



# **Terceirização e Parceirização de Serviços em Saneamento em Minas Gerais: Um Estudo Teórico-Empírico**

**Magnus Luiz Emmendoerfer<sup>1</sup>**  
**Luiz Cláudio Andrade Silva<sup>2</sup>**

## **Resumo**

O objetivo deste estudo de caso é investigar as diferenças qualitativas dos serviços operacionais terceirizados e não terceirizados voltados ao saneamento. Os procedimentos metodológicos utilizados incluíram entrevistas aplicadas ao corpo funcional de uma empresa de saneamento com atuação em Minas Gerais, assim como se fez uso da técnica de análise de conteúdo. Os resultados constataram vários aspectos de gestão (como a técnica e o tempo de operações), em que as qualidades de um serviço operacional terceirizado suprem as deficiências do outro não terceirizado e vice-versa. Conclui-se ser justificável para a gestão das empresas de saneamento a prestação de serviços operacionais com equipes mistas (próprias e terceirizadas). A associação desses serviços evidencia aos empresários e executivos alternativas para a gestão, com vistas a formular estratégias diferenciadas e compatíveis com um cenário mercadológico competitivo, requerendo estudos analíticos sobre práticas relacionadas à terceirização e a parceirização como forma de capacitar tecnologicamente seus serviços.

---

*Recebimento: 8/4/2008 • Aceite: 12/12/2008*

<sup>1</sup> Doutorando em Ciências Humanas – Sociologia e Política (FAFICH/UFMG) e Professor do Departamento de Administração da Universidade Federal de Viçosa – UFV. Avaliador *Ad hoc* INEP/MEC. End: Universidade Federal de Viçosa, Departamento de Administração. Av. P.H. Rolfs, s/n, Campus Universitário. Centro. 36571-000 - Viçosa, MG - Brasil E-mail: magnus@ufv.br

<sup>2</sup> Pós-graduado em Gestão de Negócios pelo Centro Universitário de Belo Horizonte – UNI-BH.

**Palavras-Chaves:** Terceirização; Parceirização; Serviços Operacionais.

## **Outsourcing and Partnership of Water Supply and Wastewater Services in Minas Gerais: A Theoretical-empiric Study**

### **Abstract**

This case study investigates the performance of operational services in the field of water supply and sanitation, aiming at the identification of differences in quality when comparing the services provided by a Water Authority and that provided by a commissioned enterprise. Interviews applied to employees of State Water Supply and Wastewater Company in Minas Gerais, Brazil, was conducted. This study clearly showed the existence of differences in quality between the two kinds of services compared. It was concluded that the quality of a particular service compensates for the deficiency of another one when some aspects are considered. Then these services provided by both, the own company employees and outsourcing people, is perfectly feasible and benefit the management of the water supply and wastewater companies. The association of these two services suggests management alternatives for this business, aiming at the formulation of strategies to achieve different benefits, compatible with a competitive market.

**Keywords:** Outsourcing; Partnership; Operational Services.

## 1. Introdução

Num contexto mundial, de acordo com Pagnoncelli (1993, p.20) a terceirização ocorreu de forma sistemática a partir da década de 50, sendo os empresários americanos os pioneiros em sua utilização. Em decorrência da escassez de mão-de-obra provocada pela Segunda Guerra Mundial, eles passaram a contratar atividades consideradas não essenciais. Na medida em que a indústria se desenvolvia, a subcontratação consolidava-se como estratégia.

As discussões sobre terceirização deram início na década de 70 nas empresas japonesas. Até então, o modelo de gestão era centralizado nas pequenas e grandes empresas. Em seguida, os japoneses instituíram novos modelos de gestão e deram início a uma revolução na economia mundial, começando com a subdivisão das grandes empresas em pequenas unidades de negócios. Na medida em que esse modelo evoluía abria espaço para a terceirização. Como cada unidade de negócios era tratada como uma empresa independente, facilitou, às empresas, a transferência de fases dos processos à produção externa. Portanto, consagrava-se então, o princípio da terceirização (NASSIF, 1994).

No Brasil, o processo de terceirização tem crescido rapidamente. Ele se justifica, em primeiro lugar, pela dedicação especial das empresas às atividades principais e transferência daquelas secundárias a empresas externas. Em segundo lugar, esse processo tem se desenvolvido em decorrência dos elevados índices dos encargos trabalhistas, adicionados aos custos empresariais.

Esse trabalho possibilita a discussão de alguns aspectos relacionados à terceirização de serviços nas empresas de saneamento que, mesmo sendo relevantes, ainda não foram apropriadamente analisados. Os aspectos investigados são as diferenças existentes, em termos qualitativos, entre os serviços operacionais prestados por terceiros e aqueles executados pelas próprias equipes das empresas de saneamento. Aqui vale destacar que os serviços operacionais nesta pesquisa são serviços de abastecimento de água (etapas de captação, adução, tratamento, reservação e distribuição de água) e serviços de esgotamento sanitário (etapas de coleta, transporte e tratamento de esgotos), incluindo suas manutenções, sendo destinados ao mercado. Excluem-se desse conceito quaisquer empreendimentos, a exemplo de crescimento vegetativo de água – CVA, crescimento vegetativo de esgoto – CVE, ampliações, melhorias operacionais e expansões de redes.

Assim, esse trabalho tem a expectativa de contribuir na gestão das empresas de saneamento na identificação de problemas e de soluções para alcançarem a melhoria contínua dos serviços operacionais terceirizados e dos não terceirizados, de elevarem os resultados dos indicadores de desempenho institucional, bem como proporcionar maior satisfação aos clientes. Frente a isso, tem-se como objetivo principal de pesquisa: identificar as diferenças entre os serviços operacionais terceirizados e aqueles executados pelas próprias empresas de saneamento.

O foco da pesquisa restringe-se aos serviços operacionais por estarem relacionados à atividade fim das empresas de saneamento e, portanto, requererem um acompanhamento mais criterioso. Os serviços terceirizados atinentes às atividades meio, como vigilância, limpeza e conservação, transporte, recrutamento, treinamento e seleção de pessoal, não constituem objeto desta pesquisa.

