

ARTIGO**A DECISÃO DE TERCEIRIZAR OU PRIMARIZAR: UM ESTUDO DE CASO EM UMA MINERADORA***

Luiz Alex Silva Saraiva¹, Marcos Aurélio da Silva²

RESUMO

Este trabalho teve como foco o estudo dos fatores que influenciam a tomada de decisão entre a primarização ou terceirização da área de manutenção industrial. A metodologia utilizada foi a pesquisa qualitativa para captar a percepção dos entrevistados, descritiva para identificar a opinião destes que vivenciam a manutenção. O universo da pesquisa foi composto por profissionais com mais de quinze anos de empresa envolvidos na tomada de decisão das áreas de manutenção, sendo estes: gerentes de área, engenheiros, analistas e supervisores técnicos responsáveis pelas áreas de manutenção, programação, planejamento, controle e engenharia de manutenção. A amostra foi não probabilística por acessibilidade, totalizando 12 profissionais. Os resultados identificaram que atualmente os fatores que influenciam a tomada de decisão na maioria das vezes são fatores racionais através de procedimentos padronizados que respondem a questão de custo x benefício, aliado a valor agregado, especialização, dentre outros. Mas também se observou que a influência política aliada ao interesse da empresa também é fator de influência para tomada de decisão.

Palavras-chave: Primarização, terceirização, manutenção, tomada de decisão.

ABSTRACT

In this paper we deal with factors that influence decision making of outsourcing or re-insourcing maintenance industrial area. We adopted a qualitative research strategy, to get interviewers perception about this subject. Our universe was compose by professionals with more than 15 years working at maintenance areas of the company, as area managers, engineers, analysts, and technical supervisors in

* Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada no XXIX Encontro Nacional de Engenharia de Produção, realizado na cidade de Salvador em 2009.

¹ Doutor em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professor Adjunto do centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração da Universidade Federal de Minas Gerais. Endereço completo para correspondência: Av. Antonio Carlos, 6627, Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Ciências Econômicas, Departamento de Ciências Administrativas, Pampulha, Belo Horizonte – MG. CEP: 31270-901. Telefone: (31) 3409-7235. E-mail: saraiva@face.ufmg.br.

² Bacharel em Administração pela Faculdade de Ciências Administrativas e Contábeis da Fundação Comunitária de Ensino Superior de Itabira (FUNCESI). Funcionário da Vale. Endereço completo para correspondência: Rua Minerva, 93, Vila Amélia, Itabira – MG, CEP: 35900-252. Telefones: (31) 3839-5323. E-mail: marcos.aurelio.silva@vale.com

charge of maintenance areas like programming, planning, control and maintenance engineering. Sample was non probabilistic by accessibility, with 12 professionals. Main results suggest that actually, in most part of cases, factors which influence decision making are rational ones, based on standard procedures about cost and benefits relation, associated to aggregate value, specialization, among others elements. However, it was also observed political influence associated to companies' interests in decision-making.

Keywords: Outsourcing, re-insourcing, maintenance, decision making.

1 INTRODUÇÃO

Em busca da diferenciação de seus concorrentes no mercado, as organizações contemporâneas têm a necessidade de tomar decisões para obter sucesso em suas operações e processos produtivos. Para Miller et al. (2003), embora a maioria dos estudos relacionados à decisão seja baseado no modelo racional, encontram-se, mais frequentemente do que se poderia supor, decisões baseadas em aspectos não racionais, como o comportamento dos decisores e as relações de poder.

No setor industrial mais especificamente, houve um momento em que a decisão pela terceirização buscava somente a redução de custos, com uso extensivo de trabalhadores pouco qualificados, período em que não se considerava que determinados setores são mais produtivos e eficazes com mão-de-obra própria (SARAIVA et al., 2008). Todavia, em um cenário de crescente competição, a decisão de terceirizar ou primarizar atividades produtivas demanda dos gestores atenção à estratégia competitiva da organização e às demandas do mercado para que não haja perdas de produtividade e competitividade, um processo resolvido de maneira formal, detalhada, consistente e transparente (SHIMIZU, 2001).

Em indústrias, as gerências de manutenção despendem esforços para garantir a disponibilidade física de equipamentos para um ritmo de produção crescente, o que sugere a importância desta área para o sucesso do processo produtivo, tanto em termos de confiabilidade quanto de produtividade, o que tem levado muitas

empresas a rever conceitos quanto à terceirização de seus setores de manutenção. Há diversos aspectos a considerar neste processo decisório, como, por exemplo, a eventual oferta de profissionais especializados no mercado de trabalho, o retorno direto do investimento em treinamento e desenvolvimento de pessoal próprio, e a heterogeneidade das terceirizadas, pois da mesma forma que há empresas especializadas que detêm conhecimento e tecnologia, com isso agregando valor ao negócio da contratante, depara-se com empresas que têm como objetivo apenas “vender mão-de-obra”.

