



5º Prêmio
CHICO RIBEIRO
INFORMAÇÃO DE CUSTOS E QUALIDADE
DO GASTO NO SETOR PÚBLICO | 2015

5º Prêmio Chico Ribeiro de Informação de Custos e Qualidade do Gasto no Setor Público - 2015

5º PRÊMIO CHICO RIBEIRO DE INFORMAÇÃO DE CUSTOS E QUALIDADE DO GASTO NO SETOR PÚBLICO – 2015

CATEGORIA: PROFISSIONAIS

**TEMA: TÓPICOS CONCEITUAIS E CONTEMPORÂNEOS DE
CONTABILIDADE APLICADOS AO SETOR PÚBLICO**

**DETERMINANTES DE CUSTOS E ECONOMICIDADE DE
CONTRATOS: O EXEMPLO DA LIMPEZA PREDIAL**



DETERMINANTES DE CUSTOS E ECONOMICIDADE DE CONTRATOS: O EXEMPLO DA LIMPEZA PREDIAL¹

RESUMO

A pesquisa trata dos determinantes de custos dos serviços terceirizados de limpeza predial, frequentemente negligenciados pelos gestores e pela academia, mas extremamente relevantes, tanto do ponto de vista operacional quanto em termos econômicos. O trabalho transita no contexto da Gestão de Custos, propondo o uso dos determinantes de custos como instrumento para otimizar os gastos no setor público. Para isso, se estudam as contratações de limpeza de 2013 de universidades federais, com objetivo de identificar, por meio dos parâmetros de contratação, os elementos determinantes dos custos contratuais. Por meio de um *benchmarking* com as quatro instituições mais eficientes e as cinco menos eficientes nos gastos com limpeza, comprovou-se que existem expressivas diferenças de custo de limpeza nas universidades federais brasileiras, explicadas, principalmente, pelas diferentes produtividades adotadas. As produtividades, por sua vez, são consequência do ambiente institucional, experiência, planejamento (projeto do serviço), tecnologia, treinamento (competências e habilidades), qualidade esperada, volume de usuários, projeto do prédio, sendo esses os principais determinantes de custo identificados. Paralelamente, comparam-se os padrões de produtividade brasileiros com os norte-americanos, assim como o modelo de contratação entre os dois países, discutindo, nesse comparativo, o espaço de aperfeiçoamento que existe na Administração Pública brasileira para melhorar a eficiência na terceirização. Como exemplo disso, se as universidades federais tivessem a mesma eficiência nos custos de limpeza, seria possível economizar R\$ 1,5 bilhão em cinco anos.

PALAVRAS-CHAVE

Gestão de custos; Terceirização; Benchmarking.

¹ 5º Prêmio Chico Ribeiro de Informação de Custos e Qualidade do Gasto no Setor Público – 2015. Categoria: Profissionais. Tema: Tópicos conceituais e contemporâneos de contabilidade aplicados ao setor público



DETERMINANTES DE CUSTOS E ECONOMICIDADE DE CONTRATOS: O EXEMPLO DA LIMPEZA PREDIAL²

1. INTRODUÇÃO

A literatura de contabilidade usa o conceito de “determinantes de custos” para representar os fatores que explicam o comportamento de custos de uma organização ou atividade. A informação sobre os determinantes é essencial para a gestão dos custos: sem conhecer as causas, não há como atuar de forma adequada sobre as consequências.

Paradoxalmente, entretanto, não há muitos estudos sobre determinantes de custos, em especial no setor público. A escassez de conhecimento empírico sobre o tema é um obstáculo para o aperfeiçoamento da qualidade do gasto.

Um exemplo disso é a limpeza predial. Frequentemente negligenciada pelos gestores (Stoy & Johrendt, 2008), essa atividade pode representar até 40% do orçamento operacional das instalações (Madritsch, 2009).

No setor público, os gastos com limpeza têm crescido, em média, 10% ao ano acima da inflação, alcançando R\$ 2,3 bilhões em 2013 nos órgãos da União. Sozinha, a limpeza representa um terço de tudo que o governo federal gasta com terceirização.

