



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

FRANCESCO BONELLI

**OS EFEITOS DAS COMPETÊNCIAS NO DESEMPENHO
DE CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS
NO SETOR PÚBLICO**

Salvador

2017

FRANCESCO BONELLI

**OS EFEITOS DAS COMPETÊNCIAS NO DESEMPENHO
DE CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS
NO SETOR PÚBLICO**

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Sandro Cabral

Salvador

2017

Escola de Administração - UFBA

B716 Bonelli, Francesco.

Os efeitos das competências no desempenho de contratos de terceirização de serviços no setor público / Francesco Bonelli. – 2017. 80 f.

Orientador: Prof. Dr. Sandro Cabral.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2017.

1. Terceirização – Desempenho. 2. Administração pública – Contratos administrativos – Estudo de casos. 3. Universidades e faculdades – Subcontratação. 4. Setor público – Desempenho – Contratos administrativos. 5. Setor privado – Prestação de serviços. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 658.4058

FRANCESCO BONELLI

**OS EFEITOS DAS COMPETÊNCIAS NO DESEMPENHO
DE CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS
NO SETOR PÚBLICO**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração, Escola de Administração, da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 31 de março de 2017.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Sandro Cabral – Orientador _____

Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia – UFBA
Universidade Federal da Bahia – UFBA
Instituto de Ensino e Pesquisa – Insper

Prof. Dr. Ricardo Corrêa Gomes _____

Doutor em Gestão Pública pela Aston University – AU, Birmingham, Inglaterra
Universidade de Brasília – UnB

Prof. Dr. José Murilo Philigret de Oliveira Baptista _____

Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia – UFBA
Universidade Federal da Bahia – UFBA

Alla mia cara e dolce Nonna Luisa

AGRADECIMENTOS

Agradeço,

À vida, por me proporcionar sustento, energia vital, inspiração e força, inclusive nos momentos de dificuldades.

Ao Criador que colocou em mim a vontade de aprender e me superar constantemente.

À minha família que me permitiu estudar desde criança e poder chegar até esse ponto. Agradeço, principalmente, ao meu pai, às minhas mães Eleonora e Antonella (*in memoriam*), à minha irmã, aos meus avós, tias e tios, sempre presentes, apesar da distância.

A Gyl, pela compreensão e carinho nesses meses de estudo intenso, pelo apoio precioso e, especialmente, pela presença dela em minha vida.

Ao meu orientador Prof. Sandro Cabral, pela orientação sempre firme e objetiva, pelo apoio e disponibilidade incondicionais, pelo estímulo contínuo ao aprendizado e à superação.

Ao Prof. Sérgio Giovanetti Lazzarini, pelas sugestões valiosas na construção do referencial teórico e no modelo de análise da pesquisa.

Aos docentes da disciplina de Econometria da Faculdade de Economia da UFBA, professores Gervásio Ferreira dos Santos e Rodrigo Carvalho Oliveira, os quais me proporcionaram conhecimentos teóricos e ferramentas práticas essenciais nesta minha caminhada, e ao Prof. Leonardo Chaves Borges Cardoso que contribuiu de forma decisiva no uso inteligente do *software*, antes misterioso, chamado “STATA”, tão utilizado nesta pesquisa.

Ao Prof. Paulo Ricardo da Costa Reis que foi colega e também exemplo no estudo das compras públicas, pela produção que realizou e pela ajuda na superação de alguns problemas na reta final.

Aos colegas da Pró-Reitoria de Administração da UFBA, especialmente a Dulce Maria Carvalho Guedes, Adriana Souza Silva, Cristiane Lopes Teodoro, Everaldo Pereira da Silva, Olívio Sérgio Neves Lima e aos demais servidores e funcionários da Coordenação de Gestão Administrativa.

Aos colegas Antônio Guedes, Nanci Santos e aos demais funcionários da Coordenação de Arquivos e Documentação pela ajuda preciosa na identificação de processos e documentos úteis para alimentar a base de dados da pesquisa.

Aos colegas Cristiano Amorim, Elisabete Nascimento e Marco Costa da Coordenação de Material e Patrimônio da UFBA pela importante colaboração oferecida na compreensão dos mecanismos de negociação entre a administração pública e as empresas privadas.

Aos docentes da Escola de Administração da UFBA, em particular aos do NPGA e ao Prof. Dr. Carlos César de Almeida Federico pelo constante apoio moral.

Ao pessoal administrativo do NPGA, especialmente a Anaélia de Almeida e Dacy Andrade, pela dedicação, paciência e apoio no dia a dia.

Aos colegas da Faculdade de Arquitetura da UFBA, pelo constante apoio e compreensão.

Aos colegas da turma de Mestrado e Doutorado, pelo companheirismo e apoio.

A essa maravilhosa e sempre surpreendente terra da Bahia, meu “novo” lar, e à Sicília que me deu vida e me formou como cidadão do mundo.

Finalmente, se, por algum lapso de memória, não estou nomeando todos aqueles que me ajudaram nesse período, que me apoiaram de alguma forma, estendo o presente agradecimento a todos os que estiveram próximos de mim nesses meses de luta e de sacrifícios.

Obrigado!

[...] Tem todo o tempo Ítaca na mente.
Estás predestinado a ali chegar.
Mas não apresses a viagem nunca.
Melhor muitos anos levars de jornada
e fundeares na ilha velho, enfim,
rico de quanto ganhaste no caminho,
sem esperar riquezas que Ítaca te desse.
Uma bela viagem deu-te Ítaca.
Sem ela não te ponhas a caminho.
Mais do que isso não lhe cumpre dar-te.

Konstantinos Kaváfis (Ítaca)

BONELLI, Francesco. **Os efeitos das competências no desempenho de contratos de terceirização de serviços no setor público**. 2017. 80 f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

RESUMO

Esta pesquisa, de caráter exploratório e natureza quantitativa, investigou os efeitos de competências públicas – inerentes aos agentes públicos – e privadas – inerentes às empresas prestadoras de serviços – sobre o custo e a qualidade das relações contratuais envolvendo firmas e governos, com o intuito de contribuir para a literatura de Estratégia em Organizações aplicada à Gestão Pública e de auxiliar a tomada de decisão dos gestores públicos. Para tanto, foram estudados 167 contratos estipulados por uma entidade da Administração Pública Federal (neste caso, a Universidade Federal da Bahia), no período de 2002 a 2015, os quais abrangiam serviços de recepção, portaria, vigilância, limpeza, transporte e manutenção, entre outros. Os dados, organizados em uma base específica que foi construída por meio de pesquisa documental, foram analisados mediante técnicas estatísticas, como o método dos mínimos quadrados ponderados, probit e probit ordenado. Com relação às competências públicas, o estudo evidenciou que, diante de um ambiente caracterizado por incentivos modestos para os funcionários e por um baixo nível de competição entre as empresas, a remuneração, a formação e a experiência dos agentes públicos possuem efeitos nulos, limitados ou contraditórios no desempenho dos contratos de serviços, particularmente nos indicadores de custo. No tocante às competências privadas, se verificou que a experiência das empresas no seu setor de atividade e, especialmente, no setor público influencia positivamente nos indicadores de qualidade; e que as capacidades financeiras – em particular aquelas medidas pela liquidez geral – podem afetar negativamente os indicadores de custo. Esses resultados contribuem para avanços na discussão científica sobre a identificação de fatores capazes de explicar o custo e a qualidade das contratações públicas.

Palavras-chave: Competências públicas. Competências privadas. Contratos. Terceirização. Desempenho.

BONELLI, Francesco. **The effects of capabilities on the performance of outsourcing services contracts in the public sector**. 2017. 80 pp. Master Dissertation – School of Management, Federal University of Bahia, Salvador, 2017.

ABSTRACT

This research, of exploratory character and quantitative nature, investigated the effects of public capabilities – inherent to public agents – and private capabilities – inherent to service providers – on cost and quality of contractual relations involving firms and governments, with the aim of contributing to Strategy literature applied to Public Management and to assist the decision-making of public managers. To do so, 167 contracts stipulated by a Federal Public Administration entity (in this case, the Federal University of Bahia), in a period ranging from 2002 to 2015, covering reception, concierge, security, cleaning, transportation and maintenance services, among others, were studied. The data, organized in a specific dataset that was constructed through documentary research, were analyzed using statistical techniques, such as the weighted least squares method, probit and ordered probit. With regard to public capabilities, the study showed that, in the face of an environment characterized by modest incentives for employees and a low level of competition between companies, public agents' wage, background and experience have limited or contradictory effects, or no effects at all, on the performance of service contracts, particularly on cost indicators. With respect to private capabilities, the research verified that companies' experience in their sector of activity and especially in the public sector has a positive influence on quality indicators; and that financial capacities – particularly those measured by general liquidity – can adversely affect cost indicators. These results contribute to advances in the scientific discussion about the identification of factors capable of explaining cost and quality of public contracting.

Keywords: Public capabilities. Private capabilities. Contracts. Outsourcing. Performance.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Embasamento teórico do modelo proposto	37
Quadro 2 – Variáveis, tipo e fonte de documentos	41
Quadro 3 – Resumo dos resultados e avaliação das hipóteses de pesquisa.....	68

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Descrição das variáveis e estatísticas descritivas	53
Tabela 2 – Análise de correlação.....	57
Tabela 3 – Efeitos de competências públicas e privadas na economia	59
Tabela 4 – Efeitos de competências públicas e privadas na <i>dummy</i> de sanções <i>ex post</i>	62
Tabela 5 – Efeitos de competências públicas e privadas no tipo de sanções <i>ex post</i>	65

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APF	Administração Pública Federal
CAD	Coordenação de Arquivo e Documentação da UFBA
CGA	Coordenação de Gestão Administrativa
DOU	Diário Oficial da União
ECT	Economia dos Custos de Transação
EF	Efeitos fixos
MEC	Ministério de Educação
MQO	Mínimos quadrados ordinários
MQP	Mínimos quadrados ponderados
NEI	Nova Economia Institucional
NPM	<i>New Public Management</i> (ou Nova Gestão Pública)
PROAD	Pró-Reitoria de Administração da UFBA
PT	Portal da Transparência nos Recursos Públicos Federais
RBV	<i>Resources-Based View</i> (ou Visão Baseada em Recursos)
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIASG	Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
SICAF	Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores
SIPAC	Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos da UFBA
SISG	Sistema de Serviços Gerais da Administração Pública Federal
UFBA	Universidade Federal da Bahia

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
1.1 PROBLEMATIZAÇÃO	14
1.2 JUSTIFICATIVA	17
1.3 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO	18
2. REFERENCIAL TEÓRICO	21
2.1 O DILEMA CUSTO-QUALIDADE	22
2.2 O PAPEL DAS COMPETÊNCIAS	25
2.3 AS DIMENSÕES DAS COMPETÊNCIAS PÚBLICAS	27
2.4 AS DIMENSÕES DAS COMPETÊNCIAS PRIVADAS	34
3. METODOLOGIA DE PESQUISA	38
3.1 ABORDAGEM METODOLÓGICA	38
3.2 CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA	38
3.3 DESENHO METODOLÓGICO E ETAPAS	39
3.4 PESQUISA DOCUMENTAL	40
3.5 ESCOLHA DAS VARIÁVEIS	42
3.5.1 Variáveis de desempenho	42
3.5.2 Variáveis explicativas	44
3.5.3 Variáveis de controle	48
3.6 MODELOS ESTATÍSTICOS	48
4. ANÁLISE DOS RESULTADOS E DISCUSSÃO	52
4.1 EFEITOS NOS CUSTOS	58
4.2 EFEITOS NA QUALIDADE	61
4.3 EFEITOS DAS VARIÁVEIS DE CONTROLE	67
5. CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS	70
5.1 IMPLICAÇÕES TEÓRICAS E PRÁTICAS	71
5.2 LIMITAÇÕES DO ESTUDO E PESQUISAS FUTURAS	72
REFERÊNCIAS	75

1. INTRODUÇÃO

1.1 PROBLEMATIZAÇÃO

A partir da década de 1980, diversos governos do mundo passam a terceirizar suas atividades-meio para empresas privadas por meio de contratações públicas, tanto no âmbito nacional quanto no âmbito local. Objetivo da terceirização, entendida como delegação de atividades acessórias ou complementares para terceiros, é obter uma melhor relação custo-benefício para a administração pública e agregar valor para a sociedade, tendo sido inspirada na teoria de gestão pública conhecida como *New Public Management* (NPM).

Pesquisas recentes mostram que, na terceirização, a interação entre setor público e setor privado se expressa mediante um *continuum* com diferentes níveis de intensidade. Esse nível varia de acordo com as questões legais e institucionais, que vão desde a privatização total (como nos Estados Unidos, Reino Unido, Austrália, África do Sul) e as parcerias público-privadas até sistemas de governança nos quais o governo retém o controle dos ativos e terceiriza a operação interna, a exemplo de consórcios, concessões ou simplesmente contratação de empresas prestadoras de serviços. No caso de arranjos híbridos (MÉNARD, 2012), os servidores públicos e os funcionários privados compartilham a responsabilidade de prestar o serviço. Normalmente, os agentes privados executam as operações, enquanto o governo mantém uma função de monitoramento do serviço global, mediante supervisores (ou fiscais) escolhidos pela administração pública (CABRAL; LAZZARINI; AZEVEDO, 2013; RANGAN; SAMII; VAN WASSENHOVE, 2006).

A delegação de serviços públicos por meio de contratações públicas apresenta algumas limitações, entre elas: a incompletude contratual, ou seja, a incapacidade de o contrato definir todas as contingências que irão se manifestar na fase de execução (WILLIAMSON, 2005); a rigidez dos procedimentos burocráticos (GIRTH, 2014; CABRAL, 2017); a dificuldade de medir com efetividade e precisão o desempenho dos serviços contratados, em termos tanto de custo quanto de qualidade (BOYNE, 2002); o dilema custo-qualidade, ou seja, a tendência de as empresas reduzirem custos em detrimento da qualidade (HART; SHLEIFER; VISHNY, 1997); e comportamentos oportunistas e conflitos de interesses entre os múltiplos atores envolvidos (DIXIT, 2002). Ainda assim, as contratações públicas constituem a tendência predominante no âmbito do setor público da maior parte dos países do mundo.

Neste contexto, caracterizado pelas limitações citadas, os gestores públicos precisam delegar

para organizações externas atividades anteriormente realizadas pela sua própria estrutura (PEREIRA, 1997) e administrar as relações com as firmas antes e depois da celebração do contrato (BROWN; POTOSKI, 2003; CABRAL, 2017). Por sua vez, as empresas privadas necessitam desenvolver suas capacidades de compreender as demandas das entidades públicas e conviver com as restrições burocráticas colocadas pela administração pública (CABRAL, 2017).

Diante desse ambiente, por um lado, surge para os gestores públicos o desafio de identificar quais são os mecanismos capazes de superar as limitações acima apontadas, conciliar objetivos conflitantes e criar valor nas relações público-privadas (CABRAL, 2017; MAHONEY; MCGAHAN; PITELIS, 2009). Por outro lado, se manifesta a necessidade de que estudiosos de estratégia, estudos organizacionais e administração pública alinhem suas agendas de pesquisa, a fim de identificar os fatores que permitem alcançar níveis superiores de desempenho nas interações entre atores públicos e privados (RANGAN; SAMII; VAN WASSENHOVE, 2006; MAHONEY; MCGAHAN; PITELIS, 2009).

Trabalhos recentes, fundamentados, especialmente, na abordagem das Competências e na Visão Baseada em Recursos, ou *Resources-Based View* (RBV), conforme Barney (1991), indicam que empreendedores privados e agentes públicos podem desenvolver relações construtivas integrando aquelas competências heterogêneas e complementares que são indisponíveis nos modos que envolvem apenas a gestão pública ou a gestão privada (KLEIN; MAHONEY; MCGAHAN; PITELIS, 2010; RANGAN; SAMII; VAN WASSENHOVE, 2006).