Quando o setor em questão é o de mineração, outros elementos afloram no processo decisório. Por um lado, nele são encontrados instalações e equipamentos de grande porte, distintos das demais indústrias, e que, por isso demandam profissionais com qualificação específica, o que pode inviabilizar a terceirização se o foco é apenas a redução de custos. Por outro, o impacto ambiental da atividade pode levar a pressões políticas no sentido de buscar compensações pela extração mineral, via de regra pela geração de empregos e melhoria das condições de vida da população local, o que induz à primarização de atividades. Assim, ainda que estudos de viabilidade sobre a primarização ou terceirização de atividades sejam feitos com base em procedimentos técnicos, pressupõe-se que a tomada de decisão nem sempre é racional em virtude da influência de outros elementos no processo.

Expostos estes pontos, o objetivo neste artigo é identificar e analisar os fatores relacionados à decisão de primarizar ou terceirizar a manutenção industrial, o que foi feito por meio de uma pesquisa qualitativa, baseada em um estudo de caso, no setor de mineração. Após esta introdução, são apresentados os argumentos que compõem o referencial teórico, a metodologia, a análise dos dados e as considerações finais.

2 TOMADA DE DECISÃO

Nas organizações a todo momento é necessário tomar decisões diante da necessidade de obtenção de competitividade para o alcance dos objetivos. Para isto é necessário alterar muitas das vezes seus processos produtivos, controle operacional e estrutura funcional, buscando atingir a melhor produtividade de seus ativos para alcançar a lucratividade, o que é ratificado por Miller et al. (2003) quando afirmam que a decisão organizacional é amplamente estudada a partir de uma diversidade de paradigmas, apresentando multiplicidade de teorias, modelos e metodologias. Estudar a tomada de decisão é importante para entender como e porque as organizações chegam a ser o que são. Na maioria das vezes são tomadas decisões racionais, que compreendem técnicas matemáticas e estatísticas. Porém a tomada de decisão também pode ser vista como foco da atividade política, abrindo assim um espaço para o pouco observado, mas influente mundo subterrâneo das decisões. Existe, então, um contraste entre a tomada de decisão vista como um pré-requisito funcional da organização eficaz e como uma atividade política (MILLER et al., 2003).

Saraiva e Gramiceli (2003) sustentam que em torno da decisão nas organizações têm havido expressivos embates teóricos, ora enfatizando os pressupostos racionais da decisão, ora as variáveis comportamentais e, por vezes, as relações políticas da vida organizacional. De acordo com estes autores, pode-se afirmar que como vários fatores condicionam os resultados das organizações, se há pouco tempo o que definia a competitividade eram o preço e qualidade, a rapidez de resposta ao mercado tem sido considerado hoje um fator estratégico.

A maioria dos estudos engloba a tomada de decisão sob a ótica racional. Para Pereira (1997), a racionalidade pode ser definida como a capacidade de usar a razão para tomar decisões entre alternativas pré-definidas, e já que ela advém do ser humano, cabe a este julgar os riscos e as consequências de sua escolha. Simon (1971) aprofunda esta perspectiva, discutindo a racionalidade pelo menos sob

quatro visões: quando é baseada em fatos e dados mensuráveis, trata-se de racionalidade objetiva; quando são necessárias informações, conhecimentos reais e ou experiências pessoais, é uma racionalidade subjetiva; quando a decisão é tomada por um ato de vontade objetivando a adequação dos meios aos fins, diz respeito à racionalidade consciente; e por fim, há a racionalidade deliberada, provocada para atender aos objetivos da organização ou do indivíduo. Estas perspectivas não escapam da crítica, feita pelo próprio Simon (1971), de que para ser decisão racional, é preciso haver racionalidade perfeita, o que implica decidir com base em todas as informações e seus possíveis efeitos, algo inviável em um contexto que preza pela rapidez (MOTTA, 2001).

Face a tais limitações, os estudiosos passaram a buscar outros fatores para analisar a tomada de decisão, o que levou à perspectiva comportamental. Nessa corrente, considera-se a influência de variáveis não racionais no processo decisório. Como qualquer envolvimento humano introduz incerteza, as decisões organizacionais, em muitos dos casos, se baseiam em nada mais do que a intuição. Características como a origem do decisor, seu acesso à informação, experiência profissional, ou mesmo o humor, podem ser decisivas para explicar por que se decide desta ou daquela forma. Um exemplo típico é a invocação do *feeling*, algo como uma intuição baseada em experiência profissional que, em muitos casos chancela decisões formais. Esta abordagem é criticada porque coloca em um segundo plano os elementos racionais, que, embora imperfeitos, não podem ser dispensados como chega a ocorrer em decisões cujos critérios são “pessoais”.

A partir das críticas aos dois modelos, emergiu a escola política na tomada de decisão, que considera as relações de poder entre coalizões, grupos e indivíduos. Não se deixa de lado objetivos racionais a serem alcançados no âmbito da organização, e tampouco que a satisfação de todos os empregados é praticamente impossível, o que demanda ajustes políticos variados. Estas contínuas e irrestritas negociações partem das regras organizacionais, mas procuram colocá-las em perspectiva, de maneira a politizar o processo, que pode ser efetivamente emperrado sem a colaboração das pessoas. Como diz Motta (2001), os gestores

lidam com um arcabouço de poder em que há dificuldades na distribuição e uso de recursos, o que demanda, sempre, ajustes. Mas, nem por isso, se deve perder a perspectiva de porque se negocia – há objetivos racionais em cena, e ignorá-los é destituir o projeto organizacional de sentido.