Ao trazer para o centro de sua investigação o processo de serviços operacionais terceirizados versus não terceirizados, este trabalho visa analisar os aspectos relacionados ao assunto sob uma perspectiva gerencial e estratégica. Dentre os aspectos analisados estão a avaliação qualitativa dos serviços operacionais terceirizados e não; dos instrumentos aplicados para fiscalização e avaliação desses serviços; dos resultados alcançados; do possível risco de transferência de *know how* da empresa para o parceiro em algum serviço terceirizado; da satisfação dos clientes finais da Empresa com a qualidade desses serviços; e da preservação da sua imagem junto ao mercado. Neste sentido, a pesquisa foi realizada numa empresa de saneamento, com atuação no Estado de Minas Gerais, abrangendo as cidades de Belo Horizonte e de Ipatinga.

## **2. Terceirização e parceria nas organizações**

Vem se tornando cada vez mais claro a terceirização nas organizações, mostrando que não se trata apenas de uma moda passageira e sim de uma estratégia de gestão adotada para se elevar o desempenho das empresas e as tornarem mais competitivas.

Pagnoncelli (1993, p.10) define terceirização como um processo planejado de transferência de atividades para serem realizadas por terceiros. Para Giosa (2003, p.11) a terceirização se caracteriza como uma técnica moderna de administração e se baseia em um processo de gestão, no qual acarreta mudanças estruturais, culturais, de procedimentos, de sistemas e controles, distribuída em toda a malha

organizacional, com o objetivo de alcançar melhores resultados, concentrando os esforços da empresa em sua atividade principal.

Terceirização é um instrumento de modernização administrativa envolvido por um programa gerencial maior. Atividades que não são de vocação de uma empresa devem ser entregues a especialistas. A prática da terceirização, quando bem administrada, traz benefícios a todos os envolvidos, diretamente (ALVAREZ, 1998).

A atenção com a qualidade, segundo Alvarez (1998), se tornou uma necessidade imperiosa no gerenciamento dos negócios empresariais, tornando-se um aspecto obrigatório nos discursos sobre terceirização. Para o autor, o conceito de qualidade possui abrangência universal, tendo como disseminação os padrões ISO 9000 como referencial de qualidade.

A qualidade em serviços está relacionada à percepção sobre o resultado obtido do serviço e ao processo pelo qual ele foi alcançado. Os clientes avaliam os resultados de um serviço, comparando o que realmente recebem com o que esperavam. Suas expectativas variam a respeito da qualidade, considerando a existência de vários fornecedores para um mesmo serviço, de concorrentes de um mesmo setor, e de um mesmo fornecedor em condições variadas. As medidas absolutas da qualidade de um serviço que não incluam a expectativa do cliente deixam de medir o essencial. Portanto, os resultados qualitativos de um serviço são geralmente difíceis de avaliar (HESKETT; SASSER; HART, 1994).

Para Parasuraman, Zeithaml e Berry (1988), os clientes julgam a qualidade dos serviços prestados, utilizando cinco dimensões: confiabilidade, responsabilidade, segurança, empatia e tangibilidade.

Diante disso, a qualidade em serviços configura-se como fator relevante para a competitividade das empresas, sejam eles terceirizados ou executados pelas próprias empresas. Além de implementarem melhorias contínuas nos processos, seja com a aplicação de novos métodos de trabalho ou mesmo de tecnologias de última geração, os gestores devem se preocupar sempre com a qualidade dos serviços, pois está relacionada à percepção dos clientes. Com isso, faz-se necessário as empresas realizarem periodicamente pesquisas de satisfação junto aos clientes, com a finalidade de avaliarem a qualidade dos serviços prestados e a imagem institucional.

Os benefícios da terceirização se diferenciam entre as instituições. Um as empresas utilizam deste modelo de gestão somente nas atividades de apoio. Já outras o estendem aos processos produtivos. Caberá aos empreendedores avaliarem e decidirem pelo modelo mais

adequado para suas empresas. Pagnoncelli (1993, p.15) mostra benefícios alcançados com a terceirização:

- **concentração de esforços (focalização)** – priorizar a atividade fim como foco dos esforços diretos da empresa e delegar a atividade meio a terceiros;
- **maior capacidade de adaptação às mudanças (flexibilidade)** – com uma estrutura enxuta as empresas possuem maior agilidade nas respostas às mudanças bruscas do ambiente.
- **agilização (desburocratização)** – quando as organizações transferem determinadas atividades consideradas morosas a terceiros, capazes de desenvolvê-las com maior rapidez;
- **melhoria da qualidade do produto ou serviço** - quando ocorre a possibilidade de se obter produtos ou serviços de qualidade superior aos executados pela própria empresa;
- **melhoria da produtividade, proporcionando maior competitividade** – implantação pelas empresas de programas de produtividade, no qual encontra-se inserida a terceirização de algumas atividades, com vistas a torná-las mais competitivas;
- **redução de custos** – quando os gestores constatam que os custos de determinado produto ou serviço não são competitivos e descobrem que existem empresas especializadas em tal produto ou serviço no mercado, que apresentam custo bem inferior;
- **redução de imobilizado** – as empresas vendem parte de seus ativos, que se tornam dispensáveis com a terceirização de parte das atividades, e transferem os recursos obtidos para outros fins, como amortização de dívidas de curto prazo, capitalização para investimentos em suas áreas estratégicas, etc;
- **liberação de espaço** - quando espaços físicos, então utilizados para desenvolvimento de processos, são aproveitados para outros fins, após a terceirização dos mesmos;
- **criação de ambiente propício ao surgimento de inovações** – quando as organizações terceirizam pesquisa e desenvolvimento para desenvolvimento de novas tecnologias, em busca de modernização e competitividade;
- **formalização de parcerias** – trata-se de uma evolução do processo de terceirização em que os fornecedores

participam diretamente das mudanças tecnológicas e das inovações operacionais. Os fornecedores se submetem a mudanças em suas unidades de produção para atender às necessidades dos clientes. Um exemplo típico são as montadoras de automóveis;