Neste sentido, estudos no campo da Estratégia aplicada à Gestão Pública apontam a necessidade de aprofundar questões relativas aos mecanismos que influenciam no desempenho dos contratos de serviços, às circunstâncias pelas quais as estratégias escolhidas pelos gestores públicos encontram mais chances de sucesso e à interação entre agentes públicos e agentes privados (CABRAL; LAZZARINI; AZEVEDO, 2013), bem como de um maior entendimento da sinergia que pode ser gerada pela integração das respectivas competências (RANGAN; SAMII; VAN WASSENHOVE, 2006).

De acordo com pesquisas recentes, a interação da administração pública com os atores privados na gestão dos serviços públicos, além de se tornar uma maneira de contornar as restrições orçamentárias, se bem orquestrada, pode constituir uma forma mais eficiente de

gerir os recursos públicos e de criar valor para a sociedade e outros *stakeholders* envolvidos, bem como de articular novas competências públicas e privadas em projetos de interesse público (MAHONEY; MCGAHAN; PITELIS, 2010; CABRAL; LAZZARINI; AZEVEDO, 2013).

Não obstante a existência desses estudos, pouco se sabe sobre quais dimensões e componentes dos atributos organizacionais e individuais favorecem ou dificultam a geração das competências. Ainda menos explorados são os efeitos das competências desenvolvidas no âmbito de arranjos público-privados no desempenho de contratos celebrados entre entes públicos e empresas prestadoras de serviço¹.

Devido às lacunas existentes na literatura, surge a necessidade de novos trabalhos que conduzam a uma microanálise dos mecanismos que influenciam no desempenho, no âmbito dos serviços públicos, com enfoque tanto na identificação de capacidades específicas baseadas no setor público (como a contratação, a gestão e o monitoramento) e no setor privado (como a execução); quanto na interação dos agentes envolvidos e sua integração na perspectiva dos processos e das competências. Tais trabalhos podem oferecer contribuições teóricas para uma maior compreensão do papel das competências no âmbito das compras públicas e permitir o aprofundamento de novas perspectivas da Gestão Estratégica no campo da Administração Pública (CABRAL, 2017; CABRAL; LAZZARINI; AZEVEDO, 2013).

Com o presente estudo, pretende-se, ainda, fornecer elementos para a tomada de decisão dos gestores públicos.

A partir do contexto assim delineado, apresenta-se a seguinte questão de pesquisa:

Em que medida competências públicas e privadas influenciam no desempenho de contratos de terceirização de serviços no âmbito da administração pública?

¹ Para comprovar a existência dessas lacunas, foi realizada uma busca por livros e artigos científicos nas seguintes bases de dados: Scopus, Web of Science e SciELO. Para tanto, foram utilizados os termos “capabilities” e “performance”, combinados com as palavras “public” e “contract”, com o auxílio do operador booleano “AND”. A princípio, encontraram-se 70 artigos na Scopus, 38 artigos na Web of Science e 01 no SciELO. Após refinar a busca por tópicos relacionados com o tema de pesquisa, obtiveram-se 31 na Scopus, 16 na Web of Science e um na SciELO. As duplicidades foram excluídas, restando, assim, 43 artigos. Seus resumos foram lidos com o intuito de identificar se se tratava de estudos teóricos e/ou empíricos efetivamente relacionados aos conceitos abordados de “competências públicas”, “competências privadas”, “desempenho”, “contratos de serviços” e “setor público”. Os sete artigos selecionados resultantes desse processo foram contemplados na revisão da literatura.

Para responder a esta questão, foram analisados os efeitos das competências públicas e das competências privadas, nas duas dimensões do desempenho das relações contratuais: custo e qualidade.

Para mais detalhes sobre dimensões e componentes das competências e do desempenho, remete-se à seção 2 “Referencial Teórico”.

1.2 JUSTIFICATIVA

A pesquisa proposta é transversal entre as áreas de conhecimento de Administração Pública e Estratégia, mas dialoga principalmente com autores do campo de Gestão Estratégica voltada ao contexto da administração pública. Esse estudo poderá contribuir para a literatura de Estratégia em Organizações e constituir um subsídio útil para a tomada de decisão dos gestores públicos.

Além do que foi colocado na subseção anterior, este trabalho pretende contribuir para a teoria no sentido de estudar em profundidade os mecanismos pelos quais a criação e acumulação de competências – tanto públicas quanto privadas – influenciam na obtenção de níveis superiores de desempenho nas contratações públicas de serviços prestados por empresas privadas (RANGAN; SAMII; VAN WASSENHOVE, 2006); ampliar a compreensão da sinergia que se pode gerar quando da articulação do conjunto dessas competências (QUÉLIN et al., 2014); avaliar em que medida tais competências permitem a geração de valor para a sociedade (MAHONEY; MCGAHAN; PITELIS, 2009), compatibilizando objetivos conflitantes (CABRAL, 2017); e, ainda, analisar as circunstâncias pelas quais as estratégias escolhidas pelos gestores públicos, no âmbito das compras públicas, encontram mais chances de sucesso (CABRAL; LAZZARINI; AZEVEDO, 2013).

A utilidade deste trabalho para os gestores públicos se justifica pela relevância que os contratos de serviços representam tanto em termos de impacto no orçamento, quanto em termos de incidência na qualidade dos serviços prestados e, conseqüentemente, no grau de satisfação da sociedade. Considerando a Administração Pública Federal (APF) como um todo, em 2014, por exemplo, 44% das compras públicas dos órgãos do SISG (Sistema de Serviços Gerais) da Administração Federal direta, das autarquias federais e fundações públicas foram destinadas aos contratos de serviços, totalizando o montante de R\$ 27,2 bilhões (BRASIL, 2015). Diante das recentes restrições orçamentárias, oriundas da crise financeira vivida pelo Governo Federal, esses recursos públicos precisam ser utilizados ainda mais corretamente, de

forma que os serviços adquiridos por estes obtenham ótimos níveis de desempenho direcionados a satisfazer os interesses da coletividade.

Por conseguinte, os resultados desta pesquisa, da mesma forma que irão contribuir para o conhecimento acadêmico, poderão fornecer aos gestores públicos ferramentas úteis para a tomada de decisões em um contexto complexo, caracterizado por contratos heterogêneos e multiplicidade de *stakeholders* envolvidos, assim como oferecer conhecimentos mais profundos e atualizados que reflitam aspectos distintivos das organizações públicas e privadas.

1.3 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

A presente pesquisa, de caráter exploratório, será conduzida utilizando como unidade de análise os contratos dos serviços de recepção, portaria, vigilância, limpeza, transporte e manutenção celebrados pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), no período de 2002 a 2015, conforme será aprofundado na seção 3 “Metodologia de Pesquisa”.

Na referida universidade, no período de 2012 a 2014, os contratos de serviços perfizeram, em média, um valor de R\$ 57 milhões, correspondendo a 41% do orçamento anual com despesas de funcionamento – o que demonstra como tais despesas são relevantes para essa instituição (UFBA, 2013, 2014, 2015). Devido ao corte nos repasses das verbas destinadas às Universidades Federais, a UFBA recebeu, em 2015, um repasse menor que os 40% previstos para a instituição; fato que fez com que o percentual do valor dos contratos de serviços tendesse à queda, devido à necessidade de redução nos custos gerais da instituição. Soma-se a essa situação o fato de que aquele exercício já foi iniciado contando com um *deficit* da ordem de R\$ 25 milhões nas verbas de custeio (CORREIO, 2015). Portanto, a nova gestão da UFBA, inaugurada em agosto de 2014, de pronto, se deparou com graves problemas de gestão exacerbados pelo contexto de crise econômico-financeira sofrida em âmbito nacional.

Os contratos de serviços abordados neste trabalho são submetidos à licitação pública e estipulados com terceiros, em conformidade com a Lei nº 8.666, e devem ser “executados de forma contínua” (BRASIL, 1993, art. 57, II). Mais precisamente, objeto desses contratos são serviços contínuos, os quais – em virtude do princípio da continuidade do serviço público, também chamado de princípio da permanência (MEIRELLES, 2006) – não podem ser interrompidos sem provocar danos à administração. Tais serviços preveem estabelecimento de colaboração tanto no nível macro (entre administração pública e empresas prestadoras de

serviços) quanto no nível micro (entre servidores federais e prestadores de serviço) e requerem a integração de procedimentos e rotinas entre as organizações envolvidas. Em outras palavras, é necessário analisarem-se as competências desenvolvidas por ambas as partes: essencialmente, competências para contratar e monitorar por parte da administração pública, e competências para executar pelo lado das empresas privadas (CABRAL, 2017; CABRAL; LAZZARINI; AZEVEDO, 2013).

Cabe ressaltar que uma parcela da literatura, observando a natureza das organizações públicas, expressa posições críticas sobre a terceirização de serviços públicos, alegando que a busca da eficiência sacrificaria a qualidade e que, frequentemente, nem a pretendida eficiência seria alcançada. Nessa linha de pensamento, se colocam autores como Milward e Provan (2000). Eles defendem que esse processo, especialmente se levado ao extremo, acabaria gerando o fenômeno de esvaziamento do Estado, notadamente o “Estado oco” (MILWARD; PROVAN, 2000, p. 362), concebido como um Estado que, ao delegar inteiramente para terceiros a sua capacidade de prestar serviços públicos, se limitaria a organizar redes de subempreiteiros, aumentando progressivamente seu distanciamento da coletividade beneficiária desses serviços.

Apesar da pertinência e da relevância dessas críticas, essa pesquisa não pretende questionar as escolhas estratégicas adotadas pelos governos. Portanto, o foco do estudo será avaliar se, no âmbito da terceirização entendida como fenômeno já institucionalizado na administração do Estado, as competências de contratados e contratantes produzem efeitos no desempenho das relações contratuais estabelecidas.

Ainda assim, entende-se que a administração pública, por sua natureza, apresenta uma complexidade cujas características diferem da iniciativa privada, sendo que sua atividade é orientada a realizar o bem comum da coletividade administrada (MEIRELLES, 2006) e sua ação está estritamente vinculada à lei pelo princípio constitucional da legalidade (BRASIL, 1988).

Cabe aqui esclarecer alguns aspectos referentes à terminologia que será adotada neste trabalho. Por “contrato” entende-se a instituição que regula a relação entre contratante e contratado e, especialmente, a “relação contratual” complexa que se desenvolve entre duas partes (FAMA; JENSEN, 1983. BOLTON; DEWATRIPONT, 2005). Portanto, o contrato se desdobra em um conjunto de atividades *ex ante* (processo licitatório, negociações, contratação

etc.) e *ex post* (gestão, monitoramento, eventuais aditivos contratuais, ajustes etc.). Em outras palavras, as relações contratuais não se confundem com os contratos, embora os incluam.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A título de introdução deste referencial teórico, devem ser mencionadas as *contractual theories of the firm* (teorias contratuais da firma ou, simplesmente, teorias contratuais), as quais, no âmbito da Nova Economia Institucional (NEI), estudam o problema de delegação de atividades para terceiros. Entre as teorias contratuais, se destaca a teoria dos contratos incompletos (HART; SHLEIFER; VISHNY, 1997; WILLIAMSON, 2005). De acordo com essa abordagem, alguns requisitos do produto/serviço (especialmente os de qualidade) não são contratáveis, pois não é possível especificá-los antes da celebração do contrato (*ex ante*) de forma a prever todas as possíveis ocorrências que surgirão depois (*ex post*). Conseqüentemente, haverá muita dificuldade na mensuração e aplicação desses requisitos. Essas lacunas procedentes da incompletude contratual implicam em uma falta de incentivos fortes para o contratado. Em outras palavras, a empresa contratada, cuja remuneração é fixa, teria fortes incentivos a reduzir custos em detrimento da qualidade ou, pelo menos, negligenciar as melhorias qualitativas de produto/serviço ou processo (HART; SHLEIFER; VISHNY, 1997). Trata-se do famoso dilema custo-qualidade.

A fim de superar as limitações destacadas acima, neste referencial teórico, adota-se o enfoque da abordagem das Competências – na literatura científica internacional sob o termo de *Capabilities approach* – a qual apresenta formas de superar o dilema anteriormente apontado. Trata-se de uma abordagem fundamentada na obra seminal de Barney (1991), o autor que introduz a RBV.

Uma contribuição essencial da abordagem das Competências na resolução do dilema custo-qualidade é sua ênfase na valorização, por parte da organização, de recursos valiosos, únicos, raros, difíceis de imitar e heterogêneos. A partir de pesquisas recentes baseadas nessa abordagem, entende-se que, para serviços que preveem a proximidade de agentes públicos e privados (como aqueles que são objeto deste trabalho), a interação entre organizações de natureza diferente, dotadas de competências heterogêneas e complementares, permita, mediante a formação de arranjos híbridos, geração de sinergias, integração dinâmica de processos, adoção de práticas comuns e aprendizagem recíproca, superando, assim, as limitações apontadas pelas teorias contratuais (RANGAN; SAMII; VAN WASSENHOVE, 2006; MÉNARD, 2012; CABRAL; LAZZARINI; AZEVEDO, 2013; ANDREWS; BEYNON; MCDERMOTT, 2015; CABRAL, 2017). Esses aspectos serão aprofundados na subseção 2.1, intitulada “O dilema custo-qualidade”. Antecipa-se que as teorias contratuais

não serão desconsideradas, haja vista sua relevância em literatura. Pelo contrário, tais teorias serão parcialmente utilizadas como contraponto importante a fim de garantir uma discussão mais ampla sobre o tema, de forma que contemple o diálogo entre visões diferentes.

A presente seção será dividida em quatro subseções: a primeira justificará a escolha da abordagem das Competências; a segunda definirá o conceito de competências e seu papel nas organizações; as últimas duas subseções aprofundarão, respectivamente, as competências públicas e as competências privadas, sustentando do ponto de vista teórico as dimensões e os componentes adotados no modelo de análise, o qual se encontra apresentado resumidamente no quadro 1, no final da subseção 2.4.

2.1 O DILEMA CUSTO-QUALIDADE

O problema desta pesquisa poderia ser estudado a partir da perspectiva das teorias contratuais. Por um lado, tem-se a Economia dos Custos de Transação – ECT (WILLIAMSON, 1985), a qual seria necessária caso o foco do estudo fosse verificar a escolha do modelo de governança eficiente entre as diferentes estratégias *make or buy*, isto é, realizar certa atividade internamente, utilizando as hierarquias da própria organização, ou resolvê-la mediante a contratação de produtos/serviços no mercado (WILLIAMSON, 1975, 1985); por outro lado, a Teoria da Agência (JENSEN; MECKLING, 1976; FAMA; JENSEN, 1983; DIXIT, 2002) e a Teoria dos Incentivos (ALCHIAN; DEMSETZ, 1972) seriam utilizadas caso o estudo focasse o alinhamento de interesses entre agentes públicos e agentes privados, com a multiplicidade de suas relações hierárquicas principal-agente, de forma que fossem impedidos, mediante monitoramento e/ou incentivos positivos (recompensas) e incentivos negativos (sanções), comportamentos oportunistas tanto na contratação, gestão e supervisão quanto na execução dos contratos.

Porém, haja vista as limitações das *contractual theories* na solução do dilema custo-qualidade que a administração pública enfrenta na prestação de serviços públicos à coletividade, este referencial teórico adotará, no que se refere à identificação e ao estudo dos fatores que influenciam no desempenho das relações contratuais, a abordagem das Competências, analisando as competências públicas, as competências privadas e seus respectivos arranjos (TEECE; PISANO; SHUEN, 1997; WINTER, 2003; MAHONEY; MCGAHAN; PITELIS, 2009; KLEIN; MAHONEY; MCGAHAN; PITELIS, 2010; CABRAL; LAZZARINI; AZEVEDO, 2013).