Apesar da força desses números, a gestão contratual da limpeza é bastante frágil. Muita ênfase é exercida sobre elementos de custos que não se pode gerenciar. O modelo de contratação privilegia os meios em vez dos resultados. Embora existam padrões de desempenho genéricos e preços-limite, podem-se evidenciar enormes variações de indicadores de despesas, sobretudo nas universidades federais: enquanto a mais eficiente gastou R\$ 20,50/m² em 2013, a média foi R\$ 48,04/m² e muitas ultrapassaram R\$ 60,00/m². Se todas as universidades federais tivessem o mesmo nível ótimo de desempenho, a economia potencial chegaria a R\$ 1,5 bilhão em 5 anos.

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

Buscar essas respostas é o objetivo que se pretende neste artigo, comparando os custos de limpeza predial em universidades federais, de forma a avaliar quais fatores influenciam esses custos e como usar essa informação para racionalizar os gastos.

² 5º Prêmio Chico Ribeiro de Informação de Custos e Qualidade do Gasto no Setor Público – 2015. Categoria: Profissionais. Tema: Tópicos conceituais e contemporâneos de contabilidade aplicados ao setor público



2. REFERENCIAL TEÓRICO

Considerando o foco deste artigo, o referencial a seguir aborda a gestão de custos em serviços, os determinantes de custos como instrumento de gestão e também detalhes sobre a contratação da limpeza no setor público, a fim de subsidiar as análises de resultados apresentadas mais à frente.

2.1. GESTÃO DE CUSTOS EM SERVIÇOS

Para Slavov (2013, p. 152), a Gestão de Custos é

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

Por essa definição, para que seja possível atingir uma situação favorável em relação aos custos é preciso compreender seus fatores geradores, seus determinantes.

Embora a Gestão de Custos seja majoritariamente abordada sob o ponto de vista do setor privado e a busca por vantagem competitiva (Shank & Govindarajan, 1997), concorda-se com Wiemer e Ribeiro (2004): o setor público pode experimentar a competitividade pela comparação de desempenho por meio de indicadores, como, por exemplo, dos gastos em relação a outras unidades congêneres, orientando a Gestão de Custos para o aperfeiçoamento e racionalização de processos.

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

Nesse cenário, torna-se importante para o governo, como comprador, compreender não apenas seus próprios custos, mas também os custos dos seus principais fornecedores (Porter, 1989).

Ao contratar um serviço, importam-se custos e ineficiências do prestador. É comum que parte da ineficiência do prestador tenha origem na maneira incorreta ou subótima de executar atividades, sendo relevante identificar oportunidades de otimização e estratégias de melhoria (Rocha, 1999). Uma forma de fazer isso é conhecendo e atuando sobre os determinantes de custos.



2.2. DETERMINANTES DE CUSTO

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

Aqui nos interessa o conceito de determinantes, as variáveis explicativas do comportamento dos custos (Panarella, 2010), fatores que influenciam a composição da estrutura de custos de uma entidade (Souza & Rocha, 2009).

A literatura convencionou uma classificação em determinantes estruturais e operacionais. Os estruturais refletem opções estratégicas primárias da organização (Shank & Govindarajan, 1997), decisões que permanecem estáveis por longo tempo, pouco flexíveis. Operacionais são determinantes de custos dependentes da capacidade e habilidade de execução em termos de eficácia e eficiência.

Entre os determinantes estruturais identificados pela literatura estão: tecnologia; economia de escala; ambiente institucional e projeto do produto ou serviço. Exemplos de determinantes operacionais são: grau de complexidade; qualidade; comprometimento do corpo funcional; capacidade de aprendizagem; competências e habilidades (Souza e Mezzomo, 2012; Panarella, 2010; Costa, 2011).

Há quem argumente que a produtividade é determinante de custos (Friedlaender *et al*, 1988). Discorda-se dessa visão porque a produtividade é uma consequência, uma função de certos determinantes e não a causa primária do comportamento dos custos.