- **valorização profissional** - geralmente, ocorre durante a implantação de programas de contenção de despesas com a demissão de empregados, em que as empresas terceirizam serviços considerados não essenciais aos ex-funcionários como uma oportunidade para terem seus próprios negócios;
- **sinergia entre empresas** - é uma espécie de convênio entre empresas de mesmo ramo de negócio em que uma terceiriza parte das atividades à outra como solução para ganho de produtividade e redução de custos. Também a sinergia ocorre quando várias empresas de mesmo ramo de negócio se agrupam, constituindo uma “terceirização consorciada” com a finalidade de comercializar os seus produtos;
- **estabelecimento de novas micro, pequenas e médias empresas** - é quando a empresa faz acordo com alguns funcionários de demiti-los com a condição de constituírem suas próprias empresas e prestarem os mesmos serviços para a empresa onde trabalhavam. Com o decorrer do tempo, os novos micro, pequenos e médios empresários passam a prestar serviços também para outras empresas;
- **ampliação de mercado para micro, pequenas e médias empresas já existentes** - quando grandes empresas terceirizam suas atividades para outras, que subcontratam a outras, formando o efeito cascata da terceirização. Daí, surgem oportunidades de ampliação de negócios para as micro, pequenas e médias empresas;
- **redução da dependência da comunidade em relação à empresa, e vice-versa** - é quando a economia de determinado município depende de uma grande empresa nele sediada. Essa empresa terceiriza parte das atividades e gera oportunidades aos empreendedores locais, reduzindo o grau de dependência.

Esses benefícios servem como instrumento de orientação aos gestores das empresas no sentido de identificarem os ganhos esperados para as organizações no processo decisório para terceirização de

atividades, bem como de avaliação dos ganhos reais após a terceirização.

Há um consenso entre os autores de que a terceirização deve ser precedida de um planejamento estratégico. Mas o sucesso da terceirização requer algo mais, tão importante quanto o planejamento: a transformação efetiva do terceiro em parceiro. Ambos têm de se comportar como se um fosse a extensão do outro Pagnoncelli (1993).

Segundo Giosa (2003, p.36) “contratados e contratantes serão totalmente *parceiros* se tiverem exatamente claros e conhecidas as expectativas entre ambos, a reciprocidade de relacionamento esperado e o grau de contato e comunicação periódica e ágil que necessitarem”.

Para os autores Pagnoncelli (1993) e Giosa (2003) a formação da parceria torna-se necessário a realização de mudanças no relacionamento da empresa com os seus fornecedores, conforme ilustra o Quadro 1:

#### **Quadro 1: Mudanças no Relacionamento com Fornecedores**

Fornecedor Tradicional	Fornecedor Parceiro
<b>1. Interface apenas com a área de compras</b>	<b>1. Interface com a empresa como um todo</b>
<b>2. Adversário</b>	<b>2. Sócio</b>
<b>3. Desconfiança</b>	<b>3. Confiança</b>
<b>4. “Levar vantagem em tudo”</b>	<b>4. Negociação: “ganha-ganha”</b>
<b>5. Enfoque no preço</b>	<b>5. Enfoque na qualidade</b>
<b>6. Ganhos de curto prazo</b>	<b>6. Economia de escala</b>
<b>7. Postura reativa</b>	<b>7. Postura criativa e pré-ativa</b>
<b>8. Não adaptação</b>	<b>8. Integração</b>

Fonte: Pagnoncelli (1993, p.121).

As mudanças no relacionamento entre a empresa e os seus fornecedores, apontadas no Quadro 01, deixam evidentes os benefícios para ambos no momento em que se tornam efetivos parceiros. Os horizontes se ampliam com o ganho de produtividade, competitividade, abrindo oportunidades para as empresas se expandirem e conquistarem novos mercados.

Para Pagnoncelli (1993) existem quatro condições básicas para transformar o terceiro em parceiro e as denomina como “Degraus da Parceria”:

- primeiro degrau – diálogo – é o momento de se estabelecer o diálogo franco, honesto e sincero e serve como condição para

o entendimento entre os parceiros, viabilizando a aproximação e o conhecimento mútuo;

- segundo degrau – convivência – após terem os objetivos comuns definidos, os parceiros iniciam uma convivência mais profunda;
- terceiro degrau – confiança – é conquistada com a convivência freqüente e consiste num princípio básico para a parceria bem sucedida. Favorece as decisões e ações comuns;
- quarto degrau – identificação cultural – embora as empresas tenham características próprias e este princípio deve ser respeitado, é essencial os parceiros possuírem culturas semelhantes ou se promover a aproximação de suas culturas. Empresas que têm propostas antagônicas não podem conviver em harmonia.

Os executivos deverão, antes de estabelecer parcerias, fazer uma reflexão sobre os “Degraus da Parceria” e estar dispostos a percorrer esse caminho, com vistas a alcançar sucesso nos negócios. Mesmo sendo uma poderosa ferramenta de transformação de custos fixos em variáveis, ou mesmo de sua redução, bem como de aumento de desempenho e ajuste da atividade essencial, a terceirização, às vezes, frustra as expectativas das empresas contratantes desses serviços.

Coopers e Lybrand (1993) e Pagnoncelli (1993) fundamentaram a importância de se transformar um terceiro em parceiro abrangendo experiências com terceirização no Brasil. As dificuldades práticas apresentadas nessa pesquisa pelas empresas entrevistadas, em ordem decrescente de ocorrência, foram: (1) “fornecedor não se adapta à cultura/procedimentos da empresa”; (2) “fornecedor sem padrão de qualidade”; (3) “resistência interna à mudança”; (4) “fornecedor não empreendedor”; (5) “perda do controle sobre formação do preço e qualidade”; e (6) “dificuldade de estabelecer sistemas e controles internos”.

Já o Barthélemy (2004) afirmou que os riscos de fracasso dos projetos terceirizados estão nos sete pecados capitais, a saber: (1) terceirizar atividades que não deveriam ser terceirizadas; (2) selecionar a prestadora de serviço errada; (3) redigir um contrato pobre; (4) subestimar as questões de pessoal; (5) perder o controle da atividade terceirizada; (6) subestimar os custos ocultos da terceirização e; (7) deixar de planejar uma estratégia de saída.

As dificuldades práticas e os riscos de fracasso dos projetos de terceirização, mais comuns, identificados pelos autores, servem como alerta aos gestores, com vistas a assegurarem o desempenho institucional e alcançarem os objetivos estratégicos das empresas.

### **3. Procedimentos metodológicos**

A pesquisa é um estudo de caso (YIN, 2005) de uma empresa de saneamento com atuação no Estado de Minas Gerais. Já a pesquisa objetivou descrever as características e identificar as percepções dos entrevistados relativas à qualidade dos serviços operacionais terceirizados e dos executados pelas próprias empresas de saneamento.