No entanto, para que o modelo proposto seja mais completo e confiável, não é possível desconsiderar as contribuições das teorias contratuais quanto à compreensão da importância de competências de monitoramento, entendidas como práticas que – mediante a adoção de apropriados mecanismos de incentivo e controle – contribuem para estimular as condutas cooperativas e limitar os comportamentos oportunistas dos múltiplos agentes envolvidos (KIM, 2005; KIM; MAHONEY, 2006; DIXIT, 2002; CABRAL; SAUSSIÉ, 2013). O embasamento teórico das competências de monitoramento e dos mecanismos acima mencionados será discutido na subseção 2.3.

Como já antecipado na Introdução, de acordo com Hart, Shleifer e Vishny (1997), em presença de contratos incompletos, quando as empresas privadas recebem um valor que não varia em função do nível de qualidade oferecido, espera-se que o comportamento do agente – maximizador de lucro – seja orientado a procurar formas de redução de custos em detrimento de melhorias relacionadas à qualidade. No entanto, apesar de várias teorias afirmarem a existência deste *trade-off* custo-qualidade na terceirização dos serviços públicos, um recente estudo sobre a operação privada com supervisão pública do sistema prisional do estado do Paraná tem demonstrado como esse dilema pode ser reduzido ou, inclusive, eliminado, mediante um arranjo híbrido de gestão que preveja –por exemplo – a nomeação de servidores públicos como fiscais e a contratação de agentes privados como executores do serviço (CABRAL; LAZZARINI; AZEVEDO, 2013). O estudo citado prova como, em certas condições, é possível evitar a colusão entre agentes públicos e privados, garantindo simultaneamente a economia nos custos e a manutenção de um nível de qualidade aceitável.

Trabalhos recentes como esse mostram que, quando o agente público e o agente privado se juntam na realização de um serviço público (arranjo híbrido), não há uma simples justaposição de funções, mas, devido à proximidade, ao estabelecimento de relações contínuas e à repetição de operações desenvolvidas em equipe, pode criar-se uma integração de competências heterogêneas e complementares (RANGAN; SAMII; VAN WASSENHOVE, 2006; CABRAL; LAZZARINI; AZEVEDO, 2013; ANDREWS; BEYNON; MCDERMOTT, 2015). Portanto, capacidades públicas e privadas podem facilitar o alinhamento de incentivos e propiciar a superação dos problemas oriundos da incompletude dos contratos, se tornando, conseqüentemente, fontes de criação de valor (CABRAL, 2017).

Numa modalidade de governança na qual os agentes públicos e os agentes privados trabalham juntos, interagem com frequência e conseguem um maior alinhamento dos respectivos

interesses, os primeiros podem cooperar mais ativamente com os segundos, se esforçando na “reestruturação e melhoria das operações” (CABRAL; LAZZARINI; AZEVEDO, 2013, p. 9). Cria-se, portanto, um novo arranjo que não é somente público nem somente privado: surge uma forma híbrida com características que integram sinergicamente os atributos de cada uma das duas partes envolvidas (MÉNARD, 2012), conciliando objetivos aparentemente conflitantes.

Nessa perspectiva, a combinação de competências baseadas no setor público e no setor privado permite que a criação conjunta de valor econômico seja maior do que o valor desenvolvido por organizações atuando separadamente. Esse é o conceito de criação de “valor sustentável global” proposto por Mahoney, McGahan e Pitelis (2009, p. 1042-1043). Segundo essa abordagem, respaldada por outros autores, em presença de certas condições, uma parceria construtiva de atores públicos e empresas privadas pode: permitir compartilhar riscos e enfrentar com sucesso problemas de caráter econômico e social (RANGAN; SAMII; VAN WASSEHNOVE, 2006); trazer inovações e reconfigurar recursos (KLEIN; MAHONEY; MCGAHAN; PITELIS, 2010); produzir efeitos de mútua aprendizagem e gerar novas rotinas com impacto positivo no desempenho dos serviços (CABRAL; LAZZARINI; AZEVEDO, 2013); e, conseqüentemente, produzir resultados que agreguem valor para a coletividade em um horizonte temporal de longo prazo (MAHONEY; MCGAHAN; PITELIS, 2009). Nesse sentido, a abordagem das Competências dirige uma crítica às teorias contratuais devido ao fato de estas desconsiderarem as dinâmicas de aprendizagem próprias dos arranjos híbridos entre agentes públicos e agentes privados.

No caso da supervisão de contratos de serviços, a presença de agentes públicos especializados no monitoramento (ou fiscalização) de agentes privados diretamente envolvidos na execução dos serviços, em princípio, permite obter uma clara definição e complementariedade de papéis entre agentes-fiscalizadores e agentes-executores (MILLER, 2000). Além disso, a presença de fiscais públicos que operem *in loco*, próximos dos agentes privados, fornece a possibilidade de que os gestores públicos e privados interajam conjuntamente para solucionar problemas operacionais. Essas interações frequentes dos operadores privados com a administração pública estimulam a procura de objetivos mais favoráveis para o Estado, sendo assim inibida a tendência de cortar custos em detrimento da qualidade (CABRAL; LAZZARINI; AZEVEDO, 2013).

Pesquisas oriundas de outros campos apontam para a mesma direção. Um estudo etnográfico das relações sociais e econômicas de 23 empresas de vestuário sediadas em Nova York, realizado por Uzzi (1996), autor reconhecido no âmbito da Sociologia Econômica, demonstra como organizações ligadas em rede mediante relações estreitas são capazes de trabalhar na solução conjunta de problemas em tempo real, descobrindo novas soluções, obtendo *feedback* direto, rápido e recíproco, inovando e enriquecendo a rede com sua aprendizagem.

Os resultados das pesquisas ilustradas até este ponto permitem propor novas formas para estudar e tentar resolver o dilema, mas a abordagem das Competências possui potencial para oferecer outras contribuições relevantes no campo da administração pública, pois ainda não se encontra totalmente explorada, especialmente no âmbito dos arranjos público-privados.

2.2 O PAPEL DAS COMPETÊNCIAS

O conceito de competências (ou capacidades) – na literatura científica internacional sob o termo *capabilities* – está fundamentado na obra de Barney (1991), o autor que introduz a RBV (Visão Baseada em Recursos). Essa teoria, transversal entre os campos de Economia das Organizações e Estratégia, analisa a relação entre as características intrínsecas de uma organização e seu desempenho. De acordo com Barney (1991), a vantagem competitiva de uma organização pode se tornar estrategicamente sustentável unicamente quando baseada em recursos heterogêneos e intransferíveis (isto é, recursos específicos que não podem ser adquiridos no mercado, mas que devem ser identificados e desenvolvidos internamente à organização), que sejam valiosos, raros, imperfeitamente imitáveis e que não possam ser substituídos por outros recursos estrategicamente equivalentes. Esses recursos, de acordo com Barney, consistem no conjunto de “ativos, capacidades, processos organizacionais, atributos da firma, informação, conhecimento etc.” (BARNEY, 1991, p. 101), e permitem à organização que os possui desenvolver e manter uma estratégia capaz de melhorar sua eficiência e eficácia. Em particular, as pessoas, as capacidades, as experiências, os conhecimentos, as relações interpessoais, as estruturas, os sistemas de controle e coordenação e a forma peculiar de amalgamar esses elementos entre si representam recursos “raros” e “imperfeitamente imitáveis” e assumem um papel central para o sucesso de uma organização (BARNEY, 1991, p. 105-106).

Uma evolução relevante da RBV se encontra num artigo publicado no *Strategic Management Journal*, por Teece, Pisano e Shuen (1997), em que esses autores reconhecem os avanços do

modelo proposto por Barney (1991) com relação a modelos anteriores (como o modelo das cinco forças competitivas de Porter), bem como definem as competências e suas principais características, entre as quais assume certa relevância a “viscosidade”. De acordo com esse *insight*, as competências não podem ser desenvolvidas rapidamente pelas organizações nem adquiridas no mercado ou facilmente substituídas: “as firmas são heterogêneas do ponto de vista de seus recursos e capacidades [...]” e “no curto prazo, [...] são, até certo ponto, limitadas por aquilo que elas têm” e podem ver-se obrigadas a conviver com suas próprias limitações (TEECE; PISANO; SHUEN, 1997, p. 514). Exemplos claros dessa viscosidade são o *know-how* e a reputação com clientes e fornecedores. Essa abordagem identifica como estratégias organizacionais fundamentais tanto a valorização das capacidades específicas disponíveis quanto o desenvolvimento de novas capacidades, algumas das quais podem ter natureza intangível, a exemplo de novas habilidades gerenciais, atitudes mais comprometidas com o sucesso organizacional, maior conhecimento e *know-how* (TEECE; PISANO; SHUEN, 1997).

Uma contribuição importante desse estudo é a concepção de competências dinâmicas: quando uma organização é capaz de identificar, integrar, adaptar, reconfigurar e desenvolver recursos, conhecimentos e habilidades internas e externas, para responder rapidamente aos desafios de um ambiente competitivo e mutável, estão-se criando competências dinâmicas. Defende-se, ainda, uma importante relação entre competências e rotinas organizacionais, pois estas últimas podem ser realizadas desde que as capacidades específicas de uma organização se coadunem em conjuntos, abrangendo indivíduos e grupos. É importante ressaltar que, de acordo com essa abordagem, competências e rotinas podem ser transversais a toda a organização e estender-se além de suas fronteiras, envolvendo parceiros, aliados, *joint-ventures* etc. (TEECE; PISANO; SHUEN, 1997).

Alguns anos depois, as competências dinâmicas nas organizações foram estudadas, na mesma linha que Teece, Pisano e Shuen (1997), por Winter (2002, 2003). Em um artigo teórico, publicado em 2002 em coautoria com Zollo, esse autor se preocupa com identificar a origem de tais competências. Estas, segundo os autores, se desenvolvem mediante um processo de aprendizagem, cuja primeira etapa consiste na acumulação de experiência, ou seja, no conhecimento tácito desenvolvido através da experimentação e da sucessiva repetição de tarefas semelhantes. Essas atividades desenvolvidas coletivamente em uma organização, de forma estável, se tornam competências voltadas a definir e aprimorar as rotinas operacionais (ZOLLO; WINTER, 2002).

Em outro artigo, publicado no ano sucessivo, Winter define o conceito de competência (ou capacidade) organizacional com base no conceito de rotina, entendida como “comportamento que é aprendido, altamente padronizado, repetitivo, ou quase repetitivo, fundado parcialmente no conhecimento tácito” (WINTER, 2003, p. 991). De acordo com essa visão, as competências organizacionais consistem, então, em rotinas ou práticas altamente qualificadas que uma organização adota para coordenar suas atividades produtivas, utilizando da melhor forma possível seus recursos. Essas práticas constituem padrões para resolução de problemas com os quais as organizações podem contar para perseguir seus objetivos-chave. Neste mesmo estudo, Winter (2003, p. 992) coloca a diferença entre competências de “nível zero” e competências dinâmicas. As primeiras, chamadas também ordinárias ou operacionais, permitem a uma organização manter certa estabilidade, quanto ao tipo de produto, processos, clientes etc., apenas suficiente para “ganhar a vida” (WINTER, 2003, p. 992). Já as segundas estão voltadas para a mudança de produto, processo de produção, escala, clientes, entre outros aspectos, permitindo a criação de novas rotinas operacionais ou a adaptação daquelas existentes.

2.3 AS DIMENSÕES DAS COMPETÊNCIAS PÚBLICAS

De uma forma mais geral, ao descrever as competências públicas, é oportuno referir-se àquelas capacidades específicas da administração pública, como de regular, contratar, gerir e supervisionar (RANGAN; SAMII; VAN WASSENHOVE, 2006), de estabelecer normas e fazê-las cumprir e de estruturar mecanismos de governança e coordenação (MAHONEY; MCGAHAN; PITELIS, 2009). No entanto, para os fins desta pesquisa, esta subseção apresentará as competências públicas no nível individual e não no nível organizacional, pois se entende que, ao estudarmos os contratos de uma mesma instituição (no caso, a UFBA), a fonte de heterogeneidade que influencia no desempenho das relações contratuais reside, potencialmente, nas competências presentes em grau diferente entre os diversos servidores responsáveis pela negociação, gestão e fiscalização dos contratos de serviços (CABRAL, 2017).

Entre as recentes pesquisas sobre competências públicas, se destaca um recente artigo de Andrews, Beynon e McDermott (2015), o qual estuda a relação entre diferentes configurações de características organizacionais (tamanho, complexidade, desagregação estrutural, instabilidade de pessoal e terceirização) e o grau (baixo ou alto) de competências existentes numa organização. Os autores defendem que o conceito de competências, apesar de ter sido

estudado principalmente no âmbito de empresas privadas, possui “grande potencial para compreender a gestão e o desempenho dos serviços públicos” (ANDREWS; BEYNON; MCDERMOTT, 2015, p. 1), pois as entidades públicas, por ter um alto grau de intensidade de capital humano, “dependem amplamente dos recursos humanos que elas conseguem envolver em busca de melhor desempenho” (ANDREWS; BEYNON; MCDERMOTT, 2015, p. 3-4). No entanto, a pesquisa no campo de administração pública tem começado a utilizar essa abordagem somente em tempos recentes.

Além de estudarem as competências públicas no nível organizacional, Andrews, Beynon e McDermott (2015) enfatizam o papel dos recursos humanos. Segundo os autores, as competências distintivas de uma organização são formadas pelas práticas por meio das quais uma organização emprega as pessoas em busca de seus objetivos. Nesse sentido, as práticas são constituídas a partir das experiências acumuladas ao longo do tempo pelos líderes e pelos demais membros da organização na resolução de problemas e na tomada de decisão, moldadas por estruturas organizacionais e processos.

Nesse contexto, as competências públicas organizacionais são influenciadas pela experiência e pela estabilidade do pessoal atuante no setor público, pois a elevada rotatividade pode debilitar as capacidades existentes e específicas da organização (ANDREWS; BEYNON; MCDERMOTT, 2015). Portanto, o tempo de permanência é considerado um fator-chave para que a organização seja capaz de capturar os benefícios oriundos das capacidades desenvolvidas por seus funcionários (ANDREWS; BEYNON; MCDERMOTT, 2015, p. 6). Essas capacidades incluem conhecimentos específicos (idiossincráticos), capital social e relações interpessoais, elementos estes considerados, numa organização pública, como recursos únicos, valiosos, raros e difíceis de imitar (ANDREWS; BEYNON; MCDERMOTT, 2015).

Nesta mesma linha, Cabral (2017) destaca como a estabilidade dos servidores públicos pode favorecer a acumulação de experiência e, conseqüentemente, o aumento de seus conhecimentos e capacidades na gestão e no monitoramento de contratos celebrados com empresas privadas, permitindo a atualização das rotinas organizacionais.

Adicionalmente, uma pesquisa de Brown e Potoski (2003) estuda os fatores que influenciam nas capacidades de gestores de governos locais administrarem as relações contratuais com empresas prestadoras de serviços nas suas várias fases, a saber: análise de viabilidade da

decisão de terceirizar, ou não, certos serviços; seleção de empresas prestadoras de serviços; elaboração e negociação de contratos; e avaliação do desempenho de serviços prestados. O estudo demonstra que a experiência acumulada previamente pelos gestores e as estruturas gerenciais adotadas afetam de forma decisiva o desenvolvimento das competências públicas na gestão e supervisão de contratos.

