort.SortFields.Add Key:=Range("AZ9"), _
SortOn:=xlSortOnValues, Order:=xlAscending, DataOption:=xlSortNormal
With ActiveWorkbook.Worksheets("Plan1").Sort
.SetRange Range("AZ10:BA599")
.Header = xlNo
.MatchCase = False
.Orientation = xlTopToBottom
.SortMethod = xlPinYin
.Apply
End With
ActiveWindow.SmallScroll Down:=15

```

```

ActiveWindow.ScrollRow = 15
ActiveWindow.ScrollRow = 1
Range("AY9").Select
ActiveCell.FormulaR1C1 = "=IF(RC[1]=""posto vazio"",0,RC[2])"
Range("AY9").Select
Selection.Copy
Range("AY10").Select
Range(Selection, Selection.End(xlDown)).Select
ActiveSheet.Paste
Range("BB9").Select
Application.CutCopyMode = False
ActiveCell.FormulaR1C1 = _
    "=IF(RC[-2]=R[1]C[-2],IF(RC[-3]=R[1]C[-3],""ok"",""verificar
    cargo""),""outro
terceirizaado"")"
Range("BB9").Select
Selection.Copy
Range("BB10").Select
Range(Selection, Selection.End(xlDown)).Select
ActiveSheet.Paste
Windows("MODELO ANÁLISE EFETIVIDADE.xlsm").Activate
Selection.End(xlDown).Select
Application.CutCopyMode = False
Selection.Copy
Windows("EFETIVIDADE EM ANÁLISE.xlsx").Activate
Application.Goto Reference:="R602C54"
ActiveSheet.Paste
ActiveSheet.Previous.Select
Range("B355").Select
Selection.End(xlDown).Select
ActiveWindow.SmallScroll Down:=21
Range("C605").Select
Application.CutCopyMode = False
ActiveCell.FormulaR1C1 = "=Plan1!R[-3]C[51]"

```

```
Range("C605").Select
Columns("E:E").EntireColumn.AutoFit
Range("A605").Select
Selection.End(xlDown).Select
Columns("D:D").EntireColumn.AutoFit
ActiveWindow.SmallScroll Down:=3
Range("C604").Select
ActiveWindow.ScrollColumn = 2
ActiveWindow.ScrollColumn = 10
Range("AC607").Select
ActiveWindow.SmallScroll Down:=9
Range("AC608").Select
ActiveWindow.SmallScroll Down:=-12
ActiveWindow.ScrollColumn = 15
End Sub
```

APÊNDICE E

INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS

Com base nas técnicas expostas de coleta e análise de dados foram determinados os instrumentos de coleta, que consistem na planilha de diário de campo (Apêndice A) e o respectivo relatório analítico, além checklist para levantamento documental abaixo elencado e roteiro de entrevistas (Apêndice B).

Primeiramente, aponta-se a definição de conceitos utilizados intraorganizacionalmente na universidade, os quais serão citados se referindo aos processos da GERTE em análise neste estudo. Entendeu-se ser desnecessário descrever termos compartilhados entre os diferentes ramos do serviço público ou popularmente conhecidos, por exemplo processo administrativo - se referindo ao processo operacional onde são incluídos documentos e informações, não ao processo de gerenciamento que ocorre dentro das organizações – ou ainda licitação, planilha de custos... Quando tangenciado no decorrer da redação da análise dos dados será, se necessário, realizado um detalhamento dos termos envolvendo a discussão sendo pautada para fins de inteligibilidade (Quadro 26).

Quadro 26 - Conceitos operacionais

Posto de trabalho	Unidade com valor financeiro e espaço físico que pode conter um ou dois terceirizados efetivamente prestando serviço. A soma do valor de cada posto constitui o valor total de cada contrato.
Efetividade	Lista dos postos de trabalho contratualmente previstos utilizada mensalmente para medir a fatura mensal devida ao licitante. Engloba o primeiro efeito que a universidade utilizou para calcular as faturas (presença e faltas dos terceirizados ao trabalho) e posteriormente incluiu-se a medição de qualidade através do número de falhas na prestação de serviço pontuadas numericamente pelos servidores fiscais do trabalho dos profissionais terceirizados. A GERTE utiliza esta pontuação no cálculo do percentual da fatura que será descontado da empresa sob este critério (nos contratos levantados o valor do desconto pode oscilar entre 0% e 10%). O processo baseia-se nos fiscais informarem o número de pontos em cada um dos itens medidos sob diversos critérios dependendo do contrato, como por exemplo imperícia do terceirizado, danos ao patrimônio da universidade causados pelo terceirizado... e a GERTE, baseada neste dado, calcula o valor mensal final devido à empresa terceirizante.