3 TERCEIRIZAR OU PRIMARIZAR A MANUTENÇÃO INDUSTRIAL?

Em organizações industriais, como já discutido por diversos autores, a função de manutenção assume um caráter altamente estratégico, respondendo, em alguns casos, pelo sucesso dos processos produtivos. Qualquer processo relacionado à área, assim, assume contornos críticos, principalmente se o que está em foco é a decisão de primarizar ou terceirizar esta área.

A manutenção é definida por Mirshawka e Olmedo (1993) como um conjunto de ações que permite manter ou restabelecer um bem em um estado especificado ou ainda uma medida para garantir um determinado serviço, portanto, busca aumentar a disponibilidade dos equipamentos, que é a relação entre o tempo em funcionamento e o tempo total. De acordo com eles, a manutenção pode ser dividida em cinco tipos: de melhoramento, corretiva, preventiva sistemática ou programada; preventiva condicional e, ainda, manutenção preditiva. A manutenção de melhoramento busca eliminar a necessidade de manutenção na matriz produtiva por meio de novos materiais e técnicas. A manutenção corretiva deveria ser a menos utilizada, pois gera perdas devido à parada das máquinas e/ou equipamentos. A manutenção preventiva sistemática é feita conforma um esquema periódico (tempo, horas de operação etc.), de forma a reduzir falhas inesperadas, ou atender a exigências da produção ou segurança. A manutenção preventiva condicional é efetuada de acordo com a informação de um inspetor (instrumentos ou sentidos humanos) ou de uma medida de desgaste (monitoramento). Por fim, a manutenção preditiva se baseia na estatística associada a instrumentos de medição, que possibilitam prever até quando o equipamento vai operar.

Se a opção da organização é pela terceirização, o foco é a desverticalização produtiva por meio da transferência de processos industriais e a prestação de serviços a outras organizações para o ganho de competências centrais. A terceirização desloca atividades “para fora”, para serem executadas por empresas especialistas, capazes de possibilitar ganhos para ambas as partes (QUEIROZ, 1998). Neste contexto, fatores de produção correspondem aos recursos necessários ao planejamento e execução das atividades, e incluem pessoal, facilidades, equipamentos, métodos, tecnologia e outros ativos, enquanto a tomada de decisão diz respeito à responsabilidade pela escolha sobre certos elementos envolvidos nas atividades transferidas.

A formação de parcerias permite às empresas concentrarem em atividades-fim ou *core business* deixando para outras a execução de atividades por ela exercidas. Dentro destas estratégias de gestão está a terceirização e, mais recentemente, a quarteirização. Para isto é necessária a cooperação e a parceria. Entretanto, nem sempre existe esta parceria e sim subordinação das respectivas contratadas à empresa contratante. Pode-se afirmar que, quanto ao processo de terceirização e quarteirização no Brasil, são poucas as organizações que estruturam o processo adequadamente. Em geral há pressão pelo tomador de serviços e, muitas vezes, o terceiro quarteiriza somente para lucrar, reflexo de uma postura muito comum de perseguir a lucratividade com o menor custo possível. A terceirização é interessante quando a empresa contratada possibilitar um resultado melhor para todo o processo. Resultado melhor não necessariamente implica redução do custo direto, mas melhoria de desempenho no custo total, o que inclui segurança, qualidade, desempenho e tecnologia com aplicação de conhecimento não disponível na empresa, extrapolando a mera análise de custos e investimentos (PORTER, 1986).

Se a primarização é o caminho a ser adotado, trata-se precisamente do inverso do processo de terceirização (DRUCKER, 1994), tendo surgido esta abordagem no início do século XXI em razão dos efeitos negativos da terceirização de mão-de-obra. Porter (1986) evidencia a importância das atividades executadas internamente para a competitividade de uma empresa, o que só é possível mediante a análise da

cadeia de valor da empresa, um conjunto de atividades executadas em uma organização para projetar, produzir, comercializar e sustentar seus produtos.

Quinn et al. (1998) apresentam um processo de escolha das atividades a serem primarizadas, de forma que a primeira fase corresponde à definição de cada tarefa na cadeia de valor, como um serviço que pode ser produzido interna ou externamente. Em seguida, busca-se responder a uma série de perguntas dentro da seguinte linha: é possível obter ou poder alcançar o mais alto padrão neste serviço? Se a resposta seja afirmativa, deve-se torná-lo parte da estratégia? Se a resposta for negativa, quais as possibilidades para terceirizar a atividade ou formar alianças estratégicas com quem realmente tenha capacidade superior? Para a escolha das atividades a serem ou não terceirizadas, assim, estes autores sustentam que a gerência deve concentrar as energias da organização em dois conjuntos de atividades: aqueles onde possa criar valores únicos e os que deve controlar para manter sua supremacia nos aspectos críticos.

Do ponto de vista racional, pode-se decidir pela primarização analisando-se as condições da atividade em questão, sob duas dimensões. A primeira dimensão – estratégica ou não estratégica – considera o nível de importância e o potencial da atividade quanto à sua contribuição para a obtenção de vantagens competitivas de longo prazo para a organização. Para determinadas atividades, este nível de importância pode variar de acordo com o tamanho e tipo da organização, e pode ser avaliada em função de alguns fatores como custos, receitas, potencial de ganhos, impactos operacionais entre outros. A segunda dimensão – competitiva ou não competitiva – diz respeito ao nível de competitividade que a atividade em questão apresenta em comparação com similares disponíveis no ambiente externo. A avaliação deste nível pode ser feita com base em diversos fatores como o custo dos serviços, o tempo de resposta, a tecnologia utilizada, a experiência etc.