A população alvo da pesquisa é formada de gerentes das unidades operacionais e dos respectivos engenheiros de operação e manutenção. A escolha desse público se justifica por ser o gerente o responsável pela avaliação dos serviços operacionais terceirizados e dos não, e o engenheiro por ser o profissional responsável técnico pela fiscalização dos serviços operacionais terceirizados e pela execução dos serviços operacionais não terceirizados. A amostra utilizada na pesquisa foi de natureza não probabilística, dependendo unicamente dos critérios do pesquisador, e do tipo intencional, com a seleção do grupo de dois gerentes e dois engenheiros de operação e manutenção, detentores das informações pesquisadas, e em número considerado representativo da população alvo, de um total de setenta e quatro profissionais.

A coleta de dados foi realizada nos municípios de Belo Horizonte e de Ipatinga. A escolha da primeira cidade se deve ao fato de representar o maior faturamento da empresa pesquisada, possuir o maior número de serviços operacionais terceirizados e possuir um mercado mais exigente, quanto à qualidade dos serviços de saneamento. A escolha do município de Ipatinga se justifica por representar uma das cidades de porte médio do Estado, operada pela Empresa pesquisada, detentora de um número considerável de serviços operacionais terceirizados e por atender a um mercado menos exigente.

O instrumento de coleta utilizado foi um roteiro semi-estruturado e preenchido com base em dados primários no momento das entrevistas aos gerentes e engenheiros. A avaliação da qualidade dos serviços operacionais terceirizados, dos executados com equipes próprias, bem como a identificação das diferenças qualitativas entre

esses serviços, foi possível graças às respostas às questões das entrevistas.

A análise de conteúdo (BARDIN, 2004) foi à técnica utilizada para compreensão dos dados. Os temas levantados nas entrevistas dizem respeito à qualidade da fiscalização e avaliação dos serviços operacionais terceirizados e à qualidade dos instrumentos de controle aplicados nos serviços executados pelas empresas de saneamento. Também incluem-se as vantagens e desvantagens qualitativas desses serviços; as relações de parceria entre as empresas contratante e contratadas quanto aos aspectos culturais, de procedimentos e contratuais; sobre alguns riscos passíveis de ocorrer como: terceirização de serviços que não deveriam ser terceirizados, transferência de *know how* da empresa para o parceiro, de insatisfação dos clientes e de comprometimento da imagem da empresa no mercado onde atua. Por fim, foram levantadas as recomendações dos entrevistados para a melhoria da gestão desses serviços e os benefícios que poderão trazer para a organização.

Dentre os temas desenvolvidos no roteiro de entrevistas, a qualidade dos contratos firmados com terceiros e possíveis melhorias e a adaptação das empresas terceirizadas à cultura/procedimentos da contratante, auxiliaram na avaliação da relação entre a Empresa e as Parceiras. A percepção dos entrevistados relativas à qualidade dos serviços terceirizados e não terceirizados e sua proporção do total dos serviços operacionais, serviram para se analisar o grau de qualidade desses serviços para a organização e o percentual de execução de ambos, existente. As respostas referentes aos resultados alcançados com a terceirização de serviços operacionais, contribuíram para a análise dos aspectos favoráveis e desfavoráveis quanto à qualidade dos serviços; do atendimento aos clientes; dos custos dos serviços e com pessoal; da produtividade; da flexibilidade e agilidade nas decisões e da motivação dos empregados. As recomendações dos entrevistados auxiliaram na identificação de melhorias para a gestão dos serviços operacionais terceirizados e não terceirizados, bem como para avaliação dos benefícios para a organização com a sua implementação.

Os dados foram analisados a partir das respostas dos entrevistados. Primeiramente foram avaliados os níveis de qualidade dos serviços operacionais terceirizados e dos executados com as próprias equipes, separadamente. Em seguida foram comparadas as respostas apresentadas pelos entrevistados nas cidades de Belo Horizonte e de Ipatinga, com a intenção de verificar divergências de opiniões e obter maior volume e qualidade das informações

pesquisadas. Por fim, foram comparados os resultados das avaliações de ambos os serviços, com o objetivo de identificar suas diferenças qualitativas que foram confrontadas com as teses dos autores citados nesta pesquisa.

#### **4. A pesquisa organizacional**

A Empresa de saneamento pesquisada é uma instituição de grande porte, de economia mista, sendo o Governo do Estado de Minas Gerais o acionista majoritário. Foi constituída há aproximadamente trinta e cinco anos. Tem como principais atividades a prestação de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Sua atuação abrange todo o Estado de Minas Gerais, onde possui a concessão desses serviços em 595 municípios.

A Empresa também presta consultoria em outros municípios do Estado, onde não possui a concessão dos serviços de saneamento, bem como em municípios de outros Estados. Seu modelo de gestão tem enfoque na divisão por bacias hidrográficas, sendo a estrutura orgânica composta por Diretorias por regiões de atuação da Empresa. Implementou, no ano de 2003, a gestão por resultados, com o estabelecimento de metas progressivas e específicas para as unidades operacionais, bem como um sistema de remuneração variável compatível com as metas alcançadas. Possui, atualmente, dez mil e quinhentos funcionários.

A Empresa começou o processo de terceirização dos serviços operacionais no início da década de 90. Esse processo surgiu em função de uma necessidade premente de pessoal e não como uma formulação estratégica de longo prazo. Portanto, não haviam critérios definidos para terceirização de serviços. A Empresa começou o processo com as manutenções em redes de água e, posteriormente, com manutenções em redes de esgoto.

Com o passar do tempo a Empresa adotou algumas regras para suportar os serviços terceirizados, voltadas para a contratação de serviços e obras de engenharia, fiscalização e gerenciamento de contratos. No final da década de 90, a Empresa contratou a Coopers&Lybrand para prestar consultoria de reestruturação organizacional, na qual foram inseridas somente recomendações metodológicas para auxiliar no processo de decisão da terceirização. No ano de 2003 foi iniciado na Empresa pesquisada um trabalho voltado à definição de critérios para terceirização de serviços. A Diretoria adotou como política que os serviços estratégicos não seriam terceirizados. Também, os serviços já terceirizados não seriam

primarizados. Dos serviços estratégicos, o serviço operacional inserido pela Empresa foi o tratamento da água, e outros serviços indiretos como análise da água e diagnóstico de sistemas. A Empresa realiza, periodicamente, pesquisa junto aos clientes para avaliação de serviços e imagem institucional.