A literatura tem a tendência de referir-se aos determinantes de custo da organização como um todo, mas neste estudo o conceito é aplicado a uma atividade específica, o serviço de limpeza predial.

Nessa mesma linha, Stoy e Johrendt (2008) estudaram os *cost drivers* da limpeza em escritórios privados, na Suíça, encontrando evidências de que o projeto do prédio, a intensidade de uso dos ambientes e a quantidade de usuários são fatores relevantes.

A literatura, portanto, apresenta um conjunto abrangente de determinantes de custos, tanto genéricos quanto específicos da limpeza predial. Ambos serão relevantes para as análises a serem empreendidas neste trabalho, na busca pelos principais fatores que explicam o comportamento dos custos nos contratos de limpeza das universidades federais. Antes, porém, a própria limpeza merece apresentação mais detalhada.

2.3. O SERVIÇO DE LIMPEZA PREDIAL

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

A limpeza impacta diretamente a saúde física e psicológica dos indivíduos. Ambientes limpos criam experiências mais favoráveis para clientes e aumentam a produtividade de funcionários (Moore, 1997), podendo influenciar o desempenho dos alunos em ambientes escolares (Nelli, 2006).

Além disso, a limpeza exerce significativo impacto econômico. Depois dos gastos com pessoal, os dispêndios relacionados com instalações prediais estão entre os mais elevados nas organizações. E a limpeza, sozinha, pode representar 40% do orçamento operacional dessas instalações (Campbell, 2011; Stoy & Johrendt, 2008).

O governo brasileiro absorve 60% dos contratos de limpeza (Febrac, 2012) num mercado de R\$ 10 bilhões ao ano (Escobar, 2010). Entre 2007 e 2013, a União saiu de R\$ 1,3 bilhão para R\$ 2,3 bilhões de gastos anuais, um aumento médio (real) de 10% ao ano. Só as Instituições Federais de Ensino gastaram, em 2013, R\$ 761 milhões, com aumento médio (real) de 17% ao ano³.

O setor de limpeza no Brasil é marcado por micro-empresas com poucos funcionários (Febrac, 2012), baixo investimento em tecnologia e treinamento (Andrade *et al*, 2003). Também é característica a alta rotatividade (*turnover*) (Bertolini, 2010), causando inexperiência profissional, custos de recrutamento e treinamento e dificuldades em manter níveis aceitáveis de qualidade, criando um círculo vicioso: condições de trabalho e treinamento precários contribuem para a rotatividade, a qual reforça a deterioração das condições trabalhistas para todos os empregados (Dryden & Stanford, 2012).

³ Fonte: Empenhos liquidados no SIAFI, sub-elementos de despesa 339037.02 e 339039.78, corrigidos pelo IPCA.



2.4 MÉTODOS E PARÂMETROS DE CONTRATAÇÃO

A IN MARE nº 18/1997 foi o primeiro normativo federal a detalhar como contratar serviços. A metodologia de contratação deixou a cargo exclusivo do contratante o planejamento do serviço, procedimentos a serem executados, frequência e periodicidade, materiais e equipamentos. À empresa contratada caberia apenas executar as tarefas conforme as instruções detalhadas do contratante.

Esse modelo se aproxima do formato *cost-plus* de precificação de serviços, focado na descrição dos procedimentos em vez dos resultados esperados. Não estimula o contratado a inovar, aperfeiçoar métodos, reduzir custos. Pelo contrário, como o lucro é baseado nos custos, em especial da mão-de-obra empregada, não há interesse da empresa em melhorar a produtividade, pois isso reduziria seu lucro. O TCU chama esse modelo de “paradoxo do lucro-incompetência”.

O regulamento atual é a IN 02/2008, do MPOG, que serve de referência em diversas outras esferas e poderes. Esse regulamento manteve as premissas originais. A grande preocupação foi revisar a metodologia da planilha de custos, principalmente em relação aos percentuais de encargos sociais (Moreira & Costa, 2011).