De acordo com Dunn (2004), as atividades que apresentam importância estratégica e que têm um desempenho competitivo devem continuar sendo executadas pela própria organização. As que detêm uma importância estratégica para a organização, mas não apresentam um desempenho competitivo frente ao mercado externo,

podem ser terceirizadas de imediato. Outra opção mais interessante, porém a longo prazo, é buscar mudanças para a melhoria do desempenho da atividade. Neste caso, durante o processo de transição, a atividade seria terceirizada, ficando já estabelecido o retorno da mesma, em face de ser fonte de vantagem competitiva. As atividades que não apresentam importância estratégica para a organização e que não retratam um desempenho competitivo podem ser terceirizadas, pois tentativas de melhoria levariam à possibilidade de ganhos não significativos. Aquelas atividades que não detêm uma importância estratégica, mas apresentam desempenho competitivo, levam a um leque maior de possibilidades, como disponibilizar a atividade para venda, terceirizá-la, aumentar seus limites e perfil visando torná-la uma fonte de vantagem competitiva etc.

4 METODOLOGIA

A estratégia metodológica adotada neste estudo foi qualitativa, apropriada para a avaliação formativa, na qual a postura do pesquisador é de captar a perspectiva dos entrevistados, sem partir de um modelo preestabelecido. Dentro desta estratégia, foi feito um estudo descritivo, com pesquisa documental associada à investigação de campo, em uma organização industrial de grande porte do setor de mineração, escolhida em fundação de abrigar diferentes estruturas de manutenção.

A partir do seu universo ligado à área de manutenção, foram abordados, por meio de entrevistas individuais em profundidade, com base em roteiros semi-estruturados, 12 profissionais do nível gerencial (engenheiros, analistas e supervisores que controlam a manutenção e representam a inteligência das gerências da área), sendo 2 gerentes de área (de um total de 7 da empresa que atuam na região), 1 engenheiro de *staff* (de um total de 5), 3 analistas de engenharia (de um total de 9), e 6 supervisores (de um total de 20). O critério para sua seleção considerou o mínimo de 15 anos de serviço na empresa, o que os permite comparar a terceirização e a primarização ao longo dos anos.

Os dados foram tratados por meio da análise de conteúdo, com foco na questão decisória, e nos elementos da terceirização e da primarização. A principal limitação da pesquisa se refere à disponibilidade de informações, uma vez que as gerências da empresa julgaram ser confidenciais, por exemplo, dados referentes a salários, entre outros. Na Figura 1 é apresentado o macro-processo da estrutura da manutenção das minas do sistema sudeste da empresa pesquisada, uma mineradora industrial de grande porte, atuando em vários países, tendo iniciados suas atividades no quadrilátero ferrífero, onde foi feita a pesquisa.