#### 4.1. Apresentação, discussão e análise dos dados

Na percepção dos entrevistados, no contexto geral, a relação entre a Empresa e suas parceiras é satisfatória no que diz respeito à qualidade dos contratos e à adaptação das parceiras com a sua cultura e procedimentos, podendo ser aperfeiçoada conforme Quadro 2. Empresas que não se adaptam a essas premissas, geralmente, têm seus contratos rescindidos.

**Quadro 2:** Relação Entre as Empresas Contratante e as Parceiras

Tema	Município	
	Belo Horizonte	Ipatinga
Qualidade dos contratos firmados com terceiros e possíveis melhorias	Os contratos são bem elaborados; mas podem ser melhorados com a uniformização de critérios de multas.	Em geral, são bem elaborados. Alguns contratos podem ser melhorados no tocante ao orçamento, na especificação particular e na formulação do termo contratual em bases mais realistas.
Adaptação das empresas terceirizadas à cultura/procedimentos da contratante	As empresas terceirizadas se encontram adaptadas. O processo de adaptação tem duração de 3 meses, aproximadamente.	Algumas empresas se encontram adaptadas, outras não.

Fonte: Dados da pesquisa

Verifica-se a qualidade razoável no teor dos contratos firmados entre a empresa de saneamento e as parceiras, podendo haver melhorias em seu conteúdo, de modo a se aperfeiçoar a fiscalização e avaliação dos serviços, de acordo com as percepções dos entrevistados apresentadas no Quadro 2. Segundo Barthélemy (2004) redigir um contrato pobre é um dos sete pecados capitais de fracasso dos projetos terceirizados.

Nota-se também que, em Belo Horizonte, o período de 3 meses para adaptação dos parceiros à cultura/procedimentos da Empresa é curto, considerando as quatro condições básicas – diálogo, convivência,

confiança e identificação cultural – necessárias para transformar terceiro em parceiro (PAGNONCELLI, 1993).

Em Ipatinga, algumas empresas não se adaptaram à cultura/procedimentos da contratada e mesmo assim, tiveram seus contratos continuados, devido à inexistência de prestadoras de serviços mais qualificadas na região. Neste caso, para transformar o terceiro em parceiro, segundo Coopers&Lybrand apud Pagnoncelli (1993), deverá ser resolvida a adaptação dos fornecedores à cultura e procedimentos da Empresa contratante, de modo a proporcionar melhor desempenho institucional e maior satisfação dos clientes.

A avaliação pelos entrevistados da qualidade dos serviços operacionais terceirizados e a proporção desses serviços em relação ao total dos serviços operacionais nas cidades pesquisadas, estão representados no Quadro 3.

**Quadro 3:** Qualidade dos Serviços Terceirizados e sua Proporção do Total dos Serviços Operacionais

Tema	Município			
	Belo Horizonte		Ipatinga	
	Vantagens	Desvantagens	Vantagens	Desvantagens
		serviços; Pouca confiabilidade junto aos clientes		
<b>Avaliação da Qualidade dos Serviços Terceirizados</b>	Alta produtividade; Liberdade para mobilização de equipes.	Baixa qualificação de pessoal; Baixa qualidade visual dos serviços (sinalização e organização do serviço); Pouco comprometimento com a qualidade dos serviços; Pouca confiabilidade junto aos clientes	Alta produtividade; Liberdade para mobilização de equipes.	Baixa qualidade dos serviços, ocorrendo retrabalhos freqüentes.
<b>Proporção de Serviços Terceirizados do Total dos Serviços Operacionais</b>	<b>Água</b>	<b>Esgoto</b>	<b>Água</b>	<b>Esgoto</b>
	60%	100%	60%	70%

Fonte: Elaboração própria.

Observa-se que os serviços terceirizados são produtivos, mas têm como deficiência freqüentes retrabalhos, devido ao pouco comprometimento das contratadas com a qualidade dos serviços prestados. Segundo Alvarez (1998) a atenção com a qualidade tornou-se um fator obrigatório nas relações de terceirização. Verifica-se na Empresa pesquisada certa desatenção em relação a este fator. O retrabalho, citado pelos entrevistados de Ipatinga, gera custos adicionais para a Empresa, e sob a ótica de Barthélemy (2004), subestimá-los torna-se um risco para a terceirização.

Também, observa-se que o pouco comprometimento de terceiros com a qualidade dos serviços gera desconfiância na Empresa contratante. Daí, percebe-se que o que se aplica na Empresa está incoerente com o que fundamentam os autores Pagnoncelli (1993) e Giosa (2003). Estes autores citam como um dos requisitos para transformar o fornecedor tradicional em parceiro é transformando a desconfiância em confiança.

Nota-se como vantagem relevante a liberdade para mobilização de equipes, sendo uma importante solução para atendimento de serviços emergenciais inclusive. A melhor capacidade de adaptação às mudanças, a agilização e a melhoria da produtividade são fundamentados por Pagnoncelli (1993) como alguns dos benefícios alcançados pelas organizações com a terceirização. Comprova-se com isso a correta atuação da Empresa pesquisada.

A baixa qualidade visual dos serviços e do atendimento aos clientes, no local de execução dos serviços, podem vir a comprometer a imagem da Empresa de saneamento que é responsável pelos mesmos. Verifica-se também o alto índice de terceirização dos serviços operacionais na Empresa, especialmente, com relação aos serviços de esgoto, mesmo a sua terceirização tendo sido iniciada após os serviços de água. Em Belo Horizonte esses serviços já representam 100% do total dos serviços operacionais. Nota-se com isso, uma tendência crescente desse processo na mesma Empresa.