A planilha de custos, na verdade, tem sido o principal foco de atenção dos regulamentos e dos órgãos de controle. Pouca preocupação vem sendo demonstrada com outros aspectos igualmente relevantes – ou até mais – na contratação de serviços. Não há abordagem geral e sistemática do planejamento, projeto e acompanhamento da execução. Não se discutem os determinantes dos custos e os impactos do modelo de contratação adotado, lacuna que se espera preencher com esta pesquisa.

Não há compartilhamento de informações, troca de experiências. Cada órgão público mantém seu processo isolado, com seus próprios problemas e soluções. Comparativos e *benchmarking* não são incentivados (Lacerda & Caulliraux, 2007).

Para a norma federal, a produtividade na limpeza é a capacidade de realizar tarefas, em função da rotina de execução, considerando recursos humanos, materiais e tecnológicos disponibilizados, o nível de qualidade exigido e as condições do local de prestação do serviço. Na prática, expressa a área física em metros quadrados a ser limpa por um funcionário durante uma jornada de oito horas por dia.



A IN 02/2008 estabelece um padrão nacional de produtividade, sugerindo que cada órgão adote seus próprios indicadores, a partir da experiência e das características específicas de seus prédios, mas não aborda como mensurar as produtividades.

Em síntese, o governo federal define padrões de produtividade genéricos, que servem para todos os órgãos e que, conjugados com o preço estimado do “homem-mês” em cada estado, determinam preços máximos por metro quadrado. É um modelo de contratação excessivamente rígido, voltado para os meios e não para os resultados esperados, desprovido de estímulo à racionalização de custos.

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

Os padrões de produtividade adotados pelo MPOG são copiados do governo paulista, referência para todo o país, sintetizados no Quadro 01.

Quadro 01: Padrões de produtividade diária de limpeza predial – CADTERC/SP (jornada de 8h)

ÁREA	SUB-ÁREA	PRODUTIVIDADE (m2/8h)
Interna	Pisos acarpetados e pisos frios	600m2
	Laboratórios	330m2
	Almoxarifados/galpões	1.350m2
	Oficinas	1.200m2
	Áreas com espaços livres – saguão, hall e salão	800m2
Externa	Pisos pavimentados adjacentes/contíguos às edificações	1.200m2
	Varição de passeios e arruamentos	6.000m2
	Pátios e áreas verdes	1.200m2
	Coleta detritos em pátios e áreas verdes frequência diária	100.000m2

Fonte: Caderno de estudos de limpeza predial do CADTERC/SP, versão janeiro/2013

E de onde vêm esses padrões? Por meio da Lei de Acesso a Informação, o governo paulista respondeu que os estudos foram desenvolvidos em 1996, sem registros disponíveis, levando em consideração a média de amostra de contratos vigentes à época.



Os padrões encontrados no passado podem não ter sido os mais adequados. Como a tecnologia está em constante aperfeiçoamento, é possível que um nível de realização satisfatório no passado seja inaceitável hoje (Rosa, 2006).

Diante dessa situação, justifica-se o estudo de outros parâmetros de desempenho. Não foram localizados indicadores no setor privado brasileiro. As publicações especializadas fazem referência, principalmente, a padrões norte-americanos.

Na verdade, a maior parte das referências encontradas sobre desempenho em limpeza vem dos Estados Unidos. O principal padrão adotado nas instituições de ensino norte-americanas é editado pela Associação de Administradores Prediais (APPA), que adota cinco níveis de limpeza, baseados na aparência da superfície ou área conservada.

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

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

Para uma comparação simplificada, pode-se citar o “escritório piso frio”. A APPA define produtividade de 1.356m² para o nível 2 de limpeza. Esse nível é considerado o mais adequado para o ambiente universitário (Campbell & Bigger, 2008), sendo compatível com o que se contrata normalmente no Brasil.

Esse índice de desempenho (1.356m²) representa mais que o dobro do padrão adotado pelo governo brasileiro (600m²). Esse exemplo sintetiza o que se percebe facilmente: os padrões de produtividade norte-americanos são muito superiores.

O que explica essa diferença? É o que se busca responder aqui.