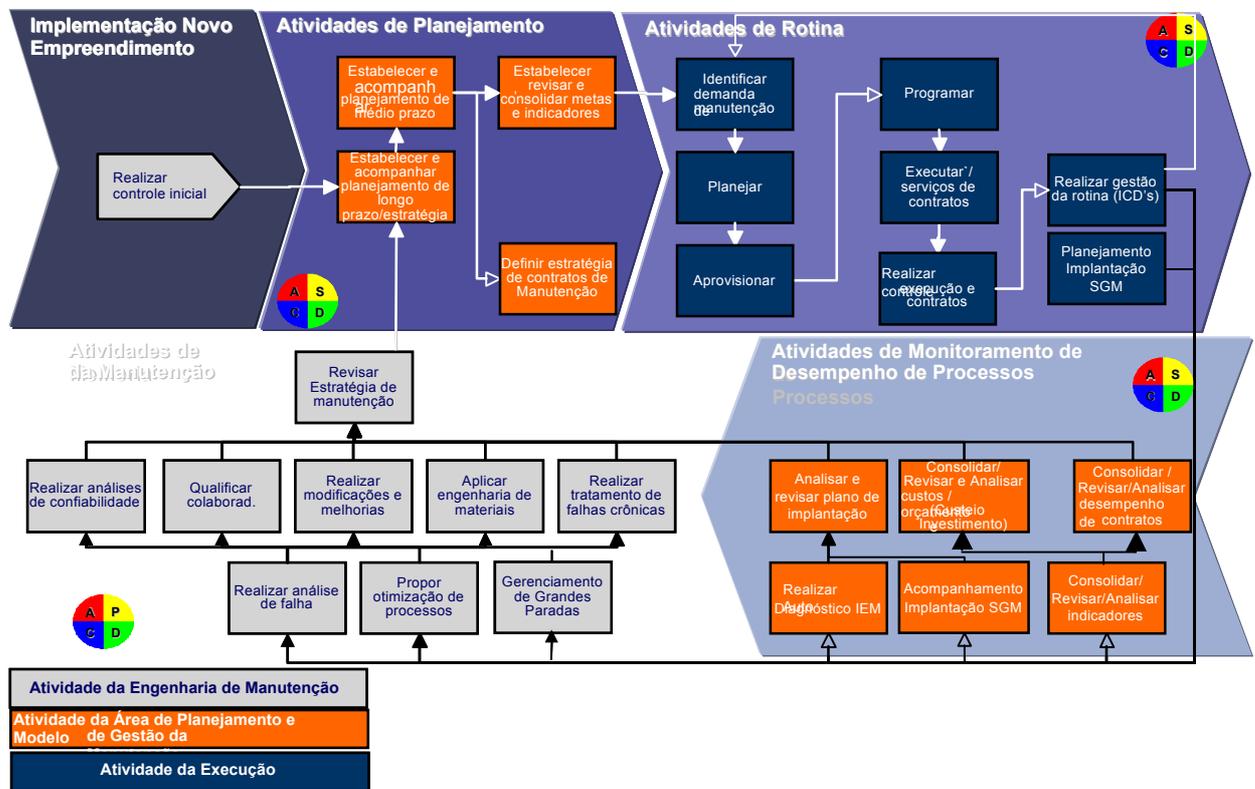


Figura 1 – Macro-processo da estrutura da manutenção das minas da região do quadrilátero ferrífero

Fonte – CVRD (2005).

5 ANÁLISE DOS DADOS

5.1 A TERCEIRIZAÇÃO NAS ÁREAS DE MANUTENÇÃO

A terceirização nas áreas de manutenção do sistema Sudeste da empresa se iniciou cerca de cinco anos antes de sua privatização por meio de pequenos contratos que davam suporte à sua equipe de manutenção de equipamentos industriais e de mina à medida que a equipe de empregados, até então totalmente primarizada, foi se aposentando. Antes da privatização a gestão na empresa era emperrada por regulamentos como a Lei 8.666, de 1993, que regula licitações e contratos administrativos de obras, serviços, compras, alienações e locações no âmbito dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. De acordo com a lei, as obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações da administração pública, quando contratadas com terceiros, são necessariamente precedidas de licitação (BRASIL, 1993). Isso fazia do processo de terceirizar algo lento e burocrático, mas que compensava, segundo o entrevistado 10, pelo custo barato da mão-de-obra face às dificuldades para o aumento do quadro de pessoal ndas empresas públicas. Antes da privatização, assim, a terceirização foi usada como forma de driblar uma legislação que dificultava a contratação imediata da mão-de-obra necessária ao crescimento da empresa, além de ter o foco, já mencionado, de redução de custos.

Toda grande empresa que passa de estatal para privada, tende a expandir seus negócios, e não foi diferente neste caso. Pode-se dizer que, após sua privatização, a empresa passou por uma reestruturação organizacional que a levou a um rápido e contínuo crescimento, com a intensificação e diversificação de seus negócios. Assim que a empresa foi privatizada em 1997, definiu-se que na manutenção das áreas de britagem das minas de cauê e conceição, em Itabira, seria implantado um projeto piloto de terceirização, com a transferência total, para as contratadas, da rotina de execução, ficando sob responsabilidade da empresa a inspeção, planejamento, programação, controle e acompanhamento técnico dos serviços.

Depois da privatização, segundo o entrevistado 1, a terceirização foi uma estratégia utilizada pela empresa para proporcionar crescimento e expansão das atividades. O processo de terceirização, de acordo com o entrevistado 5, foi uma alternativa para

buscar no mercado empresas que agregassem valor ao negócio e proporcionassem menor custo, prática que é muito comum no mercado, segundo ele. Os discursos dos entrevistados enfatizam que a terceirização era necessária para que a empresa evoluísse, a um custo mais baixo, já que as despesas eram inferiores em relação à manutenção com mão-de-obra própria. Estes posicionamentos confirmam as reflexões de Pinheiro (1999) quanto à terceirização, ao afirmar que surge no propósito criar de estratégias voltadas para a flexibilização, a focalização de atividades e/ou aumento da produtividade e competitividade por meio da redução de custos.

Inicialmente na empresa, os contratos eram elaborados e executados basicamente no modelo de contratação de mão-de-obra, com empresas pequenas, com baixa qualificação técnica. O entrevistado 2 chegou a chamar os resultados da terceirização naquela época de desastrosos e revelou que na área em que trabalhava, a terceirização da manutenção de uma frota de perfuratrizes secundárias praticamente levou ao sucateamento de toda a frota. Daí ser coerente o depoimento do entrevistado sobre a terceirização ter sido iniciada sem critérios, e que as terceiras ofertavam mão-de-obra sem serem especializadas no serviço pelo qual estava sendo contratados, descaracterizando o conceito da terceirização – a transferência de parte das atividades para empresas nelas especializadas.

A partir do depoimento do entrevistado 7, que afirma que várias terceirizações foram equivocadas pois se pensava apenas em pagar menos por uma mão-de-obra que deveria realizar as mesmas atividades anteriormente executadas pela contratante, percebe-se que o o foco era apenas a redução de custos. Os discursos dos entrevistados demonstram que, no princípio, a preocupação era basicamente com ganhos econômicos; o mais importante propósito era o lucro da empresa a partir da contratação de terceiros com o menor custo possível, o que constituiu um ganho falso, pois posteriormente se detectou o equívoco do processo, baseado em empresas não especializadas com trabalhadores desqualificados.