De acordo com a pesquisa realizada, tanto na cidade de Belo Horizonte quanto em Ipatinga, os instrumentos utilizados para fiscalização dos serviços terceirizados são os mesmos, diferindo-se somente em algumas atitudes gerenciais de uma unidade para a outra, relativas ao grau de fiscalização dos serviços terceirizados. Os instrumentos utilizados para fiscalização e avaliação desses serviços são: (1) sistema de gerenciamento de serviços, informatizado, disponibilizado pela empresa de saneamento para os parceiros trabalharem. Nesse sistema, os serviços são programados e baixados

por terceiros e, simultaneamente, a empresa contratante tem acesso ao seu andamento; (2) a Empresa de saneamento realiza a fiscalização dos serviços executados pelos parceiros em campo. Como a Empresa dispõe de equipes em quantidade insuficiente para executar esse trabalho, fica a cargo de cada gerente e de seus engenheiros de operação e manutenção o exercício criativo para acompanhá-los. Na unidade de Belo Horizonte, por exemplo, os serviços de esgoto são 100% fiscalizados. Os serviços de água são escolhidos por amostragem, dependendo do porte da obra, sendo as maiores as escolhidas.

Percebe-se que a Empresa dispõe de bons instrumentos para acompanhamento e avaliação dos serviços terceirizados. Verifica-se que esta condição distingue a Empresa de saneamento de outras empresas, que segundo Coopers&Lybrand apud Pagnoncelli (1993), estabelecer sistemas e controles internos é uma das dificuldades práticas para se transformar terceiro em parceiro.

Entretanto, nota-se certa fragilidade na atividade de fiscalização de campo, decorrente do número insuficiente de engenheiros fiscais. Esta situação, pode acarretar vulnerabilidade em relação à qualidade dos serviços prestados.

No Quadro 4, estão registrados os resultados alcançados pela Empresa pesquisada com a terceirização dos serviços operacionais, segundo os entrevistados, quanto à qualidade dos serviços; à qualidade do atendimento aos clientes; aos custos dos serviços; aos custos com pessoal; à produtividade; à flexibilidade e agilidade nas decisões e; à motivação dos empregados.

#### Quadro 4: Resultados Alcançados com a Terceirização de Serviços Operacionais

Tema	Belo Horizonte			Ipatinga		
	Redução	Aumento	Sem Alteração	Redução	Aumento	Sem Alteração
Qualidade dos Serviços	X*			X		
Qualidade do Atendimento aos Clientes	X			X		
Custos dos Serviços	X**					X
Custos com Pessoal	X			X		
Produtividade		X			X	
Flexibilidade e Agilidade nas Decisões		X			X	
Motivação dos Empregados			X			X

Fonte: Elaboração própria.\* Geralmente nos primeiros 3 meses do início do contrato, período de adaptação da empresa contratada. \*\* Os respondentes não têm certeza se houve redução de custos dos serviços terceirizados.

Verifica-se que os resultados apresentados acima apontam aspectos favoráveis e desfavoráveis para a organização com a terceirização dos serviços operacionais. Percebe-se como favoráveis a redução de custos com pessoal – a Empresa deixando de contratar novos funcionários para atender o volume crescente de serviços, e não promovendo a demissão - ; os ganhos de produtividade e; a flexibilidade e agilidade nas decisões. Nota-se que estes resultados estão coerentes com a citação de Pagnoncelli (1993), como alguns dos benefícios alcançados pelas empresas com a terceirização.

Os aspectos desfavoráveis referem-se à redução da qualidade dos serviços e ao atendimento aos clientes, tendo em vista que as empresas contratadas, geralmente, têm algum contato com os clientes ao executarem os serviços. Segundo Heskett, Sasser e Hart (1994), os resultados qualitativos de um serviço são geralmente difíceis de avaliar e a sua qualidade depende da percepção e expectativa dos clientes.

Os respondentes foram unânimes ao relatar que a motivação dos empregados tenha permanecido inalterada. Isto vem confirmar a política de empregabilidade adotada pela Empresa, ressaltando-se que a Empresa tenha iniciado o processo de terceirização por necessidade de mão-de-obra.

Notou-se também, as divergências de opiniões em relação aos custos dos serviços entre os entrevistados de Belo Horizonte e de Ipatinga. Percebe-se então, que a Empresa não dispõe de instrumentos precisos para verificar se houve ou não redução de custos após a terceirização dos serviços. Segundo Barthélemy (2004), subestimar os custos ocultos da terceirização consiste de um dos riscos de fracasso da terceirização.

De acordo com as informações coletadas, em ambas as cidades pesquisadas houve o consenso entre os entrevistados de que há transferência de *know-how* da Empresa para os parceiros. Porém, há divergências de opiniões em relação às conseqüências que poderiam gerar para a organização. Alguns entrevistados consideram-nas como positivas, sendo uma oportunidade para o aprimoramento da qualificação de mão-de-obra no mercado. Já outros imaginam as conseqüências como uma ameaça de municipalização dos serviços de saneamento e mesmo de privatização da Empresa.

Entende-se que a percepção dos otimistas leve em conta que nos municípios onde a Empresa tem a concessão desses serviços, por questão legal, não pode haver concorrência, enquanto o contrato

estiver em vigor e também por ter validade de trinta anos. Quanto aos outros entrevistados, nota-se a preocupação com o surgimento de empresas concorrentes após o término ou rescisão dos contratos de concessão com os municípios. Outra ameaça seria o Governo do Estado de Minas Gerais, acionista majoritário da Empresa, deliberar sobre sua privatização.

De acordo com a percepção de alguns entrevistados, os clientes se sentem satisfeitos com a qualidade dos serviços executados pela Empresa e insatisfeitos com os terceirizados. Outros entendem que os clientes se sentem satisfeitos com a qualidade de ambos, sendo que os serviços prestados pela própria Empresa proporcionam maior satisfação. Segundo Parasuraman, Zeithaml e Berry (1988), os clientes julgam a qualidade dos serviços prestados, considerando a confiabilidade, responsabilidade, segurança, empatia e tangibilidade. Diante disso, percebe-se que a satisfação dos clientes da Empresa de saneamento está associada às dimensões de confiabilidade, responsabilidade e empatia.

De acordo com o resultado da pesquisa realizada pela Empresa em 2003, os clientes satisfeitos com os serviços de manutenção na rua, com o cumprimento dos prazos e respostas às reclamações e com a simpatia dos funcionários da Empresa, representavam 75,6%, 72,1% e 85,8%, respectivamente. Esse resultado mostra certa contradição com a percepção daqueles entrevistados que disseram que os clientes estão insatisfeitos com a qualidade dos serviços terceirizados, porque estes serviços já representam o maior percentual do total dos serviços operacionais.