3. METODOLOGIA

No SIAFI foram consultados os empenhos liquidados em 2013, registrados nos sub-elementos 339037.02 e 339039.78 (serviços de limpeza e conservação), além do sub-elemento 339030.22 (materiais de limpeza). As despesas com pessoal próprio nos cargos de serventes e auxiliares de limpeza foram extraídas do SIAPE.

Somadas essas despesas obteve-se o total gasto de cada universidade federal.



A seguir, empreendeu-se levantamento da área construída. Embora exista o SPIUnet, não há dados confiáveis. Para obter os números foi preciso solicitar por meio da Lei de Acesso a Informação, consultar contratações de limpeza ou garimpar dados disponíveis na Internet. Em tempos de estímulo ao uso de informação de custos no setor público, a ausência de dados sistematizados sobre área construída é lamentável, um obstáculo relevante à gestão de custos relativos a instalações prediais.

Foi calculado o indicador R\$/m²/ano, para representar a eficiência econômica, seguindo a fórmula citada na literatura (Lavy, Garcia & Dixit, 2010; Ho *et al*, 2000).

Expurgando *outliers*, a pesquisa contemplou 41 universidades federais.

A amostra foi formada pelas cinco universidades mais eficientes⁴: UFLA, UFMG, UFSC, UFSM e UFOP, com média de **R\$ 27,24/m²/ano** e as cinco menos eficientes: UFES, UNIRIO, UFRA, UFMS e UNIR, com média de **R\$ 63,18/m²/ano**. A distância entre as médias demonstra a diferença significativa entre os dois grupos.

Solicitou-se manifestação das entidades sobre a qualidade do serviço de limpeza terceirizado, em termos de uma nota geral, numa escala de zero a dez.

Para cada instituição da amostra foram analisados parâmetros, critérios e especificações de contratação de serviços de limpeza vigentes em 2013. Buscou-se identificar os principais determinantes de custo, procurando conhecer elementos comuns e diferentes nos dois grupos avaliados.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

As licitações analisadas apresentam estrutura geral bastante similar, pois todas seguem a Lei do Pregão, julgando as disputas pelo menor preço global, estabelecendo critérios semelhantes de habilitação. Em todos os casos, o prazo inicial do contrato é previsto para doze meses, com possibilidade de renovações sucessivas até 60 meses.

A despeito de se assemelharem na essência, na forma e no conteúdo, os editais revelam também diferenças, em especial quanto aos detalhes do serviço a ser realizado, obrigações, tarefas e atividades a serem observadas pela contratada, os mecanismos e métodos de fiscalização, especificação de materiais e equipamentos a serem fornecidos.

⁴ A UFSM não respondeu aos questionamentos, o que reduziu a amostra do grupo mais eficiente a quatro instituições. No grupo das menos eficientes, a UFMS acabou se mostrando incorretamente posicionada, em função de distorções provocadas pelo gasto com pessoal próprio, que não é mais alocado em limpeza.



4.1. OBRIGAÇÕES, TAREFAS E ATIVIDADES.

As contratações analisadas seguem o mesmo roteiro de atribuições, descrição dos serviços e um conjunto similar de obrigações contratuais, levando em conta a referência normativa da IN 02/2008. Esse regulamento descreve, genericamente, as tarefas a ser realizadas, a periodicidade e a frequência a serem respeitadas em cada tipo de área a ser limpa. Todas as universidades aplicam, em boa medida, esse regulamento.

Entretanto, nas quatro universidades mais eficientes, existem mudanças mais críticas das atividades de limpeza, em especial a eliminação de tarefas e a redução de frequências e periodicidades, alterando, assim, o projeto do serviço.

No outro extremo, o grupo das universidades menos eficientes se limita a copiar a referência normativa.

4.2. MECANISMOS E MÉTODOS DE FISCALIZAÇÃO

É uniforme o desconto pela ausência do funcionário terceirizado. Embora a legislação exija que se contratem resultados, na prática se controlam os empregados da contratada. O foco da fiscalização recai sobre a quantidade de faxineiros que comparecem ao trabalho, reforçando a tendência de transformar a terceirização em simples venda de mão de obra, sem qualquer estímulo para incrementar a taxa de produtividade.