A execução dos contratos não era eficiente, e isso trazia resultados negativos. As máquinas possuíam manutenção de má qualidade, o que tornou inviável o

investimento em sua reforma posteriormente. A terceirização custou mais caro pois estes equipamentos são de alto valor e tiveram de ser substituídos, o que confirma a teoria sobre o tema. Romanoschi (1994) aponta a falta de planejamento no equivocado processo de implantação da terceirização em empresas brasileiras, no que concorda Oliveira (1994) ao discutir que um dos mais comuns erros é esperar resultados de curtíssimo prazo.

Os entrevistados 3 e 4 afirmaram que os contratos com as terceirizadas passaram por uma evolução e que realmente estão atrelados aos resultados que as contratadas proporcionam à organização. Ao longo dos últimos anos, os modelos de contratação da empresa evoluíram por meio da contratação por serviços, sendo atualmente usada a contratação por resultados: o contrato é vinculado aos resultados obtidos e ao cumprimento das metas pactuadas, buscando-se uma relação de parceria, o que constitui fator crítico de sucesso para o processo. Há um foco maior na especialização das contratadas e isso gerou resultados até melhores do que os do passado, quando as atividades eram executadas por empregados da própria empresa.

As terceirizações levadas a cabo com empresas especializadas nas atividades de manutenção obtiveram sucesso, agregando valor para a contratante. Pelas entrevistas se percebe que este tipo de contrato realmente logrou êxito, tendo sido exposta explicitamente a satisfação dos empregados com esta forma de terceirização, o que confirma os achados de Vidal (2001) de que a terceirização, quando executada por especialistas possibilita ganhos para ambas as partes, provocando mudanças na estrutura da empresa contratante.

5.2 POLÍTICA DE TERCEIRIZAÇÃO E SUA INFLUÊNCIA NA TOMADA DE DECISÃO

Na empresa pesquisada, a terceirização é regulada por diversas normas internas, entre as quais destacam-se a Decisão do Conselho de Administração de 1999 (DCA 0079/1999) e a Decisão da Diretoria Executiva de 2003 – DDE 0387/2003 (CVRD,

2005). A DCA 0079/1999 estabelece a política de terceirização na empresa, tratando esta ferramenta como a transferência a terceiros de atividades não estratégicas e de gestão, tendo por objetivo principal a obtenção de vantagens econômicas ou tecnológicas, observadas as regras legais aplicáveis ao assunto e os riscos/conseqüências inerentes ao mesmo (CVRD, 1999). A DDE 0387/2003 estabelece que qualquer aquisição, inclusive a terceirização, deve buscar oportunidades de redução de custos. Embora a DCA 0079/1999 e a DDE 0387/2003 deixem claro que a obtenção de vantagem econômica é objetivo da empresa ao adotar a terceirização, o manual de terceirização menciona que a terceirização tem custos bem próximos àqueles gastos com mão-de-obra própria (CVRD, 2005).

Com o objetivo de padronizar os processos de terceirização e garantir sua aplicação de forma estratégica e legal, em 1999 a empresa criou e normatizou a sua política de terceirização (CVRD, 2005), estabelecendo critérios para a condição de terceirizar ou não determinada atividade. Por se tratar de empresa de grande porte, com atividades diferenciadas em vários estados, ainda que baseada em princípios legais, a terceirização crescia de forma despadronizada em função das necessidades de cada negócio e das peculiaridades de cada região.

Durante as entrevistas pôde-se perceber que a maioria dos entrevistados entende que a política de terceirização da empresa é aplicada e compreendida. O entrevistado 7, por exemplo, disse saber que não pode ter um mecânico da própria empresa se houver um mecânico de uma terceirizada, e que se isso ocorresse receberia o nome de paralelismo. O entrevistado 4 garantiu que a política de terceirização é amplamente divulgada em toda a empresa e principalmente para os supervisores, que na grande maioria das vezes atuam também como gestores de contrato. Afirmou ainda que por lidarem diretamente com a terceirização, os supervisores passam por um curso de formação de gestores de contratos, sendo posteriormente avaliados para sua certificação, ratificando Magalhães et al. (2009).

Os entrevistados afirmam que a política de terceirização da empresa orienta adequadamente o processo de terceirização, sendo assim um fator para a decisão racional. Entretanto, constatou-se também que parte dos entrevistados acham que a

esta política não é aplicada na íntegra, sendo, para alguns, regionalizada. O entrevistado 5 acredita que a utilização parcial da política se deve à dispersão geográfica da empresa, o que deveria ser considerada neste processo. O entrevistado 1 afirma que a existência de uma política de terceirização não garante sucesso ao processo, pois muitos gestores não são preparados nem para elaborar o contrato, e tampouco para controlar sua execução; o que pode gerar um passivo para a contratante – uma falha, portanto, na racionalidade do modelo decisório sugerido pelo documento. Este aspecto confirma que algumas decisões, por mais racionalmente lastreadas que se apresentem, são associadas a algum risco que pode trazer problemas para a organização (SIMON, 1971).