O Quadro 5, a seguir, indica as recomendações dos gerentes e engenheiros de operação e manutenção para melhoria da gestão dos serviços operacionais terceirizados, bem como os benefícios para a organização com a sua implementação.

### Quadro 5: Recomendações para Melhoria da Gestão dos Serviços Operacionais Terceirizados

Recomendações	Benefícios para a Organização
Treinar e capacitar os empregados de terceiros;	Melhoria da qualidade dos serviços;
Nos serviços operacionais;	
No atendimento aos clientes;	Melhoria da confiabilidade junto aos clientes.
Aprimorar a sinalização e organização dos serviços.	Melhoria da qualidade visual e da imagem da empresa.
Revisar as planilhas de orçamento por serviços de mesma natureza com custos diferenciados.	Uniformização de procedimentos para fiscalização e medição dos serviços.
Terceirizar os serviços baseando em critérios bem definidos	Favorece o sucesso do processo de terceirização e diminuem-se os riscos.
Intensificar a fiscalização dos serviços terceirizados.	Melhoria da qualidade dos serviços; Ganhos de eficiência no gerenciamento dos contratos e no acompanhamento dos serviços.

Fonte: Dados da pesquisa

Observa-se que as recomendações destinadas a proporcionar benefícios de maior relevância para a organização referem-se ao aprimoramento das empresas parceiras para execução dos serviços e atendimento aos clientes, bem como intensificar a fiscalização dos serviços terceirizados. Neste caso, verifica-se a necessidade de contratação de engenheiros para tal fim. Neste momento surge a necessidade de se exigir das empresas parceiras a aplicação dos padrões ISO 9000 como referencial de qualidade dos serviços operacionais, com vistas a se aperfeiçoar o gerenciamento dos negócios empresariais (ALVAREZ, 1998).

Também nota-se a relevância para a gestão empresarial de se estabelecer bons critérios para a terceirização de serviços, principalmente, quando esses estão associados à atividade fim, como é o caso da Empresa pesquisada. Com isso torna-se necessário a exigência de prestadores de serviços mais qualificados. De acordo com a afirmação de Barthélemy (2004), selecionar a prestadora de serviço errada consiste de um dos riscos de fracasso dos projetos terceirizados.

A avaliação pelos entrevistados relativa à qualidade dos serviços operacionais executados pela Empresa de saneamento e a proporção desses serviços em relação ao total dos serviços operacionais, estão representados no Quadro 6.

### Quadro 6: Qualidade dos Serviços Executados pela Empresa de Saneamento e sua Proporção do Total dos Serviços Operacionais

<b>Tema</b>	<b>Vantagens</b>	<b>Desvantagens</b>
Qualidade dos Serviços Executados pela Empresa de saneamento.	<b>Boa qualificação de pessoal;</b> Boa qualidade visual dos serviços; Confiabilidade dos serviços junto aos clientes; Comprometimento com a qualidade dos serviços	Baixa produtividade; Lei 8666, que regulamenta as licitações públicas, engessa e atrasa o processo de contratação de serviços; Alto índice de absenteísmo; Dificuldade de montagem e mobilização de equipes decorrente: da substituição ser permitida somente quando algum funcionário se aposentar; do limite para utilização de horas extras;
Proporção de serviços executados com equipes próprias	<b>De Água e Esgoto em Belo Horizonte</b>	De Água e Esgoto em Ipatinga
	Água – 40% Esgoto – 0%	Água – 40% Esgoto – 30%

Fonte: Elaboração própria.

Percebe-se, no Quadro 6, a existência de vantagens qualitativas quando os serviços são executados pelas próprias equipes. No entanto, há baixa produtividade decorrente do tempo excessivo gasto para execução dos serviços. Portanto, verifica-se uma perda de escala de produção e conseqüente acréscimo de custos.

Dentre as desvantagens mostradas, a Lei 8.666 pode vir a comprometer o atendimento aos clientes, uma vez que a Empresa não exerce controle sobre as mesmas. As demais desvantagens poderão ser solucionadas com a mudança de política pela Empresa. Nota-se também uma tendência de redução da execução dos serviços operacionais com utilização de equipes próprias. O Quadro 6 também mostra que os serviços de esgoto, na unidade pesquisada de Belo Horizonte, não são mais executados pela Empresa e em Ipatinga, representam somente 30%. Com isso, se observa o surgimento de um risco aparente na Organização, para o qual se deve atentar. Conforme mencionado por Barthélemy (2004), deixar de planejar uma estratégia de saída consiste de um dos riscos de fracasso dos projetos terceirizados.

O Quadro 7, a seguir, apresenta as recomendações dos entrevistados para melhoria da gestão dos serviços operacionais

executados com equipes próprias, bem como os benefícios para a organização com a sua implementação.

**Quadro 7: Recomendações para a Melhoria da Gestão dos Serviços Operacionais Executados pela Empresa de Saneamento**

<b>Recomendações</b>	<b>Benefícios para a Organização</b>
Aperfeiçoar o sistema (informatizado) de controle e gerenciamento dos serviços operacionais;	Melhoria da gestão dos serviços operacionais;
Melhorar a capacitação dos empregados para execução dos serviços operacionais;	Ganhos de qualidade e produtividade na execução dos serviços; Maior satisfação dos clientes;
Contratar funcionários, adquirir veículos e equipamentos para atender o crescimento da demanda de serviços;	Redução do número de horas extras; Melhoria da qualidade dos serviços;
Buscar continuamente o desenvolvimento dos processos operacionais.	Ganhos de qualidade e produtividade; Redução de custos dos serviços.

Fonte: Elaboração própria.

Dentre as recomendações citadas nota-se que os benefícios esperados justificam sua implementação, excetuando-se a necessidade de se avaliar os impactos provenientes do aumento dos custos com a contratação de funcionários, aquisição de veículos e equipamentos. Neste caso, os benefícios esperados para a organização deverão justificar os custos adicionais, nos aspectos qualitativo e financeiro.

Os dados da pesquisa demonstraram a necessidade de se ajustar o sistema informatizado utilizado, com vistas à geração de relatórios mais completos de controle e gerenciamento dos serviços operacionais.