Sistema de efetividade	Formulário eletrônico dentro do portal da UFRGS sobre o qual fiscais, representante da empresa e servidores da GERTE recebem login para acessarem, alimentarem dados e emitirem relatórios referente cadastro de terceirizados, postos de trabalho e valores de fatura.

Repactuação	Cálculo para fins de equilíbrio econômico-financeiro do contrato decorrente da variação dos custos contratuais (salário, impostos, etc), é feito em conjunto com a empresa terceirizante para que se chegue a um número em comum. Quando existe uma alteração de algum item dentro da planilha de custos de cada posto, repercute alterando o valor total do contrato e por conseguinte das faturas.
Diferenças de repactuação	Valor retroativo devido ao licitante em decorrência da diferença de tempo entre o efeito financeiro e a formalização da repactuação após análise da GERTE. Por exemplo, se existe uma alteração de alíquota de imposto que entra em vigor primeiro de janeiro e a repactuação só passa a atualizar os valores da fatura a partir de primeiro de abril, existe três meses sobre os quais será calculada a diferença entre o que foi pago e o valor a que a empresa tem efetivamente direito. É requerido pela empresa contratada e aprovado ou corrigido pela GERTE.
Despesas de diárias	Reembolso despendido ao licitante por conta dos motoristas terceirizados precisarem viajar ocasionalmente para fora do município onde atuam e, por conseguinte, se tornando necessário ao empregador custear almoço, hospedagem, café e janta para o empregado consumir enquanto está em jornada de trabalho sem retornar a sua residência conforme previsto em convenção coletiva do sindicato de cada categoria de motorista (B, C, D, tratorista...). É requerido pela empresa contratada e aprovado ou corrigido pela GERTE.
SEI	Conforme < https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/sei > Acesso em: 30 de outubro de 2021, “O SEI, desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), é uma ferramenta de gestão de documentos e processos eletrônicos, e tem como objetivo promover a eficiência administrativa. O SEI integra o Processo Eletrônico Nacional (PEN), uma iniciativa conjunta de órgãos e entidades de diversas esferas da administração pública, com o intuito de construir uma infraestrutura pública de processos e documentos administrativos eletrônico.”. Em termos operacionais, os procesos administrativos de pagamentos, comuns a toda a esfera pública, que antes do SEI eram instruídos e despachados em folhas de ofício dentro de pastas numeradas, atualmente, dentro da GERTE, são todos eletrônicos, sendo assim, despachados e instruídos dentro do SEI.

DIÁRIO DE CAMPO REFERENTE 21/07/2021 ATÉ 15/09/2021

Baseia-se em duas tabelas, a primeira, Apêndice A, foi editada com as omissões necessárias para manter a privacidade necessária dos atores citados (no caso só são citados para fins de discriminação/controle), a segunda, é um relatório quantitativo para contabilizar quantas vezes ocorre determinadas ocorrências ou fatos em um dado período de tempo.

Durante a rotina de trabalho se fez necessário ignorar a maior parte das atividades por requererem pouco tempo para serem executadas, eram simples demais, não apresentam nenhuma necessidade de aprimoramento ou já foram citadas no diário de campo em dias anteriores com os mesmos problemas.

Dessa forma, os itens que ficaram no relatório foram resumidos a processos que demoram muito para serem concluídos, processos onde ocorrem muitas imperícias ou erro humano, processos arcaicos no aspecto de uso de ferramenta tecnológica para fins de eficiência e racionalidade, processos que aparentam não compensar a hora de trabalho por poderem facilmente ser executados por bolsistas que raramente recebem o proporcional ao

salário mínimo por hora, (proporcionalmente ao vencimento bruto do servidor, cada hora das atividades indicadas no diário de campo custa R\$ 34,18, conforme contracheque informado no portal da transparência do governo federal, (<http://www.transparencia.gov.br/>, consulta realizada em 05/10/2021).