5.3 A DECISÃO DE TERCEIRIZAR OU PRIMARIZAR

Após a terceirização de várias áreas de manutenção, principalmente nos últimos 3 anos, pôde-se perceber que a gestão da empresa deparou-se com algumas falhas neste processo, o que a levou a desenvolver dentro da gerência de engenharia de manutenção, procedimentos para estudos de viabilidade entre primarização e terceirização nas áreas de manutenção. A partir deles as decisões são tomadas pelos gerentes gerais, que as encaminham para a diretoria de departamento, e de lá para a diretoria executiva – um processo de decisão racional cujas decisões são repassadas do topo para a base (fluxo *top-down*).

Contudo, os estudos sobre a viabilidade da terceirização e da primarização são realizados pela base e repassados aos superiores hierárquicos (fluxo *down-top*). O entrevistado 1 afirma que os envolvidos é que tomam a decisão de terceirizar ou não as atividades, o que demonstra um sentimento de fazerem parte do processo por participarem da análise de viabilidade. E precisamente por estarem diretamente envolvidos no processo, os envolvidos podem influenciar e, em alguns casos, contrariar a racionalidade planejada.

Por isso, para melhor fundamentar tais procedimentos, a empresa estabeleceu padrões para auxiliar a tomada de decisão de primarização ou terceirização de

atividades de manutenção mecânica. O objetivo é estabelecer uma estratégia para contratação de serviços na área alinhada às diretrizes de suprimentos e à política de terceirização da empresa, possibilitando a melhor decisão entre terceirização e primarização. Retrata as razões para terceirização da manutenção enfatizando que se deve pensar na terceirização de uma atividade quando não compensa executar um serviço internamente com recursos próprios, ou quando a empresa contratada possibilitar um resultado melhor para todo o processo.

A estratégia de contratação da manutenção considera também a importância da existência de concorrência entre as empresas prestadoras de serviço de manutenção possibilitando ofertas de preços competitivos e vantajosos. Para efetivação da possibilidade de redução dos custos com a terceirização propõem-se ainda contratos com os maiores prazos possíveis. Em termos racionais, a decisão de contratar ou terceirizar deve considerar questões técnicas, estratégicas, sociais, econômicas e políticas. A gerência de área, assim deve fazer uma análise destes aspectos que precisa ser posteriormente validada dentro de um cenário mais amplo e estratégico montado pelo gerente geral e pelo diretor.

Apesar destes procedimentos racionais, foi possível perceber que outros fatores também influenciam neste processo. Os gerentes de manutenção influenciam significativamente o processo decisório. Como são cobrados a todo o momento pela disponibilidade dos equipamentos, gastos com a manutenção e pelos resultados da manutenção, responsabilizam-se pela solução de problemas, sendo profissionais experientes e capazes de subsidiar seus superiores com as informações necessárias para a tomada de decisão. Neste processo, podem exercer sua vontade, racionalizando decisões de base não racional. Segundo o entrevistado 3, estes gerentes devem levar aos níveis hierárquicos superiores o que está acontecendo na área e, por isso, influenciam diretamente a tomada de decisão principalmente pelo fato de responderem depois pelos resultados obtidos.

Este achado da pesquisa confirma a teoria de que aqueles que exercem o poder podem comportar-se de forma a defender seus interesses, ajustando as decisões aos seus próprios fins ou de outros, conduzindo as opções preferenciais. O processo

pode-se caracterizar por várias formas de barganhas, negociação e compromisso, que podem conduzir a resultados que não serão ótimos para as partes (MOTTA, 2001).

As entrevistas também revelaram a presença da questão política nas decisões. O entrevistado 1 afirmou que a primarização na mina de brucutu envolveu muito a questão política regional, a necessidade de se desenvolver a região, dar salários melhores, dar benefícios, como a ajuda de assistência médica para os empregados – contrapartidas para os prejuízos causados pela atividade de mineração, o que induz à primarização, uma vez que os benefícios são maiores se fazem parte da empresa os empregados da região. Mas é um processo, que fique claro, cujos custos não são os menores para a empresa, o que dá margem a que se questione o quanto podem ser seguidas as orientações racionais para a decisão.

O entrevistado 7 destaca que há forças políticas, interesses, nas decisões sobre terceirizar ou primarizar determinada área. Já o entrevistado 3 vai além e afirma que a política está atrelada a tudo o que acontece no país, mas que na empresa percebe que a política exercia maior influência nas decisões na época em que a empresa era estatal. Um dos entrevistados é bem claro sobre a contraposição entre a intenção declarada da empresa de reduzir custos versus os interesses políticos de alguns expoentes da linha de comando da organização, que almejam aumentar sua influência e poder, usando, para isso, de um processo que, a priori, seria racional.