4.3 TECNOLOGIA

As duas instituições mais eficientes, UFLA e UFMG, se diferenciam das demais pela tecnologia empregada no serviço, prevendo o uso de aspirador de pó portátil; conjunto mop pó e mop água; kit limpeza de vidros; polidora de pisos; soprador de folhas. E duas máquinas especiais: lavadora automática de pisos elétrica e varredeira de pisos.

A tecnologia nos serviços de limpeza pode influenciar significativamente a produtividade. Equipamentos de varrição mecânica, lavadoras automáticas de piso, mops que substituem vassouras, balde, rodo e pano de chão, apresentam grandes vantagens, mas o setor no Brasil ainda usa pouca tecnologia de alto desempenho:

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



4.4. PRODUTIVIDADES

Como já se esperava, salta aos olhos a relação inversa e direta que existe entre o indicado de custo/m² da limpeza e as produtividades adotadas. O grupo das universidades mais eficientes adota índices claramente maiores. As universidades menos eficientes copiam os padrões genéricos de referência da IN 02/2008.

A UFLA adota 950m² para pisos e a UFMG, 1.200m². Mas a UFLA também tem índice específico para almoxarifados e galpões, de 2.025m² e outro para saguão, hall ou salão, de 1.200m². Essas produtividades diferenciadas, a depender dos ambientes, podem influenciar significativamente na contratação. O custo da limpeza é, portanto, resultado da ponderação de índices de produtividade específicos e o layout das instalações.

Diante desse cenário, a produtividade é que determina, em essência, as diferenças de custo nos contratos pesquisados. Mas a produtividade é uma consequência de outros fatores e não a causa dos custos, o que não a qualifica como determinante. É preciso, portanto, identificar as causas da produtividade, o que está sintetizado no Quadro 02.

Quadro 02: Determinantes de custo dos serviços de limpeza identificados na pesquisa

DETERMINANTE	EFEITOS SOBRE OS CUSTOS
Tecnologia	As universidades mais eficientes empregam tecnologias mais avançadas, prevendo equipamentos com alta taxa de produtividade.
Experiência	As universidades mais eficientes aproveitam experiência para modificar o projeto da contratação.
Ambiente institucional	Caracterizado pela norma federal de referência, com produtividades genéricas. Quem copia a norma, deixa de aproveitar potencial de melhoria de desempenho.
Projeto do serviço	As universidades mais eficientes adotam especificação própria, enquanto as instituições menos eficientes tendem a copiar a referência normativa.
Qualidade	Tem caráter bastante subjetivo. Não apresentou relação linear com o indicador R\$/m ² /ano levantado nesta pesquisa.
Competências e habilidades	O alto <i>turnover</i> no setor se apresenta como obstáculo para incremento maior de produtividade.
Projeto do prédio	Interfere na capacidade de limpeza, técnicas a serem empregadas, questões operacionais.
Quantidade de usuários	Influencia materiais, insumos e frequência de limpeza. Esses fatores, entretanto, somente terão efeito se houver efetividade no projeto do serviço.

Fonte: elaboração própria.

A qualidade do serviço não apresentou relação direta com os custos. A UFLA, por exemplo, com o menor custo, avaliou com nota 9,0 os serviços que contrata. No lado oposto, a UNIR, com o maior custo, avaliou sua limpeza com nota 7,0.



No grupo menos eficiente, o elemento causador dos custos é, sobretudo, o ambiente institucional, marcado pelos padrões genéricos da IN 02/2008. Esse grupo apenas copia os padrões normativos, sem qualquer adaptação para suas realidades, características ou demandas específicas. Em síntese, essas universidades deixam de aproveitar as oportunidades de gestão dos custos.

Já as universidades mais eficientes, decidiram concentrar seus esforços no planejamento detalhado dos serviços de limpeza, gerenciando determinantes de custo como experiência, projeto do serviço, tecnologia, volume de usuários, projeto do prédio, sendo essa a principal razão para que seus parâmetros se diferenciem significativamente dos padrões nacionais determinados pela IN 02/2008, se aproximando mais dos padrões norte-americanos.