Todas as tarefas citadas na presente pesquisa são realizadas em acesso remoto desde março de 2020 em decorrência da pandemia do COVID-19. A partir de então foi determinado que cada servidor providenciasse mensalmente um relatório de atividades para controle das chefias sobre as tarefas de expedição de faturas (pendentes e concluídas), onde é discriminado cada contrato individualmente, portanto a mesma empresa pode aparecer duas ou mais vezes por ter mais de um contrato.

Complementa-se a análise do diário de campo com o relatório de atividades. Assim, espera-se mapear dentro das atividades cotidianamente exercidas quais estão relacionadas à maior frequência de ocorrências e prejuízos. Tem-se a expectativa de que durante a análise de dados uma comparação numérica entre valores contratuais, valores descontados e faturados, viabilizem o cumprimento dos objetivos da presente pesquisa.

Nota-se que as atividades estão classificadas dentro do período de conclusão da tarefa, não da competência da despesa, e é comum existir mudanças contratuais mensalmente por conta da pandemia da COVID-19, onde houve reduções legais de horas de trabalho e mesmo a universidade julgou inconveniente ou inoportuno manter diversos postos de trabalho. Assim, muitas despesas contratadas por licitação não vieram a ser implementadas, por conseguinte os descontos das faturas mensais estão sendo calculados sobre o valor contratual reduzido para fins de ilustrar o resultado da análise efetiva sobre a despesa. A análise da representação financeira da redução contratual será feita a parte no capítulo de análise de dados.

Quadro 27 – Relatório quantitativo do diário de campo

	JULHO									
	SEMANA 1		SEMANA 2		SEMANA 3		SEMANA 4		SEMANA 5	
	Dia Inicial	Dia Final	Dia Inicial	Dia Final	Dia Inicial	Dia Final	Dia Inicial	Dia Final	Dia Inicial	Dia Final
	21	23	26	30	***	***	***	***	***	***
Itens Levantados	7		11		não se aplica		não se aplica		não se aplica	
Número de Empresas Citadas	4		4		não se aplica		não se aplica		não se aplica	
Empresa Mais Citada	B		B		não se aplica		não se aplica		não se aplica	
	AGOSTO									
	SEMANA 1		SEMANA 2		SEMANA 3		SEMANA 4		SEMANA 5	
	Dia Inicial	Dia Final	Dia Inicial	Dia Final	Dia Inicial	Dia Final	Dia Inicial	Dia Final	Dia Inicial	Dia Final
	2	6	9	13	16	20	23	27	30	31
Itens Levantados	4		10		5		4		4	
Número De Empresas Citadas	4		6		2		2		3	
Empresa Mais Citada	B, F, G, H		A		A		B		B, F, D	
	SETEMBRO									
	SEMANA 1		SEMANA 2		SEMANA 3		SEMANA 4		SEMANA 5	
	Dia Inicial	Dia Final	Dia Inicial	Dia Final	Dia Inicial	Dia Final	Dia Inicial	Dia Final	Dia Inicial	Dia Final
	1	3	6	10	13	15				
Itens Levantados	1		5		4		não se aplica		não se aplica	
Número De Empresas Citadas	1		3		3		não se aplica		não se aplica	
Empresa Mais Citada	não se aplica*		b		G		não se aplica		não se aplica	

Quadro 28 - Síntese numérica relativa do diário de campo

	CLASSES DE ITENS QUANTO À DESPESA				TOTAL
	HORAS EXTRAS/DIÁRIAS	DIVERSAS	FATURA MENSAL	DIFERENÇAS DE REACTUAÇÃO	
	ITENS LEVANTADOS	29,09%	12,73%	5,45%	
EMPRESA MAIS CITADA: B		5,88%	2,35%	11,76%	100,00%
SEGUNDA EMPRESA MAIS CITADA: A	100,00%	0,00%	,00%	0,00%	100,00%
DEMAIS 11 EMPRESAS + ITENS COMUNS A TODAS	12,00%	24,00%	4,00%	20,00%	100,00%

Quadro 29 - Relatório de atividades

NÚMERO DE DIAS	JULHO		VALOR DESPESA	VALOR DESCONTO	AGOSTO		VALOR DESPESA	VALOR DESCONTO	SETEMBRO		VALOR DESPESA	VALOR DESCONTO