Portanto, a partir da leitura dos trabalhos citados, está claro que, no estudo de contratos de serviços celebrados por uma instituição pública, um fator de heterogeneidade determinante é a acumulação de competências no nível individual, isto é, aquelas competências acumuladas por cada servidor público responsável pelas atividades de negociação, gestão e monitoramento de contratos estipulados com empresas privadas. Essas competências desenvolvidas no nível individual contribuem para a formação e aplicação das rotinas organizacionais.

As competências dos servidores responsáveis pela negociação de contratos (principalmente os pregoeiros) consistem, essencialmente, nas habilidades de selecionar, no menor tempo possível, fornecedores capazes de produzirem bens e/ou prestarem serviços adequados às necessidades organizacionais, e favorecer a concorrência entre licitantes para estimular lances competitivos e obter – mediante acordos – os melhores termos contratuais, especialmente no tocante a preço, prazo etc. (CABRAL, 2017; BROWN; POTOSKI, 2003).

Adicionalmente, durante a fase de execução dos contratos, essas competências se referem à habilidade de fiscais administrativos e fiscais técnicos, respectivamente, administrarem de maneira produtiva as relações com as empresas prestadoras de serviços e avaliarem os comportamentos destas, garantindo um constante alinhamento entre interesses privados e interesses públicos (CABRAL, 2017).

Assim, além das competências de negociação de contratos, devem ser consideradas as competências de monitoramento (ou fiscalização), as quais, aplicadas após o fechamento do contrato, são voltadas a verificar o respeito dos termos contratuais ao longo da fase de execução (CABRAL, 2017). Esse aspecto assume uma relevância ainda maior na prestação de serviços contínuos, especialmente se caracterizados por um alto grau de intensidade de capital humano.

As competências de monitoramento devem ser direcionadas a coletar dados úteis sobre os fornecedores, avaliar suas condutas e reduzir o risco de eles adotarem comportamentos

oportunistas, por meio da aplicação de cabíveis incentivos – principalmente sanções (CABRAL, 2017; BROWN; POTOSKI, 2003). Apesar das restrições legais, maiores competências de monitoramento podem favorecer a coordenação, a troca de informações e a interação entre contratado e contratante (KIM; MAHONEY, 2006), aumentando o nível de transparência e conscientização das partes interessadas sobre os resultados contratuais, bem como satisfazendo requisitos de *accountability*, especialmente em contextos ameaçados por questões de improbidade administrativa (CABRAL, 2017).

Embora se reconheça a validade dessas soluções no enfrentamento do dilema custo-qualidade, oriundas da interação produtiva entre atores públicos e privados, conforme defendido pela abordagem das Competências, esses ganhos podem ser ameaçados por atitudes oportunistas – a exemplo de corrupção, agentes em busca de benefício próprio, adoção de atitudes de *free-rider* etc.– em detrimento dos interesses da outra parte e/ou da coletividade. Pelo exposto, justifica-se o recurso às teorias contratuais para identificar e analisar mecanismos de incentivo e controle (ALCHIAN; DEMSETZ, 1972) que, inibindo condutas oportunistas, permitam, em conjunto com as competências de monitoramento desenvolvidas pelos agentes, obter um melhor desempenho, tanto em termos de custo quanto em termos de qualidade.

No âmbito das teorias contratuais, segundo a Teoria da Agência, quando há delegação de decisões para agentes cujos objetivos não estão alinhados aos objetivos do principal, o resultado esperado é um baixo nível de desempenho (FAMA; JENSEN, 1983; HART; SHLEIFER; VISHNY, 1997). No entanto, o principal dispõe de instrumentos para minimizar este conflito, como incentivos positivos ou negativos (especialmente quando o produto do trabalho do agente pode ser mensurado de maneira objetiva), e possui também a opção de monitorar diretamente o comportamento do agente, aplicando as oportunas sanções em caso de desvios (BOLTON; DEWATRIPONT, 2005).

Dixit (2002), observando as relações entre principais e agentes, identifica os seguintes importantes problemas informacionais: o risco moral, a seleção adversa e os custos de monitoramento. O risco moral acontece quando uma das partes age de forma oportunista, avaliando que o risco de sofrer uma punição é menor do que o benefício oriundo de sua conduta egoísta (“ações ocultas”); a seleção adversa refere-se ao comportamento de uma das partes voltado a ocultar informações que poderiam induzir a outra parte a escolhas diferentes (“informações ocultas”); e os custos de monitoramento estão associados à necessidade de o principal investir seu tempo e seus recursos no controle da conduta do agente.

Na visão de Williamson (2005), o elemento chave de uma transação é o contrato. Partindo dos pressupostos que os indivíduos dispõem de racionalidade limitada e adotam comportamentos oportunistas, o mesmo autor reconhece que “todos os contratos complexos, são, inevitavelmente, incompletos” (WILLIAMSON, 2005, p. 22), ou seja, não podem prever todas as possíveis contingências causadoras de conflitos entre as partes. Surge, então, a necessidade de prever salvaguardas, a exemplo de incentivos e penalidades “no desenho contratual *ex ante*” (WILLIAMSON, 2005, p. 23). Segundo Williamson (1996), portanto, a governança contratual é aquela modalidade de governança que se refere a um contrato estipulado entre as partes que especifica as transações, os acordos, as promessas e os termos de troca definidos por preço, especificidade dos ativos e salvaguardas, assumindo que quantidade, qualidade e duração estão todas determinadas. O contrato deve prever expressamente sanções no caso em que os termos acordados pelas partes não sejam cumpridos.

Embora alguns autores, como Alchian e Demsetz (1972), defendam que, numa transação principal-agente, incentivos definidos oportunamente permitem superar as ineficiências oriundas das assimetrias informativas, não é possível desconsiderar os custos da aplicação desses mecanismos.

Nesse sentido, a literatura identifica que no setor público existem dificuldades e custos ainda mais elevados na aplicação de incentivos positivos e negativos, devido à maior rigidez imposta pelo respeito das normas legais e, também, por conta da multiplicidade de objetivos e de agentes envolvidos (DIXIT, 2002; CHUN; RAINEY, 2005). Observa-se que a multiplicidade de atores interessados pode encorajar o surgimento de comportamentos oportunistas.

Lembrando que os mecanismos de incentivo e controle são desenhados para inibir esses comportamentos (ALCHIAN; DEMSETZ, 1972), entende-se que a existência de rotinas de monitoramento numa organização mostra, pelo menos, a intenção de afastar a presença de ações nocivas aos interesses organizacionais e de minimizar seus efeitos, embora sua presença não exclua *a priori* o surgimento de condutas prejudiciais ao interesse geral.

No âmbito da administração pública, no caso de ocorrer certo tipo de serviço executado por um servidor público sob a supervisão de outro servidor público, poderão verificar-se situações desfavoráveis, tais como o dilema *guarding the guardians* (CABRAL; LAZZARINI, 2015, p.

2). Esse dilema consiste na baixa disposição para controlar com efetividade e eventualmente sancionar os desvios de conduta de um colega, especialmente em presença de incentivos escassos, o que influencia negativamente no desempenho organizacional.

Por esses motivos, argumenta-se que a separação de responsabilidades entre execução dos serviços (atribuída a um agente privado) e seu monitoramento (atribuído a um agente público) pode favorecer a aplicação de sanções em caso de descumprimento dos contratos (CABRAL; AZEVEDO, 2008; CABRAL; LAZZARINI; AZEVEDO, 2013).

Alguns autores destacam os benefícios do monitoramento e o consideram como um tipo de competência. Kim e Mahoney (2006) afirmam que maiores competências de monitoramento podem favorecer a coordenação entre contratante e contratado. Já Williamson (1999) indica como essas competências são fundamentais no setor público, especialmente nos casos em que sua ausência possa ameaçar a legitimidade da contratação. De acordo com Sappington (1991), o monitoramento é um mecanismo capaz de conter os riscos de um agente adotar comportamentos oportunistas, de reduzir eventuais distorções provocadas pelos relacionamentos entre principal e agente e, também, de tornar todas as partes interessadas mais cientes dos resultados da relação contratual. Ainda, o trabalho de Brown e Potoski (2003), acima mencionado, identifica o monitoramento e a avaliação do fornecedor, mediante a adoção de rotinas específicas para coleta e análise de informações sobre desempenho, como componente relevante no desenvolvimento da capacidade de gestores públicos gerirem e fiscalizarem relações contratuais com terceiros.

Ainda sobre a importância do monitoramento, Amanda Girth (2014) analisa o uso de sanções como instrumento para responsabilizar pelo desempenho as empresas prestadoras de serviços públicos. Nesse estudo, baseado num *survey* respondido por 332 gestores públicos municipais dos EUA, a autora coloca que até contratos bem elaborados podem se tornar inúteis quando sua execução não é fiscalizada. Está demonstrado que o comportamento dos gestores públicos e as decisões por eles tomadas, com um maior ou menor grau de discricionariedade, influenciam no comportamento das empresas contratadas. Portanto, é fundamental analisar as diferentes possíveis respostas dos primeiros, em caso de desempenho insatisfatório das segundas. Os agentes públicos, cujas decisões discricionárias são delimitadas pela legislação e pelas cláusulas contratuais, podem adotar medidas que variam entre não fazer nada, resolver a questão informalmente e até punir o operador privado, mediante a aplicação de sanções nas

suas várias gradações (advertência escrita, multa, rescisão do contrato, suspensão temporária, ou, inclusive, impedimento de licitar e contratar com toda a administração pública).

Independentemente dos fatores que motivam as decisões por parte dos agentes públicos de sancionar ou não as empresas prestadoras de serviços, é relevante, para os fins desta dissertação, contemplar essas competências de monitoramento.

Apesar das restrições burocráticas colocadas nas organizações públicas (ineficiência na seleção, avaliação e demissão de pessoas, limites orçamentários etc.), a garantia de estabilidade reconhecida para os servidores públicos permite que estes acumulem experiência e conhecimentos ao longo do tempo. O estoque de experiência adquirido por eles, juntamente ao seu nível de formação, favorece a reconfiguração de recursos e a melhoria das rotinas organizacionais (CABRAL, 2017).

Mais especificamente, o tempo de permanência no serviço público dos servidores responsáveis pela negociação ou contratação (pregoeiros), gestão (fiscais administrativos) e monitoramento (fiscais técnicos) dos contratos de serviços pode ser considerado um indicador relevante de experiência acumulada para medir a dimensão das competências públicas e, conseqüentemente, testar se estas produzem efeitos positivos no desempenho. Da mesma forma, pesquisas recentes adotam a remuneração como indicador de competências no setor público, assumindo que quanto maior é a remuneração do agente público, maior é sua competência acumulada (CABRAL, 2017).

Portanto, a partir do diálogo entre os autores propostos no âmbito da RBV e da abordagem das Competências, deduz-se que esta pesquisa possui um respaldo teórico suficiente para introduzir os anos de atividade (como *proxy* da experiência acumulada), a formação e a remuneração como indicadores das competências dos agentes públicos e para verificar sua influência no desempenho dos contratos.

Mais especificamente, entende-se que a existência e o desenvolvimento de competências de negociação, gestão e monitoramento no setor público podem contribuir positivamente para alcançar um maior desempenho, assim sendo:

H₁: Quanto maior o nível de competências públicas, menores os preços pagos pelo Estado na aquisição de serviços.

H₂: Quanto maior o nível de competências públicas, maior a qualidade de contratos de terceirização de serviços.

2.4 AS DIMENSÕES DAS COMPETÊNCIAS PRIVADAS

As competências privadas, nesta pesquisa, serão analisadas no nível organizacional, pois as competências presentes em grau diferente entre as diversas empresas prestadoras de serviço podem constituir uma fonte de heterogeneidade que influencia no desempenho dos contratos (CABRAL, 2017). Neste sentido, um artigo de Rangan, Samii e Van Wassenhove (2006) descreve as competências privadas como aquelas capacidades pelas quais a empresa pode executar de forma eficiente o serviço no qual ela é especializada, adquirir informações e utilizar produtivamente os recursos na produção de bens e na prestação de serviços. Essas capacidades são apresentadas como complementares com relação àquelas que caracterizam o setor público.

As competências de execução consistem naquelas capacidades operacionais que permitem que uma empresa realize as atividades necessárias para produzir e entregar bens e serviços, bem como compatibilize suas necessidades com aquelas dos usuários, a fim de oferecer certo grau de diferenciação e vantagem competitiva (CABRAL, 2017). Requisitos fundamentais para desenvolver essas competências de execução referem-se à acumulação de experiência e de conhecimentos práticos (*learning by doing*) combinada com adequados conhecimentos de técnicas de gestão. Esse conjunto permite à empresa manter e explorar os recursos organizacionais de maneira eficaz (TEECE; PISANO; SHUEN, 1997; ZOLLO; WINTER, 2002; WINTER, 2003) e, conseqüentemente, aumentar seu potencial de criação de valor (KIVLENIECE; QUELIN; 2012). Quanto ao exposto, fica clara a importância de conjugar experiência prática e conhecimentos técnicos adquiridos também por meio da formação.

Essas competências, uma vez desenvolvidas também graças a interações mais frequentes e próximas entre as partes, ajudam a superar problemas inerentes à incompletude contratual e à resolução de conflitos na aplicação das cláusulas contratuais. Portanto, a postura mais rígida e legalista dos burocratas pode ser complementada e até ser superada a partir do estabelecimento de relações recíprocas mais construtivas (CABRAL, 2017). Neste sentido, a experiência acumulada das empresas privadas na prestação de serviços públicos pode permitir que estas desenvolvam capacidades específicas (conhecidas como capacidades de absorção) e conhecimentos voltados a compreender as necessidades peculiares dos gestores públicos, que se adaptem às restrições legais da burocracia e, na prática, mostrem propostas conforme as especificações estabelecidas, mais adequadas, competitivas e com maior valor agregado em comparação com aquelas apresentadas por seus concorrentes, garantindo, assim, o

alinhamento dos interesses de ambas as partes e a satisfação do interesse público (CABRAL, 2017; REIS; CABRAL, 2016).

No âmbito das competências privadas, um componente relevante para o desenvolvimento desta pesquisa é constituído pelas capacidades financeiras. Esse aspecto tem fundamentação em alguns textos objeto de revisão de literatura, entre os quais se destaca o estudo de Domberger e Jensen (1997). Segundo esses autores, a seleção de empresas prestadoras de serviços por parte dos gestores públicos não pode basear-se exclusivamente no preço, já que é necessário avaliar a experiência prévia das organizações na atividade e sua capacidade financeira, as quais são consideradas cruciais para o cumprimento das obrigações contratuais e para a retenção dos trabalhadores mais qualificados. Outros estudiosos, como Beck e Demirguc-Kunt (2006), enfatizam as dificuldades enfrentadas pelas empresas – especialmente aquelas de pequeno e médio porte – quanto ao acesso a mecanismos formais de financiamento e aos obstáculos que essas restrições geram no desempenho e no desenvolvimento das mesmas.

Dessa forma, acredita-se oportuno incluir as capacidades financeiras como componente das competências privadas no modelo de análise proposto. Esta pesquisa pretende contribuir para avanços teóricos demonstrando, por meio de análise empírica, os efeitos deste componente no desempenho de contratos de serviços.

Quanto ao que foi colocado a propósito das competências públicas no nível individual (subseção 2.3), o mesmo se aplica para as competências privadas no nível organizacional, ou seja, o tempo de atuação das empresas privadas no seu ramo de atividade e, também, no setor público pode ser considerado indicador relevante de experiência acumulada e utilizado para medir a dimensão das competências privadas e testar seus efeitos no desempenho (CABRAL, 2017; REIS; CABRAL, 2015).

Portanto, a partir das considerações desenvolvidas acima:

H₃: Quanto maior o nível de competências privadas, menores os preços pagos pelo Estado na aquisição de serviços.