Há outros casos que se pode citar em que esses elementos resultaram em ganhos significativos em eficiência nos serviços de limpeza. Campbell (2011) apresenta quatro estudos de caso em universidades norte-americanas que adotaram práticas alinhadas à indústria da limpeza e seus padrões de desempenho. Em todas, com planejamento, revisão de procedimentos, adoção de técnicas, métodos e tecnologia mais avançados, houve significativa redução de custos sem perda de qualidade. Em certos casos, notou-se até mesmo incremento da qualidade.

Stoy e Kytzia (2005) falam sobre a atitude do contratado de aproveitar a experiência adquirida em projetos similares para buscar aperfeiçoar os processos de trabalho e obter, com isso, racionalização do custo-benefício do contrato, entregando o nível de serviço exigido.

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

Foi exatamente o que sugeriu o órgão de controle externo norte-americano, o GAO, em 1981, quando comparou a produtividade em limpeza do governo com o padrão privado. Quando terceirizava, a governo federal dos Estados Unidos exigia um número mínimo de horas das empresas, o que acabava onerando o contrato, porque retirava o incentivo de otimizar a produtividade. O GAO recomendou que se deixasse de focar a quantidade de horas para atuar em padrões de qualidade.

O GAO entendeu que horas mínimas de empregados não eram garantia de qualidade do serviço. Se mal dimensionadas, poderiam ser um fator de desestímulo para o contratado obter desempenho otimizado.

As recomendações do GAO, há mais de trinta anos, são perfeitamente aproveitáveis para o cenário brasileiro. O modelo de contratação no Brasil, baseado em procedimentos, se assemelha bastante ao que existia nos Estados Unidos em 1980. Há excessiva preocupação com a quantidade de pessoas a serem contratadas, rotinas, métodos, tecnologia a serem empregados, contratando uma intermediária de mão de obra e não uma empresa especializada em prestar um serviço de características próprias.

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

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No grupo de universidades mais eficientes, o aumento de produtividade da limpeza é explicado pela experiência, planejamento (projeto do serviço), tecnologia, treinamento (competências e habilidades), qualidade esperada, volume de usuários, projeto do prédio.

Nas universidades menos eficientes, o ambiente institucional, representado pelos padrões genéricos da norma federal, é o principal fator para explicar os custos.

Esses são os determinantes de custo da limpeza evidenciados nesta pesquisa.

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

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



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

Esse número demonstra o relevante papel que o uso dos determinantes de custos pode representar, como artefato contemporâneo da Gestão Operacional de Custos, auxiliando na tomada de decisão com base nos custos de ocupação predial e o seu potencial para resultar em expressivo impacto no desempenho da gestão pública.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE, A. *et al.* *Nível de especialização nos serviços terceirizados de limpeza e conservação*. Monografia (Especialização em Administração de Serviços). Escola de Administração. Universidade Federal da Bahia. 2003.
- BERTOLINI, D. *Terceirização e rotatividade de mão de obra: um estudo em uma empresa de serviços na área de limpeza e conservação*. TCC (Graduação em Administração). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2010.
- CAMPBELL, J. L. Cutting costs and improving outcomes for janitorial services. *Facilities Manager*, 34–39. Out/2011.
- CAMPBELL, J. L.; BIGGER, A. S. Cleanliness and learning in Higher Education. *Facilities Manager*, (august), 28–36. 2008.
- COSTA, S. *Análise de custos de concorrentes: um estudo dos determinantes de custos no setor de eletroeletrônicos*. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade). FEA. Universidade de São Paulo. 2011.
- DRYDEN, R.; STANFORD, J. *The Unintended Consequences of Outsourcing Cleaning Work*. Ontario: Canadian Centre for Policy Alternatives. 2012.
- ESCOBAR, C. Terceirização de limpeza projeta alta de até 25%. *Diário Comércio, Indústria e Serviços*. 2010.
- FEBRAC. *A força do setor*. Disponível em <http://seacrj.wordpress.com>. 2012.
- FRIEDLAENDER, A. F. *et al.* Costs, technology and productivity in the U.S. automobile industry. *The Bell Journal of Economics*, v. 20, n. 1, p.1024-1048, 1988.
- GAO. *GSA's Cleaning Costs Are Needlessly Higher Than In The Private Sector*. 1981.
- HO, D. C. W., *et al.* Significant metrics for facilities management benchmarking in the Asia Pacific region. *Facilities*, 18(13), 545–556. 2000.
- LACERDA, D. P.; CAULLIRAUX, H. M. Proposição de uma abordagem para o redesenho da Instrução Normativa nº 18. In *SEGeT – Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia* (pp. 1–15). Resende/RJ. 2007
- LAVY, S.; GARCIA, J. a.; DIXIT, M. K. Establishment of KPIs for facility performance measurement: review of literature. *Facilities*, 28(9/10), 440–464. 2010.
- MADRITSCH, T. Best practice benchmarking in order to analyze operating costs in the health care sector. *Journal of Facilities Management*, 7(1), 61–73. 2009.