	8				22				11			
	DIA INICIAL	DIA FINAL			DIA INICIAL	DIA FINAL			DIA INICIAL	DIA FINAL		
41	1	30			2	31			1	15		
EMPRESAS COM APURAÇÃO DO FATURAMENTO DOS SERVIÇOS TERCEIRIZADOS CONCLUÍDOS	G		40.217,52	-			-	-	G		41.486,23	-
	B		330.519,99	-	B		376.379,07	-	B		384.888,24	-
			-	-					B		40.366,67	67,45
	I		2.435,41	481,25	I		2.391,66	525,00	I		2.479,16	437,50
	E		2.914,54	-	E		2.914,54	-	F		7.014,87	-
					E		2.914,54	-				
					J		78.769,32	-	F		34.893,73	-
					J		23.630,80	-				
				H		76.107,51	-	H		76.107,51	-	
EMPRESAS COM APURAÇÃO DO FATURAMENTO DOS SERVIÇOS TERCEIRIZADOS EM ANÁLISE	B		376.379,07	-	G		41.486,23	-	G		48.069,78	-
					B		384.888,24	-				
					B		40.366,67	67,45				
					F		7.014,87	-				
EMPRESAS COM DIFERENÇAS DE REACTUAÇÃO					F		24.576,20	6.216,12	B		138.342,53	58.171,92

CONCLUÍDAS				D	478,73	360,75	G	168,00	8,56
				F	9.955,00	1.813,70	G	557,90	11,28
EMPRESAS COM DIFERENÇAS DE REPACTUAÇÃO EM ANÁLISE							J	8.538,37	-
							B	11.230,60	463,46
							K	91.364,58	5.071,64
MESES DOS PROCESSOS DE PAGAMENTO DE HORAS EXTRAS CONCLUÍDOS (TODOS EMPRESA A)				NOV/20	1.600,20	- 6,41			
				DEZ/20	4.012,24	-			
DEMAIS EMPRESAS COM PROCESSOS DE PAGAMENTO DE HORAS EXTRAS CONCLUÍDOS				C	11.448,15	5.704,93			
MESES DOS PROCESSOS DE PAGAMENTO DE DIÁRIAS CONCLUÍDOS (TODOS EMPRESA A)				NOV/20	1.583,41	- 46,73	JAN/21	982,09	1,68
				DEZ/20	764,68	1.207,28			
MESES DOS PROCESSOS DE PAGAMENTO DE HORAS EXTRAS EM ANÁLISE (TODOS EMPRESA A)	NOV/20	1.600,20	-6,41	JAN/21	3.936,59	-	JAN/21	3.936,59	-
	DEZ/20	4.012,24	-				FEV/21	5.828,81	362,61
							MAR/21	NÃO CONSTA	NÃO CONSTA
DEMAIS EMPRESAS COM PROCESSOS DE PAGAMENTO DE HORAS EXTRAS EM ANÁLISE	D	11.735,36	1.892,80	D	11.735,36	1.892,80	D	11.735,36	1.892,80
MESES DOS PROCESSOS DE PAGAMENTO DE DIÁRIAS EM	NOV/20	1.583,41	- 46,73	JAN/21	982,09	1,68	FEV/21	2.890,09	-

ANÁLISE (TODOS EMPRESA A)						MAR/21	1.110,19	-
------------------------------	--	--	--	--	--	--------	----------	---

LEVANTAMENTO DOCUMENTAL

Baseado no diário de campo (Apêndice A), relatório de atividades e roteiro de entrevistas (Apêndice B), identificou-se a lista de documentos que possuem os dados necessários para comporem a análise documental desta pesquisa conforme os episódios registrados, proporcionando, assim, o conjunto de dados final necessário para o relatório de análise:

- - Efetividade das despesas citadas no diário de campo (Apêndice A).
- - Eventualmente efetividade de despesas não citados nos dados já levantados para servirem como ponto de comparação caso necessário.
- - Planilhas de cálculo de diferença de repactuação das despesas citadas no diário de campo (Apêndice A).
- - Planilhas de cálculo do valor devido das horas extras citadas no diário de campo (Apêndice A).
- - Planilhas de cálculo do valor devido das diárias citadas no diário de campo (Apêndice A).
- - Eventualmente planilhas de diárias e horas extras não citadas no diário de campo para servirem como ponto de comparação caso necessário.
- - Processos administrativos entre os contratos citados no diário de campo onde há evidências que possam enriquecer e elucidar temas citados no diário e nas entrevistas.
- - Eventualmente processos administrativos não citados nos dados já levantados para servirem como ponto de comparação caso necessário.