Alguns pesquisadores, como Spagnolo (2012), enfatizam a importância da reputação como fator capaz de influenciar fortemente as condutas do fornecedor e contribuir positivamente para melhorar o desempenho das relações contratuais no âmbito das compras públicas,

especialmente em ambientes caracterizados por assimetrias informativas e interações frequentes entre contratante e contratado.

Segundo Reis e Cabral (2016), a reputação pode ser definida como a avaliação da competência de uma organização em cumprir os acordos de maneira satisfatória, sendo que no âmbito das compras públicas essa avaliação está baseada no histórico de desempenho consolidado até o momento de celebração do contrato (*ex ante*). Esses autores demonstram a relação entre histórico de desempenho insatisfatório – observado com base nas sanções recebidas *ex ante* – e baixo desempenho na execução do contrato, especialmente no que se refere à sua dimensão qualitativa.

Num contexto de proximidade e interações repetidas entre fiscais públicos e executores privados, como acontece na UFBA, é provável que para ambas as categorias de agentes surjam incentivos implícitos ligados ao conceito de reputação, reduzindo o risco de comportamentos oportunistas (CABRAL; SAUSSIÉ, 2013). Essas interações frequentes podem induzir os atores privados a buscarem objetivos mais favoráveis para o Estado, pois agentes públicos próximos podem vetar certas decisões e, até mesmo, recomendar o rompimento do contrato.

A partir dessas considerações teóricas, justifica-se a inclusão da reputação como componente das competências privadas. Consequentemente, a reputação, concebida como capacidade de as empresas cumprirem satisfatoriamente os acordos, será observada utilizando como indicador o histórico de sanções recebidas anteriormente à celebração do contrato (sanções *ex ante*). Assume-se que um histórico reputacional “limpo” das empresas privadas está relacionado positivamente com o desempenho qualitativo de contratos de serviços, isto é, uma boa reputação está associada a uma menor probabilidade de infringir cláusulas contratuais durante a fase de execução do contrato. Consequentemente:

H₄: Quanto maior o nível de competências privadas, maior a qualidade de contratos de terceirização de serviços.

O embasamento teórico de dimensões e componentes das competências e do desempenho está resumido no quadro a seguir:

Quadro 1 – Embasamento teórico do modelo proposto

Conceitos	Dimensões	Componentes	Variáveis	Referências
Desempenho das relações contratuais (Y)	Custo	Economia no valor do contrato	- Diferença entre valor estimado e valor inicial do contrato	Cabral (2017); Reis e Cabral (2015, 2016)
	Qualidade	Sanções <i>ex post</i>	- <i>Dummy</i> de sanções - Tipo de sanções	Alchian e Demsetz (1972); Bolton e Dewatripont, (2005); Cabral (2017); Cabral e Azevedo (2008); Cabral, Lazzarini e Azevedo (2013); Girth (2014); Reis e Cabral (2016); Williamson (1996)
Competências (X)	Competências Públicas	Remuneração	- Remuneração de Pregoeiro e Fiscal	Andrews, Beynon e McDermott (2015); Brown e Potoski (2003); Cabral (2017); Cabral, Lazzarini e Azevedo (2013); Williamson (1999)
		Formação	- Nível de formação de Pregoeiro e Fiscal	
		Experiência	- Anos de atuação de Pregoeiro e Fiscal no serviço público	
	Competências Privadas	Experiência	- Anos de experiência da empresa na atividade - Grau de experiência da empresa no setor público	Cabral (2017); Kivleniece e Quelin; 2012; Reis e Cabral (2015, 2016); Teece, Pisano e Shuen (1997); Zollo e Winter (2002); Winter (2003)
		Reputação	- <i>Dummy</i> de histórico de sanções (<i>ex ante</i>)	Alchian e Demsetz, (1972); Cabral e Saussier (2013); Dixit (2002); Girth (2014); Reis e Cabral (2016); Spagnolo (2012)
		Capacidades financeiras	- Liquidez corrente - Liquidez geral - Solvência geral	Beck e Demirguc-Kunt (2006); Domberger e Jensen (1997)

Fonte: Elaborado pelo próprio autor

3. METODOLOGIA DE PESQUISA

3.1 ABORDAGEM METODOLÓGICA

Esta pesquisa, de caráter exploratório, possui natureza quantitativa: o fenômeno foi estudado por meio de indicadores observáveis e mensuráveis do ponto de vista quantitativo. Os dados obtidos por meio de pesquisa documental foram analisados mediante modelos estatísticos para o teste das hipóteses inferenciais.

3.2 CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA

O trabalho foi conduzido utilizando como unidade de análise a totalidade dos contratos relativos aos serviços de recepção, portaria, vigilância, limpeza, transporte e manutenção estipulados entre a Universidade Federal da Bahia – UFBA e empresas privadas, no período de 2002 a 2015. No total, foram analisados 167 contratos, sem contabilizar os termos aditivos. Destaca-se que a escolha do corte temporal foi motivada pela intenção de enriquecer a análise comparativa entre relações contratuais estabelecidas durante gestões administrativas que correspondem a mandatos de Reitores diferentes.

A partir da identificação dos contratos e dos demais documentos listados no quadro 2, foram coletados os dados pertinentes para sucessiva análise estatística. Todas as variáveis foram medidas em função dos valores associados a cada caso da população observada (os contratos). Por exemplo, para calcular os anos de atuação das empresas no setor público, a data de cadastro do fornecedor no SICAF/SIASG foi confrontada com a data de início de vigência do respectivo contrato. É importante destacar que, além dos dados presentes diretamente nos contratos, foram coletados dados oriundos de fontes diferentes, conforme será aprofundado na subseção que tratará sobre a pesquisa documental (3.4).

A análise dos contratos de serviços da UFBA (e dos demais documentos correlatos), no corte temporal indicado, foi utilizada de forma exploratória para entender o comportamento das competências no setor público.

A escolha da UFBA se justifica por ser coerente com a questão central do estudo, pois essa instituição integra a Administração Pública Federal (APF), estando, portanto, sujeita ao mesmo conjunto de normas que regem as demais entidades federais brasileiras. Adicionalmente, essa instituição, como outras universidades públicas brasileiras, apresenta

heterogeneidade de contratos que abrangem tipologias diferentes de serviços, tais como vigilância, limpeza, transporte, entre outros (CABRAL, 2017). Vale destacar que esses serviços beneficiam uma ampla comunidade de usuários, atendidos em um complexo predial que ocupa uma área territorial de 5.826.097,82 m², concentrada principalmente no município de Salvador. Segundo o Relatório de Gestão 2015 da UFBA, nesse ano, a comunidade acadêmica era composta por 32.279 alunos matriculados entre graduação, pós-graduação e residência médica, 2.503 docentes, 3.205 funcionários técnico-administrativos do quadro permanente e 1.295 prestadores de serviços empregados nos postos de vigilância, portaria, recepção e limpeza, totalizando 39.282 pessoas (UFBA, 2016). A diversidade dos contratos executados e a amplitude da comunidade atendida – por possuir uma boa capacidade de generalização de organização pública – favorecem o exercício de comparações na análise e interpretação dos dados. Devido aos motivos indicados, o universo dos contratos de serviços estipulados pela UFBA no período estabelecido constitui uma amostra bem representativa da APF.

3.3 DESENHO METODOLÓGICO E ETAPAS

Em conformidade com as orientações de Quivy e Campenhoudt (2005), o desenho metodológico desta pesquisa está articulado considerando as seguintes etapas:

- Planejamento da coleta de dados e preparação dos instrumentos necessários para recolhê-los e tratá-los;
- Utilização da teoria para desenvolver as hipóteses inferenciais e as variáveis da pesquisa;
- Escolha das variáveis de desempenho, explicativas e de controle;
- Coleta e seleção de dados;
- Preparação dos dados necessários para testar as hipóteses;
- Definição de modelos de estimação adequados;
- Análise das relações entre as variáveis mediante técnicas de regressão de mínimos quadrados ponderados (MQP), probit e probit ordenado;
- Comparação dos resultados observados nos testes de hipóteses com os resultados esperados;
- Aceitação ou refutação das hipóteses e interpretação dos resultados obtidos, a fim de responder ao problema de pesquisa.

3.4 PESQUISA DOCUMENTAL

Os dados necessários para a análise empírica foram coletados utilizando como técnica metodológica a pesquisa documental, que consistiu na identificação, seleção e classificação, *in loco*, dos documentos cartáceos e eletrônicos, o que permitiu obterem-se os dados relativos às variáveis relevantes. Esses dados foram organizados em uma Base de Dados específica.

Observa-se que atualmente a UFBA não dispõe de qualquer sistema que forneça automaticamente todas as informações necessárias relativas às variáveis identificadas. Portanto, como antecipado na subseção 3.2, os dados necessários para a pesquisa foram levantados recorrendo-se não somente aos contratos, mas também a outros documentos oriundos de diferentes fontes de informações, tais como os históricos de sanções cominadas às empresas (registradas no SIASG); cadastros das empresas e respectivos balanços apresentados na fase de habilitação do processo licitatório, e atas de pregões (SICAF); históricos funcionais dos servidores públicos (registrados no Portal da Transparência nos Recursos Públicos Federais – PT); termos aditivos, processos administrativos, registros de sanções e notificações (disponibilizados no SIPAC, no DOU e nos arquivos cartáceos localizados na CAD); portarias de designação de fiscais administrativos e técnicos (disponíveis no arquivo físico da PROAD), entre outros.

A utilização de uma variedade de fontes documentais objetivou tornar a Base de Dados – criada especificamente para este trabalho – a mais completa possível, a fim de contemplar todas as variáveis previstas no modelo de análise.

Note-se que o levantamento dos contratos e documentos correlatos não registrados no SIPAC – referentes ao período de 2002 a 2009 – necessitou de análise e seleção de aproximadamente 30 caixas contendo processos de diferente natureza, pois o sistema de codificação adotado na UFBA não permite distinguir os processos a partir do número de protocolo adotado. Esse trabalho, que contou com o apoio da Coordenação de Arquivo e Documentação da UFBA (CAD), demandou um esforço considerável em termos de tempo. Levando em conta as dificuldades burocráticas e físicas para acessar as informações, foi fundamental que o autor realizasse essa pesquisa documental na mesma instituição na qual atua como estudante e técnico-administrativo.

Em resumo, uma análise preliminar, conduzida entre maio de 2015 e fevereiro de 2016, permitiu identificar os tipos de documentos e as respectivas fontes correspondentes a cada uma das variáveis do modelo de análise, conforme descrito no quadro abaixo:

Quadro 2 – Variáveis, tipo e fonte de documentos

Variáveis	Tipo de Documento	Fonte
Economia no valor do contrato	Atas de pregão	Comprasnet; SIPAC
Sanções <i>ex post</i> (<i>dummy</i> /tipo)	Registros de ocorrências	SIASG
Remuneração de Pregoeiro e Fiscal	Histórico funcional de Servidor	PT
Nível de formação de Pregoeiro e Fiscal	Histórico funcional de Servidor	PT
Anos de atuação de Pregoeiro e Fiscal no serviço público	Histórico funcional de Servidor	PT
Anos de atuação da empresa na atividade	Dados cadastrais das empresas	SICAF
Anos de atuação da empresa no setor público	Dados cadastrais das empresas	SIASG
Grau de experiência da empresa no setor público	Dados cadastrais das empresas	SIASG
Histórico de sanções da empresa	Registros de ocorrências	SIASG
Liquidez corrente da empresa	Balancos	SIASG
Liquidez geral da empresa	Balancos	SIASG
Solvência geral da empresa	Balancos	SIASG
Tipo de contrato	Dispensas de licitação; declarações de inexigibilidade; extratos/registros de contratos	SIPAC; DOU
Valor inicial do contrato	Atas de pregão; extratos/ registros de contratos	SIPAC; DOU
Competidores (empresas concorrentes na licitação)	Atas de pregão	Comprasnet
Tipo de serviço	Extratos/registros de contratos	SIPAC; DOU

Fonte: Elaborado pelo próprio autor

Adotando a visão de Prior (2003), segundo o qual os documentos não são apenas contêineres de informação, mas produtos da ação humana, a técnica de pesquisa documental foi aplicada adotando os seguintes cuidados:

- Identificação das características dos documentos e sua relevância para a pesquisa;

- Investigação sobre produção, utilização e funcionamento dos documentos selecionados no contexto da UFBA e na interação entre ela e as empresas contratadas;
- Entendimento da autoria dos documentos e sua finalidade, função e público-alvo;
- Compreensão da forma como os documentos podem ser utilizados em situações de controvérsias e desacordos (por exemplo: descumprimento das cláusulas contratuais).

3.5 ESCOLHA DAS VARIÁVEIS

Nesta subseção, pretende-se descrever detalhadamente as variáveis – de desempenho, explicativas e de controle – adotadas na investigação empírica e discutir as vantagens e as desvantagens inerentes a cada uma delas.

Conforme já colocado na subseção 3.1 “Abordagem Metodológica”, este trabalho adota como técnica metodológica exclusivamente a pesquisa documental e se caracteriza como estudo de natureza quantitativa e não como estudo de caso. Essa última estratégia, de fato, combina a coleta de dados documentais com informações oriundas de outras técnicas, principalmente observação e entrevistas (YIN, 2015), permitindo, assim, a triangulação de evidências (EISENHARDT, 1989).

Na concepção do desenho metodológico desta pesquisa, levou-se em consideração o corte temporal do fenômeno estudado, o escopo do trabalho e o tempo à disposição para produzir uma dissertação de mestrado. Conseqüentemente, avaliou-se a inviabilidade de realizar entrevistas para captar informações de tipo qualitativo com servidores e prestadores de serviços responsáveis, respectivamente, pela gestão e pela execução dos contratos estipulados pela UFBA no período de 2002 a 2015. Analogamente, não seria possível observar comportamentos associados a contratos, na grande maioria, vigentes no passado. Devido aos motivos expostos, foi escolhida a pesquisa quantitativa.

3.5.1 Variáveis de desempenho

O desempenho das relações contratuais – incluído no modelo de análise como variável dependente – foi avaliado mediante as duas dimensões custo e qualidade, as quais se encontram fundamentadas tanto em estudos de autores clássicos das teorias contratuais (WILLIAMSON, 1996; BOLTON; DEWATRIPONT, 2005; ALCHIAN; DEMSETZ, 1972)

quanto em pesquisas mais recentes sobre as Competências (CABRAL; LAZZARINI; AZEVEDO, 2013; GIRTH, 2014).

Reis e Cabral (2015), num recente artigo sobre o desempenho de pregões realizados por entidades públicas brasileiras, entre 2003 e 2012, adotam a economia no valor do contrato como indicador de desempenho. Mais precisamente, o custo foi observado através da coleta de dados sobre a variável economia no valor dos contratos, a qual foi calculada com base na diferença entre o valor estimado no pregão e o valor inicial do contrato. No modelo proposto, portanto, inclui-se o componente “economia” como *proxy* para medir o custo das relações contratuais. Nota-se que essa variável não está disponível para os contratos emergenciais – estipulados em virtude de dispensa de licitação – ou para contratos celebrados após declaração de inexigibilidade ou realização de modalidade de licitação diferente do pregão (convite, concorrência etc.).