- MOORE, B. Slash Custodial Costs With Team Cleaning. *School Planning & Management*, 36(8), 31–32. 1997
- MOREIRA, C. H. de A.; COSTA, G. dos S. Custos de serviços continuados. In *IV Congresso CONSAD de Gestão Pública*. Brasília-DF. 2011.
- NELLI, R. *Operations and Maintenance Adequacy in California Public Schools: An Evidenced-based Approach*. Tese (Education). University of Southern California. 2006
- NUNES, M. A *Custos no serviço público*. ENAP. Texto para discussão, 31. 1998.
- PANARELLA, P. J. M. *Gestão e mensuração de custos: semelhanças e divergências entre a microeconomia e a contabilidade gerencial*. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade). Universidade de São Paulo. 2010
- PORTER, M E. *Vantagem competitiva: criando e sustentando um desempenho superior*. Rio de Janeiro: Campus. 1989
- ROCHA, W. *Contribuição ao estudo de um modelo conceitual de Sistema de Informação de Gestão Estratégica*. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis). FEA. Universidade de São Paulo. 1999.
- ROSA, E. B. *Indicadores de desempenho e sistema ABC: o uso de indicadores para uma gestão eficaz do custeio e das atividades de manutenção*. Tese (Doutorado em Engenharia). Escola Politécnica. Universidade de São Paulo. 2006
- SANTOS, L. S. dos. *Gestão Estratégica de Custos em Empresas de Terceirização de Serviços de Instalação e Manutenção de Redes de Telecomunicações*. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2004.
- SHANK, J K.; GOVINDARAJAN, V. *A revolução dos custos: como reinventar e redefinir sua estratégia de custos para crescer em mercados crescentemente competitivos*. Rio de Janeiro: Elsevier. 1997.
- SLAVOV, T. N. B. *Gestão estratégica de custos: uma contribuição para a construção de sua estrutura conceitual*. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) – FEA – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.
- SOUZA, B.C.; ROCHA, W. *Gestão de Custos Interorganizacionais*. Atlas, 2009.
- SOUZA, M. A.; MEZZOMO, F. Determinantes de Custos em Empresas de Pequeno Porte do Setor Moveleiro: Um Estudo Em Empresas da Serra Gaúcha. *Revista Contabilidade e Controladoria*, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 131-149. 2012.
- STOY, C.; JOHRENDT, R. Cleaning management of owner-operated real estate. *Facilities*, 26(3/4), 131–143. 2008
- STOY, C., KYTZIA, S. Cost of outsourcing versus cost of rental services for office buildings in Switzerland. *Journal of Corporate Real Estate*, 7(3), 246–257. 2005
- TORRES JR, N., LOPES, A. L. M. A produtividade em serviços: uma análise à luz da revisão sistemática de literatura. *Revista Produção Online*, 13(1), 318–350. 2013
- WIEMER, A. P.M.; RIBEIRO, D. C. Custos no Serviço Público. In: *4º Congresso USP de Controladoria e Contabilidade*. São Paulo: FEA-USP. 2004.