Com relação à capacitação dos empregados, embora tenham uma qualificação razoável, percebe-se a necessidade de melhoria no sentido de se obter ganhos, especialmente, de produtividade, para se reduzir os custos adicionais com horas extras, bem como se evitar a contratação de pessoal.

As diferenças qualitativas entre os serviços operacionais terceirizados e não terceirizados são registradas no Quadro 8 a seguir.

### Quadro 8: Diferenças Qualitativas Entre os Serviços Terceirizados e Não Terceirizados

Serviços Terceirizados	Serviços Não Terceirizados
Alta produtividade	Baixa produtividade
Serviços de menor qualidade	Serviços de maior qualidade
Liberdade para mobilização de equipes	Restrições para mobilização de equipes
Menor comprometimento com a qualidade dos serviços	Maior comprometimento com a qualidade dos serviços
Maior flexibilidade e agilidade nas decisões	Menor flexibilidade e agilidade nas decisões
Qualidade inferior de atendimento aos clientes	Qualidade superior de atendimento aos clientes
Cientes menos satisfeitos	Cientes mais satisfeitos

Fonte: Elaboração própria.

Ao se comparar os resultados das avaliações dos serviços terceirizados com os não terceirizados, percebe-se que ambos possuem aspectos qualitativos peculiares. Também observa-se que as qualidades de um suprem as deficiências do outro, comprovando-se as diferenças existentes entre os referidos serviços.

Visando minimizar os problemas oriundos da falta de pessoal a Empresa de saneamento decidiu pelo caminho da terceirização e obteve resultados qualitativos satisfatórios, mesmo precisando se aprimorar em aspectos como comprometimento com a qualidade dos serviços e com o atendimento aos clientes.

Com o estudo pode-se perceber que o sucesso obtido pela Empresa se deve à soma dos serviços terceirizados e não terceirizados como parte integrante do seu modelo de gestão, e foi comprovado pelo alto índice de aceitação dos clientes. Para alcançar maior eficiência em sua gestão, segundo a afirmação dos autores Pagnoncelli (1993) e Giosa (2003), a Empresa deverá transformar seus fornecedores em efetivos parceiros, consolidando as relações de confiança, de negociação: “ganha-ganha”, com postura criativa, pró-ativa e de maior integração.

## 5. Conclusões

Este estudo mostrou claramente a existência das diferenças qualitativas entre os serviços operacionais terceirizados e não terceirizados na Empresa de saneamento pesquisada. Constatou-se como principais diferenças a qualidade dos serviços, produtividade,

comprometimento das empresas com a qualidade dos serviços e com o atendimento aos clientes, flexibilidade e agilidade nas decisões, bem como à percepção dos clientes sobre a qualidade desses serviços.

Verificou-se também a existência de alguns riscos para a Empresa com a terceirização como: transferência de *know-how* para o parceiro; de não precisar os custos da terceirização; de não implementar critérios bem definidos para terceirização, tendo em vista que os serviços operacionais são associados à atividade fim da Organização e; deixar de planejar uma estratégia de saída, observando-se a tendência crescente de terceirização dos serviços em referência.

Frente aos resultados auferidos com a pesquisa na organização, conclui-se ser perfeitamente justificável e benéfico para a gestão das empresas de saneamento a prestação de serviços operacionais com equipes próprias e com terceiros. Nota-se que as diferenças qualitativas entre os serviços terceirizados e não terceirizados são complementares, podendo-se transferir as qualidades de um como aprendizado às deficiências do outro. Para tanto, faz-se necessário observar as recomendações apresentadas pelos profissionais especialistas nesses serviços, citadas nos Quadros 5 e 7 deste estudo.

Estudos adicionais devem ser desenvolvidos para as questões aqui propostas, sugerindo-se uma abordagem voltada ao estabelecimento de critérios para terceirização de serviços nas empresas de saneamento, levando-se em conta as peculiaridades técnicas e regionais da área de atuação de cada empresa. Além disso, o desenvolvimento de estudos voltados ao aperfeiçoamento qualitativo dos serviços operacionais, voltado ao aperfeiçoamento técnico das equipes próprias e das empresas terceirizadas.

A associação de serviços terceirizados e não terceirizados, revelada neste artigo, evidencia e sugere aos empresários e executivos alternativas para a gestão de seus negócios, com vistas a se formular estratégias e se almejar benefícios diferenciados e compatíveis com o cenário globalizado, em um mercado cada vez mais competitivo, em que possa prevalecer a noção de parcerização.

Caberá portanto, aos gestores de negócios identificar os benefícios para suas organizações ao optarem pela terceirização de serviços, que de acordo com Pagnoncelli (1993), poderão estar associados, principalmente, à focalização na atividade principal; à flexibilidade; à agilização; à melhoria da qualidade do produto ou serviço; à produtividade; à redução de custos e à redução do imobilizado.

## Referências

- ALVAREZ, M. S. B. **Terceirização**. 3.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 3.ed. Lisboa. Edições 70, 2004.
- BARTHÉLEMY, J. Os sete pecados capitais da terceirização, **GV Executivo**, v.3, n.1, fevereiro-abril, 2004. (Traduzido por Pedro F. Bendassolli).
- COOPERS & LYBRAND. **Contratos de gestão, concessão de serviços e privatização: modelos internacionais**. Campinas: UNICAMP, 1993.
- GIOSA, L. A. **Terceirização**. 5.ed. São Paulo: Pioneira, 2003.
- HESKETT, J. L.; SASSER, W.E.; HART, C.W. **Serviços revolucionários: mudando as regras do jogo competitivo na prestação de serviços**. São Paulo: Pioneira, 1994.
- MEIRA, J. F. **COPASA: Avaliação de serviços e imagem institucional**. Belo Horizonte, 2003.
- NASSIF, L. Terceirização consagra a qualidade, **Folha de São Paulo**, edição 3, abril de 1994 (suplemento especial).
- PAGNONCELLI, D. **Terceirização e parceirização: estratégias para o sucesso empresarial**. Rio de Janeiro: Sindicato Nacional dos Editores de Livros, 1993.
- PARASURAMAN, A.; ZEITHAML V. A.; BERRY, L. L. Servqual: A multiple-item scale for measuring consumer perceptions of service quality. **Journal of Retailing**, v. 64, n. 1, p. 12-40, 1988.
- YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.