Quanto à dimensão da qualidade, são contempladas as sanções recebidas *ex post* (após a celebração do contrato) como *proxies* para medir a qualidade de contratos de serviços (CABRAL; AZEVEDO, 2008; CABRAL; LAZZARINI; AZEVEDO, 2013; GIRTH, 2014; REIS; CABRAL, 2016; CABRAL, 2017). Mais especificamente, tais variáveis – relacionadas com a conduta da empresa terceirizada durante a execução do contrato – foram as duas seguintes: *dummy* de sanções *ex post* e tipo de sanções *ex post*. A variável “*dummy* de sanções *ex post*” observa a existência, ou não, de sanções recebidas durante a execução do contrato. A variável “tipo de sanções *ex post*” mensura o nível de gravidade das eventuais sanções recebidas durante o tempo de vigência do contrato em função do tipo de medida adotada, classificada em advertência, multa, rescisão, suspensão temporária e inidoneidade para licitar e contratar. Observa-se que, do ponto de vista da legislação aplicável, a rescisão não é estritamente uma sanção, mas, no caso de decisão unilateral da administração pública voltada para a interrupção da relação contratual, para os fins deste trabalho, é considerada como tal, conforme categorização adotada em pesquisas recentes (CABRAL, 2017; GIRTH, 2014).

Haja vista a dificuldade de utilizar indicadores de desempenho homogêneos para serviços de natureza diferente, Cabral (2017) utiliza as sanções recebidas pelas prestadoras de serviços durante a execução dos contratos como *proxy* da qualidade do desempenho. Uma vantagem de ter escolhido as variáveis propostas reside na possibilidade de adotar critérios homogêneos para captar a qualidade de relações contratuais relativas a serviços de natureza diferente (CABRAL, 2017).

Por outro lado, uma limitação das variáveis de qualidade propostas reside no fato de que estas se limitam a analisar sanções ocorridas ao longo da execução contratual, não levando em conta a qualidade do serviço prestado à coletividade e o grau de satisfação dos usuários. Salienta-se, todavia, a impossibilidade de serem conduzidas pesquisas desse tipo, pois já não seria viável consultar os usuários de serviços relacionados com contratos vigentes no passado. Ainda, pode objetar-se que outros tipos de evidências, coletadas mediante a adoção de técnicas qualitativas, como observação e entrevistas, poderiam fornecer elementos capazes de captar diferenças mais sutis existentes entre a decisão de sancionar uma empresa, ou não, e enriquecer a análise do desempenho das relações contratuais. Porém, conforme justificado no início da subseção 3.5, isto extrapolaria o escopo da presente pesquisa.

3.5.2 Variáveis explicativas

As variáveis explicativas adotadas nesta pesquisa se referem às competências dos servidores públicos (nível individual) e das empresas privadas (nível organizacional).

No tocante às competências públicas, foram observadas as competências dos servidores responsáveis pela contratação, gestão e monitoramento dos contratos de serviços. São eles, respectivamente: pregoeiros, fiscais administrativos e fiscais técnicos. Para medir as competências de cada categoria desses agentes públicos, foram utilizadas as variáveis introduzidas e justificadas no referencial teórico: remuneração, formação e anos de atuação no setor público. Portanto, essas três variáveis foram aplicadas para as três categorias mencionadas acima, totalizando nove variáveis de competências públicas, lembrando que, em substituição da variável original remuneração de pregoeiros e fiscais, será utilizado seu logaritmo natural, visando reduzir a dispersão dos dados originais. Quanto à formação dos servidores públicos, foi utilizada uma *dummy* que assume valor igual a 1, se o grau de formação relacionado ao cargo do agente público corresponde a nível técnico ou graduação, nos moldes de recentes pesquisas de estratégia aplicadas no campo de administração pública (CABRAL, 2017).

Com base na literatura apresentada na seção 2, entende-se que as competências dos agentes públicos são desenvolvidas, principalmente, a partir da experiência acumulada em virtude dos anos de exercício no cargo. Consequentemente, as competências acumuladas destes profissionais serão medidas, no nível individual, por meio da coleta de dados sobre os anos de experiência no serviço público, o tipo de formação relacionado com o cargo exercido e a

remuneração. Essa escolha encontra respaldo em vários autores citados no referencial teórico. Entre eles, Cabral (2017) defende como, especialmente no setor público, diante da homogeneidade de regras e procedimentos, as competências individuais representam uma fonte relevante de heterogeneidade.

Por outro lado, no tocante às competências privadas, avaliou-se que as competências organizacionais constituem uma fonte relevante de heterogeneidade entre os vários fornecedores contratados pela UFBA (CABRAL, 2017). Portanto, as competências privadas foram observadas unicamente no nível organizacional, mediante a utilização das seguintes variáveis: anos de atividade da empresa, grau de experiência da empresa no setor público, liquidez corrente, liquidez geral, solvência geral e a *dummy* de sanções *ex ante*.

A variável “anos de atividade da empresa” capta a quantidade de anos pelos quais o fornecedor atua no setor de atividade pela qual é contratado. Trata-se, portanto, de uma *proxy* utilizada para medir a experiência do fornecedor.

A variável “grau de experiência da empresa no setor público” corresponde ao quociente entre os anos de atuação do fornecedor no setor público e seus anos de atuação no setor específico de atividade. Essa variável é utilizada como *proxy* da experiência da empresa desenvolvida no setor público em comparação com o total de anos de atividade. Observa-se que, para calcular o quociente mencionado acima, foi necessário coletar previamente os dados sobre os anos de atuação de cada prestadora de serviços no setor público, cotejando a data do cadastro da empresa no SICAF/SIASG com a data de início de cada contrato estudado.

Complementando o já colocado no referencial teórico deste trabalho, justifica-se a adoção da experiência acumulada como variável idónea para medir as competências privadas com base em trabalhos de autores clássicos e pesquisas mais recentes. Entre os primeiros, é oportuno citar Teece, Pisano e Shuen (1997), segundo os quais os conhecimentos e as experiências acumuladas são elementos necessários para a geração de competências no nível organizacional. Na visão desses pesquisadores, as competências organizacionais se desenvolvem e se consolidam graças ao processo de repetição frequente de certas atividades. Portanto, os anos de experiência de uma organização constituem requisito indispensável para a acumulação de competências. Remetendo a trabalhos mais recentes, Andrews, Beynon e McDermott (2015) reconhecem como as competências distintivas de uma organização são formadas a partir da execução e repetição de práticas eficazes na tomada de decisões e na

resolução de problemas. Nesse sentido, para os autores mencionados, as capacidades organizacionais são construídas a partir de aprendizagem e conhecimentos acumulados e aprimorados ao longo da experiência.

Além da justificativa teórica defendida acima, existe uma justificativa de ordem prática sobre a decisão de estudar as competências privadas no nível organizacional, e não no nível individual. Essa decisão foi tomada com base no fato de que não foi considerado viável, para este trabalho, coletar as informações – já observadas no caso dos servidores públicos – também para cada preposto das empresas prestadoras de serviços. A recuperação destes dados implicaria na necessidade de consultar os registros de todos os fornecedores contratados para os serviços de recepção, portaria, vigilância, limpeza, transporte e manutenção em um período de catorze anos (de 2002 a 2015). Por conta dos motivos expostos, as competências privadas foram medidas unicamente no nível organizacional, utilizando os dados disponíveis no SICAF e no SIASG sobre os anos de experiência de cada empresa na atividade e no serviço público, sobre o histórico de sanções e os dados financeiros contidos nos balanços oficiais. As variáveis propostas possuem a vantagem de estar ancoradas no referencial teórico, disponíveis nas fontes identificadas (vide quadro 2), observáveis para todos os contratos estudados adotando o protocolo de pesquisa estabelecido. Ademais, a relação dessas variáveis explicativas com aquelas associadas ao desempenho (dependentes) pode ser testada mediante as técnicas de análise estatística escolhidas.

Quanto às capacidades financeiras das empresas, foram utilizadas as três variáveis seguintes: liquidez corrente, liquidez geral, solvência geral e seus respectivos logaritmos naturais. A transformação de cada uma dessas variáveis em logaritmo natural é motivada pela necessidade de reduzir a dispersão dos dados.

A Lei nº 8.666, aplicável subsidiariamente também para a modalidade de pregão, dispõe que, para comprovação da situação financeira da empresa contratada, a administração pública utilize índices contábeis (BRASIL, 1993). A avaliação da saúde financeira de empresas participantes de licitações públicas é regulamentada mais detalhadamente, em âmbito federal, pela Instrução Normativa nº 02 de 2010 (BRASIL, 2010). Essa norma prevê que a situação financeira das empresas seja verificada objetivamente com base no cálculo de índices específicos, a saber: Liquidez Geral, Solvência Geral e Liquidez Corrente. A norma indica, inclusive, as fórmulas para a obtenção desses índices: a Liquidez Geral é definida como o quociente entre a soma [Ativo Circulante + Realizável a Longo Prazo] e a soma [Passivo

Circulante + Passivo Não Circulante]; a Solvência Geral é definida como o quociente entre Ativo Total e a soma [Passivo Circulante + Passivo Não Circulante]; e a Liquidez Corrente é definida como o quociente entre Ativo Circulante e Passivo Circulante.

Mesmo sabendo que os dados dos balanços oficiais estão sujeitos às manipulações adotadas pelas empresas, com o objetivo de melhorar a aparência das demonstrações contábeis (IUDÍCIBUS, 1994), destaca-se que esses dados constituem os únicos disponíveis para esta pesquisa. É oportuno lembrar que são esses os dados oficiais, entregues à administração pública na fase de habilitação do processo licitatório.

Seguindo na descrição das variáveis explicativas referentes às competências privadas, a “*dummy* de sanções *ex ante*” se refere ao histórico de sanções recebidas pela empresa anteriormente à celebração do contrato, independentemente de que essas sanções tenham sido cominadas pela UFBA ou por outra entidade/órgão da APF. Essa variável permite avaliar as condutas oportunistas adotadas pela contratante e, conforme colocado no referencial teórico, está relacionada ao componente “reputação” das competências privadas.

A fim de não tornar o modelo excessivamente complexo para o teste de hipóteses inferenciais, decidiu-se limitar a avaliação sobre a conduta da empresa exclusivamente à existência, ou não, de sanções recebidas antes da execução do contrato, sem que sejam utilizadas as variáveis sobre quantidades e tipos de sanções *ex ante*, embora disponíveis na base de dados construída para esta pesquisa.

Admite-se que as sanções refletem somente uma porção do espectro das condutas que podem ser adotadas pelas organizações envolvidas e que eventos desse tipo podem ser influenciados por outros fatores, tanto externos – como restrições financeiras no âmbito da esfera federal – quanto internos, a exemplo de um maior ou menor grau de discricionariedade adotado pelos fiscais de contratos (GIRTH, 2014).

Por outro lado, as vantagens de utilizar essa variável residem na possibilidade de utilizar o protocolo de pesquisa estabelecido e de testar, mediante técnicas de regressão estatística, suas relações com o desempenho.

3.5.3 Variáveis de controle

A fim de testar as hipóteses de pesquisa, foi utilizado também um conjunto de quatro variáveis de controle: tipo de contrato, valor inicial do contrato, competidores e tipo de serviço.

A variável “tipo de contrato” observa a natureza do contrato, distinguindo entre contrato emergencial e contrato estipulado após a conclusão de processo licitatório regular. Essa distinção é importante, pois, no Brasil, o contrato emergencial é estipulado em virtude de dispensa de licitação a ser publicada no Diário Oficial da União, com vigência máxima de 180 dias – ou até a conclusão do processo licitatório –, não podendo ser prorrogado, em conformidade com a Lei nº 8.666, conhecida como Lei de Licitações (BRASIL, 1993).

A variável “valor inicial do contrato” mede o valor do serviço pactuado no instrumento contratual. Na análise estatística de dados, a fim de reduzir a elevada dispersão dos dados, foi utilizado o logaritmo natural da variável original.

A variável “competidores” mensura a quantidade de empresas participantes do processo licitatório (na maior parte dos casos, pregão) ou, em caso de contratação emergencial, de empresas que submeteram sua proposta à UFBA. Salienta-se que, para as modalidades de licitação diferentes de pregão, a pesquisa documental não permitiu acessar as atas correspondentes, portanto, os casos apresentam *missing values*. A mesma situação ocorreu em alguns casos de contratação emergencial, pois a documentação encontrada na CAD nem sempre disponibilizou os orçamentos das empresas concorrentes.

A variável “tipo de serviço” se refere à natureza do serviço prestado. Observa-se que, para facilitar a análise estatística dos dados, foram criadas quatro categorias: a primeira incluindo os serviços de recepção, portaria, limpeza e apoio administrativo/operacional; a segunda correspondendo à vigilância; a terceira abrangendo transporte e manutenção; e, por fim, a quarta se referindo aos demais tipos de serviços.

3.6 MODELOS ESTATÍSTICOS

Os dados coletados para cada uma das variáveis identificadas foram analisados mediante análise estatística multivariada, a qual foi operacionalizada com o subsídio do *software* STATA versão 11.

A metodologia de análise estatística utilizada contemplou a adoção de modelos estatísticos definidos de acordo com os tipos de variáveis dependentes estudadas (HAIR *et al.*, 2009; CORRAR; PAULO; DIAS FILHO, 2007).

As estatísticas descritivas permitiram verificar que algumas variáveis adotadas nesta pesquisa mostram presença de *outliers* e dispersão dos dados. Tratam-se, principalmente, de dados coletados para as seguintes variáveis: valor inicial do contrato, economia, remuneração dos servidores públicos e índices de liquidez e solvência. Além da transformação dessas variáveis em logaritmo natural, foi considerada oportuna a adoção de técnicas diferenciadas com o intuito de evitar a medida extrema de exclusão de tais informações da análise e, ao mesmo tempo, de garantir a validade dos modelos utilizados e dos respectivos resultados (UCLA, 2017).

Foram operacionalizados os seguintes modelos de regressão: mínimos quadrados ponderados (MQP) para a variável dependente economia; probit para a *dummy* de sanções *ex post*; e probit ordenado para a variável “tipo de sanções *ex post*”.

Em primeiro lugar, para a variável economia, foi aplicado um modelo de MQP com o intuito de corrigir a heterocedasticidade dos resíduos. Mais precisamente, as observações foram ponderadas de acordo com a variância dos erros (heterocedasticidade) a elas associados. Esse procedimento, conhecido também como regressão robusta, prevê a atribuição de pesos inversamente proporcionais à heterocedasticidade, adotando conseqüentemente erros-padrão robustos, conhecidos também como erros-padrão robustos de White (WOOLDRIDGE, 2013; GUJARATI, 2006; WHITE, 1980).

O modelo de MQP pode ser considerado como uma extensão do modelo de mínimos quadrados ordinários (MQO), com a diferença que neste último – mais comumente utilizado em pesquisas no campo da administração pública –, sendo satisfeita a hipótese de homocedasticidade dos resíduos, não há necessidade de atribuição de pesos diferenciados às observações.

Em segundo lugar, foi estimado um modelo não-linear de escolha qualitativa (probit), para avaliar os efeitos das competências públicas e privadas sobre a probabilidade de os contratos receberem, ou não, sanções durante sua execução. Observa-se que a principal finalidade do modelo probit reside na estimação dos efeitos das variáveis independentes na probabilidade de resposta (WOOLDRIDGE, 2013).

Em conclusão, foi estimado um modelo não-linear probit ordenado com o objetivo de avaliar os efeitos das competências públicas e privadas sobre a probabilidade de os contratos estarem sujeitos a sanções de maior nível de gravidade. Esse modelo deve ser utilizado quando a variável dependente possui mais de duas categorias ordenadas ou hierarquizadas, sendo este uma extensão do modelo probit, a fim de contemplar as várias categorias hierárquicas (GUJARATI, 2006). No modelo em questão, a variável dependente “tipo de sanções *ex post*” apresenta as seguintes categorias progressivamente ordenadas em função da gravidade da sanção: 0 quando, durante a execução do contrato, a empresa não sofreu qualquer sanção; 1 em caso de advertência ou multa; e 2 em caso de rescisão, suspensão temporária ou inidoneidade para licitar e contratar.