Nos estudos sobre terceirização e primarização levados a cabo na empresa existem padrões que são seguidos, obedecendo a uma estrutura hierárquica de aprovação. Embora estes procedimentos sejam baseados no modelo de escolha racional apontado por Miller et al. (2003), existe a influência de outros elementos na tomada de decisão, como as percepções dos gestores ou as relações de poder com a comunidade, o que confirma a pluralidade decisória apontada por Motta (2001).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo neste trabalho foi identificar e analisar os fatores relacionados à decisão de primarizar ou terceirizar a manutenção industrial, o que, em parte, pôde ser entendido pela observação da história relatada por meio de entrevistas com profissionais da área de manutenção de uma organização industrial de grande porte do setor de mineração. Quanto à primarização, a empresa passou por duas fases: uma antes e outra depois da privatização. Antes havia mais profissionais, uma mão-de-obra qualificada, mas pouco preocupada com o alcance de metas e com a produtividade da manutenção. Depois da privatização a empresa passou a executar a manutenção com pessoal terceirizado, ficando sob sua responsabilidade inspecionar, planejar, programar, controlar e acompanhar tecnicamente os serviços.

Quanto à terceirização, foi iniciada nas áreas de manutenção da região do quadrilátero ferrífero com pequenos contratos que davam suporte à sua equipe de manutenção a fim de reduzir seus custos, e foi crescendo mediante a contratação de mão-de-obra mais barata, menos qualificada e que, até certo ponto, apresentava a produtividade desejada e estabelecida como meta de produção. Os contratos eram elaborados com base no modelo de contratação de mão-de-obra, tendo evoluído ao longo destes últimos anos para modelos de contratação por serviços, sendo hoje as contratações por resultados.

Pelo fato de alguns processos de terceirização terem logrado êxito, ao passo que outros, não, foi criada uma gerência, responsável por elaborar procedimentos para a tomada de decisão entre primarização e terceirização nas áreas de manutenção, um processo de racionalização do processo decisório, que justificou tecnicamente a primarização de várias atividades, consideradas estratégicas pelos procedimentos criados pela gerência específica, ainda que os custos sejam superiores.

O fator estratégico, se somado a aspectos como os interesses dos decisores em manter ou terceirizar as atividades sob a ótica de preservar o *status* adquirido e a força da comunidade no sentido de receber contrapartidas pela exploração mineral, demonstra que o processo de decidir primarizar ou terceirizar, ainda que tenha um objetivo racional, é influenciado por variáveis comportamentais e políticas, sendo um

processo, por definição, complexo. A decisão, assim, preserva uma complexidade que não desaparece com o uso de medidas de racionalização. Há aspectos não racionais significativos associados ao processo de decidir, e minimizá-los ao racionalizar processos é optar por desconhecer como as decisões são tomadas, de fato, nas organizações.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **República Federativa do Brasil**. Lei nº 8.666. Brasília: Diário Oficial da União, 21 jun. 1993.

CVRD. **Decisão do conselho de administração de 1999**. Itabira: CVRD, 1999.

CVRD. **Terceirização na CVRD**. Itabira: CVRD, 2005.

DRUCKER, P. F. **Administrando em tempos de grandes mudanças**. São Paulo: Pioneira, 1994.

DUNN, B. **Global restructuring and power of labour**. New York: Macmillan, 2004.

MAGALHÃES, Y. T.; FERREIRA, A. M. G.; SARAIVA, L. A. S.; BRASIL, E. R. Competências necessárias e competências exercidas na gestão de contratos de serviços terceirizados em uma empresa do setor de mineração de Minas Gerais. **Contextus**, Fortaleza, v. 7, n. 2, p. 41-52, jul./dez. 2009.

MILLER, S. J.; HICKSON, D. J.; WILSON, D. C. Tomada de decisão nas organizações. In: CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R. (Org.). **Handbook de estudos organizacionais**: volume 3. São Paulo: Atlas, 2003.

MIRSHAWKA, V.; OLMEDO, N. L. **Manutenção**. São Paulo: Makron Books, 1993.

MOTTA, P. R. **Gestão contemporânea**. 12.ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

OLIVEIRA, M. A. **Terceirização**: estruturas e processos em xeque nas empresas. São Paulo: Nobel, 1994.

PEREIRA, M. J. L. B. **Faces da decisão**. São Paulo: Makron Books, 1997.

PINHEIRO, I. A. Dos fundamentos à prática da subcontratação. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, XXI, 1997, Angra dos Reis. **Anais...** Angra dos Reis: ANPAD, 1997.

PORTER, M. E. **Estratégia competitiva**. 7. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1986.

QUEIROZ, C. A. R. S. **Manual de terceirização**. São Paulo: STS, 1998.

QUINN, J. B.; DOORLEY, T. L.; PAQUETTE, P. C. Além de produtos: a estratégia baseada em serviços. In: MONTGOMERY, C. A.; PORTER, M. E. **Estratégia**. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

ROMANOSCHI, P. O. **Terceirizar sem planejar, pode falhar**. São Paulo: Maltese, 1994.

SARAIVA, L. A. S.; GRAMICELI, F. A atividade gerencial em uma montadora de Minas Gerais. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v.10, n. 4, p.17-32, out./dez. 2003.

SARAIVA, L. A. S.; MERCÊS, R. E.; MAGALHÃES, Y. T. A terceirização na gestão da manutenção em uma empresa mineradora de Minas Gerais. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, XXVIII, 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ABEPRO, 2008.

SHIMIZU, T. **Decisão nas organizações**. São Paulo: Atlas, 2001.

VIDAL, J. S. F. Aspectos estratégicos e operacionais do processo de terceirização dos serviços de manutenção de uma ferrovia. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, XXV, 2001, Campinas. **Anais...** Campinas: ANPAD, 2001.