Conforme ilustrado por Liu (2016), quanto à interpretação dos resultados, os coeficientes estimados pelo modelo probit ordenado, se positivos, indicam um aumento na probabilidade de a variável dependente se colocar acima de uma dada categoria (correspondente, neste estudo, a um maior nível de gravidade da sanção); pelo contrário, se negativos, indicam uma diminuição dessa probabilidade (correspondente a um menor nível de gravidade da sanção).

Tanto para probit quanto para probit ordenado, analogamente ao modelo de MQP, foram operacionalizadas regressões com erros-padrão robustos de White (1980) a fim de corrigir problemas de heterocedasticidade e aumentar o grau de confiabilidade dos resultados obtidos (GUJARATI, 2006).

Adicionalmente, devido à heterogeneidade dos contratos analisados nesta pesquisa e com o objetivo de garantir uma maior robustez dos resultados das regressões, as variáveis explicativas foram controladas também mediante a introdução de efeitos fixos (EF) de tempo. Trata-se de um procedimento utilizado em pesquisas recentes de estratégia aplicadas na área de administração pública e, mais especificamente, nas políticas de contratações públicas (CABRAL, 2017). Na prática, para as variáveis dependentes “economia”, “*dummy* de sanções *ex post*” e “tipo de sanções *ex post*”, as regressões robustas foram estimadas novamente fixando os efeitos de tempo por meio das *dummies* de anos dos contratos. Os três conjuntos de regressões alcançaram a convergência, aumentaram o potencial explicativo das variáveis independentes e reforçaram a robustez dos resultados das estimações.

Quanto ao diagnóstico das técnicas de análises estatísticas utilizadas, a fim de avaliar a qualidade das regressões e validar os respectivos modelos, foram aplicados, respectivamente,

o teste F para MQP e o teste de Wald (qui-quadrado) para probit/probit ordenado. O teste F permite testar a hipótese nula, ou seja, que um conjunto de variáveis independentes não tem efeito sobre a variável dependente. Provando que o conjunto dos parâmetros de estimação do modelo – múltiplas restrições – é estatisticamente diferente de uma constante (normalmente zero), rejeita-se a hipótese nula e se aceita que os parâmetros de estimação são conjuntamente diferentes da constante, isto é, conjuntamente significativos, validando, assim, o modelo (WOOLDRIDGE, 2013). Adicionalmente, o teste de Wald é um método similar ao teste F, mas cuja aplicação pode ser estendida para a validação de modelos não-lineares. Tal teste se caracteriza por requerer a estimação de um único modelo e possuir uma distribuição qui-quadrado assintótica (WOOLDRIDGE, 2013; UCLA, 2017).

Uma vez realizados os testes das hipóteses, foram interpretados os resultados, no sentido de avaliar os efeitos das competências públicas e privadas no desempenho de suas relações contratuais.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção são apresentadas, em primeiro lugar, as estatísticas descritivas das variáveis utilizadas na pesquisa, classificadas entre variáveis de controle, variáveis de desempenho e variáveis explicativas; em segundo lugar, é mostrada a análise de correlação entre todas as variáveis; em conclusão, são reportados os modelos definidos em função das variáveis de desempenho analisadas, os resultados observados nas estimações e as interpretações de tais resultados em comparação com as hipóteses de pesquisa.

A tabela 1 mostra as estatísticas descritivas das variáveis contempladas neste trabalho, especificando a forma como tais variáveis foram mensuradas. Dos 167 contratos de serviços, estipulados pela UFBA no período de 2002 a 2015, 35% deles foram de caráter emergencial, sendo oriundos de dispensa de licitação. O restante, 65%, se refere a contratos celebrados após realização de processo licitatório (primeiramente pregão, em seguida concorrência ou convite). Esses contratos tratam de serviços de natureza diversa, conforme já exposto acima, prestados por 83 empresas diferentes ao longo dos 14 anos relativos ao corte temporal escolhido. Entre as variáveis de controle, o valor inicial dos contratos apresenta uma elevada variabilidade; por esse motivo, na estimação dos modelos, foi utilizada a transformação de tal variável em logaritmo natural, de forma que fosse reduzida a dispersão. Em média, 14,44 empresas participaram das licitações, sendo que o pregão mais concorrido contemplou a participação de 71 fornecedores.

Tabela 1 – Descrição das variáveis e estatísticas descritivas

Denominação	Descrição	Casos	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
Variáveis Dependentes (y_n)						
CUSTO						
economia	Diferença entre valor estimado no pregão e valor inicial do contrato.	77	865,538	1.294e+06	-592,474	6.017e+06
economia (%)	Quociente entre a economia e o valor estimado do contrato.	77	0.0561	0.982	-7.020	0.760
QUALIDADE						
dummy sanc	<i>Dummy</i> que assume valor igual a 1, quando há alguma sanção durante a execução do contrato.	165	0.188	0.392	0	1
tipo sanc	Variável ordinal que assume valor igual a 0 se, durante a execução do contrato, a empresa não sofreu qualquer sanção; 1 em caso de advertência ou multa; 2 em caso de rescisão, suspensão temporária e inidoneidade para licitar e contratar.	165	0.248	0.557	0	2
Variáveis Explicativas (x_n)						
COMPETÊNCIAS PÚBLICAS						
remun preg	Vencimento mensal + eventual gratificação (R\$) do pregoeiro.	79	5,425	2,982	1,862	9,527
form preg	<i>Dummy</i> que assume valor igual a 1, se o grau de formação relacionado ao cargo do pregoeiro corresponde a nível técnico ou graduação.	79	0.430	0.498	0	1
anos preg	Anos de atuação no serviço público do pregoeiro.	79	12.68	10.00	2	30
remun fisc adm	Vencimento mensal + eventual gratificação (R\$) do fiscal administrativo.	133	4,516	3,238	1,008	13,569
form fisc adm	<i>Dummy</i> que assume valor igual a 1, se o grau de formação relacionado ao cargo do fiscal administrativo corresponde a nível técnico ou graduação.	133	0.414	0.494	0	1
anos fisc adm	Anos de atuação no serviço público do fiscal administrativo.	133	16.83	11.66	0	38
remun fisc tecn	Vencimento mensal + eventual gratificação (R\$) do fiscal técnico.	119	5,104	3,919	1,008	13,668
form fisc tecn	<i>Dummy</i> que assume valor igual a 1, se o grau de formação relacionado ao cargo do fiscal técnico corresponde a nível técnico ou graduação.	119	0.403	0.493	0	1
anos fisc tecn	Anos de atuação no serviço público do fiscal técnico.	119	21.45	10.39	0	41
COMPETÊNCIAS PRIVADAS						
anos empresa	Anos de atuação da empresa no setor da atividade pela qual foi contratada.	165	15.57	11.15	2	84
anos public	Anos de atuação da empresa no setor público.	166	6	4.990	0	19
exper public	Razão entre anos de atuação da empresa no setor público e no setor de atividade.	165	0.452	0.303	0	1
histórico sanc	<i>Dummy</i> que assume valor igual a 1, quando a empresa sofreu alguma sanção antes do início de vigência do contrato, e que assume valor igual a 0 (zero), caso contrário.	165	0.442	0.498	0	1
liquid corr	Liquidez corrente da empresa.	163	4.564	19.83	0.290	240.4
liquid geral	Liquidez geral da empresa.	163	4.250	19.83	0.290	240.4
solv geral	Solvência geral da empresa.	163	25.45	83.77	1	359.1
Variáveis de Controle						
tipo contrato	<i>Dummy</i> que assume valor igual a 1, quando o tipo de contrato estipulado for emergencial (dispensa de licitação), e que assume valor igual a 0 (zero), caso contrário (pregão, concorrência, convite ou outra modalidade de licitação).	163	0.350	0.478	0	1
valor inicial	Valor inicial do contrato (R\$).	164	2.163e+06	3.213e+06	3,960	1.975e+07
competidores	Quantidade de empresas participantes da licitação.	102	14.44	15.70	1	71
tipo serviço	Variável que assume diferentes valores em função do tipo de serviço prestado: 1 para recepção, portaria, limpeza e apoio adm/ operacional; 2 para vigilância; 3 para transporte e manutenção; 0 para outros.	167	1.760	1.142	0	3

Fonte: Resultados da pesquisa

Com relação às variáveis de desempenho, observa-se que a economia obtida no valor do contrato alcança, em média, um montante de aproximadamente R\$ 865,00. Porém, os dados dessa variável apresentam elevada dispersão. Em termos percentuais, calculando o quociente entre o valor da economia e o valor estimado do contrato, nota-se, em um extremo, uma redução de 76% em relação ao valor estimado para a aquisição de serviços de manutenção de equipamentos e, no outro extremo, outra aquisição de serviços de manutenção, a qual representou para o erário uma perda de, aproximadamente, 700% em comparação com o valor previsto inicialmente. Analisando os dados por blocos, verificou-se que em 18 casos houve uma economia superior a 30%; e em 30 casos a economia ultrapassou o limiar de 20,3%, valor correspondente à média nacional registrada nas compras públicas no período de 2008 a 2014 (BRASIL, 2015). Mesmo assim, a média da economia nos contratos da UFBA no período estudado correspondeu a 5,6%, bem abaixo da média nacional.

No que diz respeito à *dummy* de sanções, comprovou-se que 18,8% dos contratos analisados receberam algum tipo de sanção durante a sua execução. A variável das sanções ordenadas por tipo permite observar que, dos 31 contratos que sofreram sanção, 21 deles receberam advertência ou multa (12,7% do total) e somente 10 contratos obtiveram uma sanção de maior gravidade (aproximadamente 6,1% do total).

Quanto às competências públicas, as variáveis relativas à remuneração dos agentes públicos apresentam elevada dispersão dos dados, em especial, no caso dos fiscais administrativos e técnicos, com valores oscilando entre aproximadamente R\$ 1.000,00 e R\$ 13.600,00. Essa heterogeneidade se deve, principalmente, ao fato de que os dados coletados se referem às remunerações recebidas em um horizonte temporal relativamente extenso, lembrando que, no período estudado, no Brasil, o salário mínimo evoluiu de R\$ 200,00 para R\$ 788,00, perfazendo um aumento percentual de 394% (BRASIL, 2017). Devido a essa variabilidade, na operacionalização das regressões, decidiu-se transformar essas variáveis no respectivo logaritmo natural. Os fiscais apresentam, em média, mais anos de atuação no serviço público – respectivamente, valores próximos a 17 para os administrativos e 21,5 anos para os técnicos – em comparação com os pregoeiros (13 anos aproximadamente). Quanto à formação, as três categorias de servidores públicos consideradas possuem cargo associado ao nível técnico ou à graduação, entre 40% e 43% dos casos. O pessoal restante ocupa cargos associados apenas ao nível médio ou fundamental.

O acesso aos dados sobre os fiscais técnicos e administrativos designados para a gestão e o monitoramento dos contratos ficou limitado devido à indisponibilidade de documentação oficial referente às designações realizadas no período de 2002 a 2010. Destaca-se que, na UFBA, antes de 2011, o procedimento de designação de fiscais por meio de ato oficial não era aplicado com regularidade. Na maior parte dos casos, a designação era feita de maneira informal, pois a UFBA necessitou de um tempo de adaptação para aplicar rigorosamente as normativas – aprovadas em 2008 e alteradas em 2013 –, regulamentando a nomeação oficial de fiscal administrativo e fiscal técnico para cada contrato (BRASIL, 2008).

Devido às dificuldades relatadas acima, inicialmente, foram inseridos somente os dados oficiais contidos nas Portarias disponibilizadas pela PROAD para o período de 2011 a 2015. Assim sendo, na base de dados constaram 83 *missing values* no caso dos fiscais administrativos e 102 no caso dos fiscais técnicos. Em seguida, a fim de completar os dados, foi necessário entrevistar cinco servidores lotados na PROAD (Pró-Reitoria de Administração), dois dos quais ocupando cargo de direção e três atuando na CGA (Coordenação de Gestão Administrativa), o setor responsável, na UFBA, pela administração dos contratos de serviços. Somente graças à colaboração desses profissionais, três dos quais atuaram e continuam atuando como fiscais, foi possível acessar os nomes dos servidores designados como fiscais no período acima mencionado e reduzir os dados faltantes, respectivamente, para 34 e 48 observações. Nota-se que essas informações, apesar de não serem oficiais, foram confirmadas quando confrontadas com as respostas dos diretos interessados e de seus colegas sobre a atuação de cada um, principalmente na gestão e monitoramento dos contratos de recepção, portaria, vigilância e limpeza.

No que se refere às competências privadas, resulta que as empresas possuem mediamente 15,5 anos de atuação no setor de atividade para a qual foram contratadas pela UFBA, sendo que essa variável oscila entre 2 e 84 anos, com um desvio padrão superior a 11 anos. Essas empresas apresentam, em média, um tempo de atuação no setor público correspondente a 45,2% de sua idade, registrando uma média de 6 anos de experiência no setor público, cujo valor oscila entre 0 e 19 anos. Todas essas variáveis apresentam um desvio padrão compreendido entre 67% e 83% da média.

No tocante aos índices financeiros, liquidez corrente e liquidez geral, aparecem valores bem próximos entre si, com médias que flutuam entre 4,2 e 4,6 aproximadamente, sendo que, no extremo superior, se observa um valor de 240,4, denotando uma elevada dispersão (o desvio

padrão de ambas as variáveis equivale a mais de quatro vezes a média). Os valores da solvência geral apresentam uma média de 25,45, com um desvio padrão mais de três vezes maior que a média, e valores oscilantes entre 1 e 359,1. Haja vista essa elevada heterogeneidade nos dados de liquidez e solvência, os três indicadores financeiros foram convertidos em logaritmo natural para a estimação dos modelos.

Quanto ao histórico de sanções recebidas antes da celebração do contrato, as prestadoras de serviço sofreram penalidades em 44,2% dos casos, uma média bem superior àquela das sanções recebidas *ex post* pelas mesmas empresas (menos de 20%).

Após analisar as estatísticas descritivas, foi estudada a correlação entre todas as variáveis, objeto deste trabalho, com o intuito de medir o grau de associação linear entre tais variáveis e verificar a existência de casos de multicolineariedade (WOOLDRIDGE, 2013), conforme mostrado na tabela 2.

Tabela 2 – Análise de correlação

Variáveis	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23			
1 economia	1																									
2 dummy sanc	0.130	1																								
3 tipo sanc	0.154	0.932	1																							
4 log (reemun preg)	0.113	-0.0963	-0.195	1																						
5 form preg	0.247	-0.0959	-0.147	0.798	1																					
6 anos preg	-0.0573	0.189	0.222	-0.670	-0.680	1																				
7 log (reemun fisc adm)	0.245	-0.0904	-0.155	0.494	0.417	-0.377	1																			
8 form fisc adm	0.166	-0.143	-0.0971	-0.0627	-0.139	0.109	0.402	1																		
9 anos fisc adm	0.149	-0.0159	0.00470	0.284	0.256	-0.164	0.531	-0.163	1																	
10 log (reemun fisc tecn)	0.218	-0.101	-0.195	0.586	0.525	-0.545	0.450	0.0746	0.176	1																
11 form fiscais tecn	-0.00630	0.180	0.125	0.0577	0.0307	-0.0930	0.0596	0.233	-0.125	0.297	1															
12 anos fisc tecn	0.0571	-0.0423	-0.0417	0.121	0.198	-0.0378	0.119	-0.220	0.119	0.270	-0.539	1														
13 anos empresa	-0.0808	-0.0914	-0.0803	0.0973	0.153	-0.105	0.0431	-0.152	0.0928	-0.0464	-0.177	0.0353	1													
14 anos public	0.191	-0.171	-0.194	0.107	0.180	-0.108	0.140	0.0582	0.128	0.0578	-0.00750	-0.0625	0.633	1												
15 experpublic	0.143	-0.110	-0.149	0.0340	0.0684	-0.0718	0.111	0.234	0.00120	0.102	0.213	-0.220	-0.183	0.551	1											
16 histórico sanc	0.112	0.180	0.176	-0.199	-0.125	0.0954	0.00760	0.0860	-0.227	-0.115	-0.169	0.164	0.320	0.315	0.0514	1										
17 log (liquid corr)	-0.229	0.0897	0.0824	0.0803	-0.0399	0.0132	0.0705	0.0766	0.107	0.129	0.221	-0.115	-0.159	-0.244	-0.0680	-0.151	1									
18 log (liquid geral)	-0.241	0.164	0.132	0.0832	-0.0225	-0.00490	0.0831	0.130	0.0856	0.133	0.419	-0.206	-0.0966	-0.202	-0.116	-0.0518	0.738	1								
19 log (solv geral)	0.0555	0.0208	-0.00740	0.473	0.316	-0.200	0.250	-0.00700	0.206	0.331	0.225	-0.0133	-0.198	-0.234	-0.186	-0.318	0.467	0.502	1							
20 tipo contrato	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
21 log (valor inicial)	0.511	0.481	0.447	0.0933	0.265	0.0475	0.164	0.0530	0.174	0.230	0.0657	0.267	-0.00400	0.137	0.101	0.231	0.0245	0.110	0.171	.	.	.	.	1
22 competidores	0.283	0.558	0.561	-0.144	-0.0584	0.264	-0.0322	0.0495	0.0602	0.0881	0.226	0.184	-0.323	-0.285	-0.127	0.113	0.203	0.220	0.0945	0.538	1	
23 tipo serviço	0.0564	-0.406	-0.388	0.0753	0.0126	-0.199	0.0569	0.167	-0.186	0.208	0.275	-0.270	0.00620	0.165	0.189	0.0310	0.0239	-0.0390	0.135	-0.227	-0.350	1

Fonte: Resultados da pesquisa

A matriz reportada acima mostra que existe forte correlação (acima de 65%) entre as três variáveis associadas à competência do pregoeiro (remuneração, formação e anos atividade) e entre os dois índices de liquidez (corrente e geral). Há também forte correlação entre as variáveis dependentes tipo e *dummy* de sanções *ex post*, mas, neste caso, se trata de um comportamento esperado que não afeta os resultados.

A partir dos valores de correlação apresentados, decidiu-se excluir a variável “liquidez corrente” de todas as estimações e a variável “remuneração do pregoeiro” do conjunto de regressões relativas à variável de desempenho “economia”, pois não é recomendável colocar variáveis independentes fortemente correlacionadas (acima de 0.65) juntas na mesma regressão. Para avaliar os efeitos das competências do pregoeiro no custo foram mantidas as duas variáveis formação e anos atividade do pregoeiro, apesar de estarem negativamente correlacionadas entre si (68%). Adicionalmente, verificou-se que a variável de controle “tipo de contrato” é omitida em todas as estimativas. Por isso, os modelos foram operacionalizados sem utilizar este controle.

4.1 EFEITOS NOS CUSTOS

Inicialmente, por meio de regressão de MQP (mínimos quadrados ponderados), foram estudados os efeitos das competências públicas e privadas sobre a variável “economia”. A tabela 3, abaixo, apresenta os resultados obtidos nos modelos de 1 a 5.

Tabela 3 – Efeitos de competências públicas e privadas na economia

		MQP	MQP	MQP	MQP	MQP
		economia	economia	economia	economia	economia
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Competências Públicas	form preg		495,955 (329,177)		245,529 (325,523)	310,936 (380,119)
	anos preg		4,782 (10,777)		-3,033 (10,104)	-18,231 (26,252)
Competências Privadas	anos empresa			-14,130 (19,293)	-8,618 (17,128)	-20,869 (14,873)
	exper public			323,862 (456,477)	307,180 (398,963)	448,753 (459,458)
	histórico sanc			251,254 (215,968)	189,601 (200,872)	74,833 (204,857)
	log (liquid geral)			-797,164*** (196,090)	-727,432*** (205,152)	-810,909*** (225,833)
	log (solv geral)			312,078 (211,574)	306,482 (244,436)	438,870* (245,357)
Controles	log (valor inicial)	421,124*** (97,659)	319,190*** (88,254)	424,154*** (103,385)	343,688*** (92,126)	330,978*** (98,584)
	competidores	4,557 (8,438)	10,270 (8,564)	4,687 (9,361)	10,591 (9,016)	11,352 (10,733)
	tipo serviço	168,993* (95,426)	183,984* (102,967)	120,249 (93,137)	131,208 (103,583)	136,625 (106,018)
Efeitos Fixos	ano	Não	Não	Não	Não	Sim
	Constante	-5.429e+06*** (1.270e+06)	-4.453e+06*** (1.194e+06)	-5.223e+06*** (1.345e+06)	-4.421e+06*** (1.284e+06)	-2.709e+06** (1.292e+06)
	Observações	77	76	75	74	74
	Teste F	***	***	***	***	***
	R-quadrado	0.306	0.328	0.425	0.422	0.551

Notas: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1 – Erros-padrão robustos em parênteses.

Fonte: Resultados da pesquisa

No tocante às competências públicas, os modelos 2, 4 e 5 mostram que a formação e os anos de atuação do pregoeiro não possuem influência significativa na economia. Dito de outra forma, pregoeiros com uma melhor formação e mais experiência não conseguem ser mais eficazes na negociação com as empresas. Estes resultados não suportam a primeira hipótese de pesquisa (H₁) e não estão alinhados com as evidências fornecidas por pesquisas recentes, as quais apontam como agentes públicos mais qualificados podem estimular a competitividade dos leilões públicos e, por conseguinte, gerar economia para o erário (CABRAL, 2017). Pode-se supor que a ausência de efeitos das competências públicas nos preços pagos pelo Estado pode estar relacionada com os atributos da única entidade da APF escolhida para esta pesquisa – lembrando que outros estudos abrangeram as relações

contratuais de múltiplas organizações – ou que os contratos celebrados no período considerado estão associados a uma estrutura de mercado caracterizada por baixa competição e elevada concentração da oferta de serviços em poucas empresas de maior porte. A fim de respaldar mais ainda a compreensão do mercado e dos comportamentos de seus atores, foram coletadas evidências por meio de interações junto a gestores da UFBA lotados na Coordenação de Material e Patrimônio, os quais atuaram como pregoeiros no período contemplado nesta pesquisa. Segundo a percepção desses agentes públicos, um número reduzido de empresários fecharia acordos entre si, compartilhando informações que deveriam ser reservadas e tentando limitar o acesso de potenciais concorrentes. Portanto, diante de um ambiente que não favorece a concorrência, as competências dos pregoeiros se tornariam ineficazes, frustrando seu potencial para reduzir os preços dos serviços contratados em benefício da administração pública.

Observa-se ainda que, para avaliar os efeitos das competências públicas nos custos, foram contempladas unicamente as variáveis relativas aos pregoeiros, pois a fase de negociação contratual é prerrogativa desses servidores, e se entende que os fiscais não assumem um papel relevante na fase de negociação de preços. Tal entendimento encontra respaldo teórico em pesquisas recentes que analisam separadamente cada tipo de competência de acordo com o papel exercido pelos respectivos agentes e seu específico âmbito de atuação (CABRAL, 2017).

Quanto às competências privadas, os modelos 3, 4 e 5 mostram que a liquidez geral das empresas – transformada em logaritmo natural – possui uma influência significativa ($p < 0.01$) e negativa sobre a economia. Esta influência é confirmada, inclusive, com a introdução de efeitos fixos (EF) de tempo, os quais aumentam a robustez deste resultado. Tal relação pode ser interpretada em função do fato de que empresas com melhores índices de liquidez tendem a não ceder nas negociações com os pregoeiros, mantendo o valor dos lances e aceitando o risco de não vencer a licitação. Especificamente, esse comportamento pode ser explicado por conta de as empresas que possuem bons indicadores financeiros – geralmente as firmas de médio e grande porte – serem mais propensas a elaborar propostas econômico-financeiras coerentes com seus custos e sustentáveis durante a execução do contrato. Conseqüentemente, elas são menos propensas a oferecer descontos que possam afetar a viabilidade e/ou o lucro das propostas apresentadas, e mais dispostas a abrir mão de ganhar pregões considerados menos atraentes, reduzindo assim o nível de competição da licitação (REIS, 2016; TADELIS, 2012). Pelo contrário, empresas com problemas de liquidez poderiam ver-se propensas a

aceitar propostas econômica e financeiramente menos sustentáveis, a fim de resolverem problemas de caixa no imediato, assumindo o risco de reduzirem sua sustentabilidade financeira durante a execução do contrato. Nas interações com pregoeiros da UFBA mencionadas acima, cada um dos servidores confirmou que firmas mais sólidas do ponto de vista financeiro possuem capacidade para traduzir seus custos com precisão nas propostas apresentadas para a administração pública, por meio de planilhas detalhadas, mostrando certa inflexibilidade em aceitar descontos que possam afetar a viabilidade financeira de tais propostas. Nos depoimentos coletados, foi colocado o exemplo de uma empresa prestadora de serviços de vigilância, muito precisa na fixação de seus custos, bastante intransigente na fase de negociação, muito pontual e comprometida na execução do contrato. Por outro lado, foram citados exemplos de empresas menos estruturadas do ponto de vista organizacional e financeiro, mais flexíveis na negociação, mas caracterizadas por fortes limitações na operação dos serviços, especialmente quando se encontram na condição de executar simultaneamente vários contratos com diversas entidades da APF. Conforme apontado pelos três servidores entrevistados, vale destacar também que, frequentemente, essas empresas financeiramente mais consolidadas atuam promovendo cartel com outros fornecedores, criando empresas de fachada e limitando a participação de outras firmas nos pregões, com o intuito de reduzir a concorrência e praticar preços acima do valor que seria negociado em um mercado caracterizado por um maior grau de concorrência.

Este resultado apontando a influência negativa da liquidez geral das empresas na economia contraria a terceira hipótese de pesquisa (H_3), mas abre uma linha interessante de investigação para futuros trabalhos sobre o poder de empresas sólidas do ponto de vista financeiro e seus efeitos.

As demais variáveis explicativas não mostraram possuir efeitos significativos na economia obtida na negociação dos contratos entre agentes públicos e prestadoras de serviços.

4.2 EFEITOS NA QUALIDADE

Em seguida, por meio de estimação probit, foram analisados os efeitos das competências públicas e privadas sobre a probabilidade de as empresas receberem sanções durante a execução do contrato. Os resultados dessas estimações são apresentados na seguinte tabela 4 (modelos de 6 a 10).

Tabela 4 – Efeitos de competências públicas e privadas na *dummy* de sanções *ex post*

		Probit	Probit	Probit	Probit	Probit
		dummy sanc	dummy sanc	dummy sanc	dummy sanc	dummy sanc
		(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Competências Públicas	log (remun fisc adm)		0.759 (0.615)		0.815 (0.620)	0.246 (1.327)
	form fisc adm		-0.890 (0.590)		-1.331** (0.660)	-2.913** (1.170)
	anos fisc adm		-0.0234 (0.0223)		-0.0290 (0.0274)	-0.0736 (0.0527)
	log (remun fisc tecn)		-1.181** (0.500)		-0.761 (0.505)	-5.199*** (1.998)
	form fisc tecn		0.961 (0.768)		1.172 (0.875)	5.776*** (1.832)
	anos fisc tecn		0.00268 (0.0256)		-0.0358 (0.0275)	-0.0161 (0.0286)
	Competências Privadas	anos empresa			-0.0257 (0.0181)	-0.0632** (0.0316)	-0.113** (0.0559)
exper public				-0.608 (0.677)	-2.807** (1.226)	-9.333*** (2.915)
histórico sanc				0.239 (0.339)	0.537 (0.594)	2.363* (1.239)
log (liquid geral)				0.146 (0.277)	-0.0642 (0.523)	-0.731 (1.179)
log (solv geral)				-0.239 (0.224)	-0.723 (0.563)	-1.793* (1.040)
Controles	log (valor inicial)	0.284** (0.139)	0.614*** (0.184)	0.315** (0.153)	0.985*** (0.263)	2.464*** (0.710)
	competidores	0.0188* (0.0111)	0.0134 (0.0143)	0.0113 (0.0121)	-0.00406 (0.0197)	-0.00935 (0.0290)
	tipo serviço	-0.160 (0.125)	-0.380** (0.169)	-0.178 (0.131)	-0.446** (0.226)	-1.489*** (0.511)
Efeitos Fixos	ano	Não	Não	Não	Não	Sim
	Constante	-4.803** (1.874)	-5.238 (4.729)	-4.301** (1.781)	-10.46** (5.239)	16.06 (13.99)
	Wald qui-quadrado	***	***	***	***	***
	Observações	99	68	96	67	67

Notas: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1 – Erros-padrão robustos em parênteses.

Fonte: Resultados da pesquisa

No que diz respeito às competências públicas, o modelo 10 – operacionalizado com EF de tempo – mostra uma influência significativa e negativa da formação do fiscal administrativo ($p<0.05$) e da remuneração do fiscal técnico ($p<0.01$) sobre a *dummy* de sanções *ex post*, reforçando os resultados já reportados respectivamente nos modelos 9 e 7. Por outro lado, há uma influência positiva da formação do fiscal técnico na probabilidade de ocorrências durante a execução contratual ($p<0.01$).

As variáveis associadas à formação desses profissionais apresentadas no modelo 10 possuem, portanto, um comportamento contraditório. Tal fenômeno, em parcial contradição com a H₂, pode ser explicado se admitir-se que fiscais técnicos com níveis de formação superior, potencialmente mais qualificados, sejam mais rigorosos na fiscalização dos contratos sob sua responsabilidade, resultando num aumento da incidência de sanções e, conseqüentemente, numa aparente redução do nível de qualidade das relações contratuais (CABRAL, 2017). Uma explicação alternativa pode se basear na constatação de que esses fiscais melhor formados sejam alocados pela administração pública no monitoramento de contratos mais problemáticos, isto é, mais sujeitos a receberem sanções.

No geral, os resultados dessas estimações corroboram parcialmente a segunda hipótese de pesquisa (H₂): fiscais administrativos mais qualificados e fiscais técnicos melhor remunerados seriam capazes de reduzir a ocorrência de infrações por parte das empresas, melhorando o desempenho qualitativo dos contratos. Nestes casos, é possível supor que os gestores públicos conseguem gerir/monitorar de forma eficaz os contratos sob sua responsabilidade, adotando medidas voltadas a garantir um maior alinhamento entre os interesses públicos e privados (CABRAL, 2017; BROWN; POTOSKI, 2003).

Por outro lado, no que diz respeito à remuneração, é possível constatar que, no setor público, um maior salário do agente não necessariamente corresponde a um maior grau de competência, pois podem existir distorções na atribuição de gratificações para servidores públicos. Neste sentido, pesquisas sobre a distribuição da remuneração dos funcionários públicos demonstram que se, por um lado, o setor público é capaz de atrair profissionais qualificados para os níveis funcionais mais baixos, por outro, ele não consegue reter os melhores agentes no topo da distribuição, acarretando uma repercussão negativa no desempenho (BARGAIN; MELLY, 2008). De acordo com Williamson (1999), as organizações públicas são caracterizadas por baixos incentivos, procedimentos administrativos rígidos e estabilidade do emprego para seu pessoal. Os funcionários públicos, os quais podem ser demitidos somente nos casos estritamente previstos na lei, são remunerados e promovidos principalmente com base nos anos de permanência no cargo e não em função de sua produtividade (CABRAL; LAZZARINI, 2015). Por conseguinte, estes profissionais, não sendo estimulados a alcançar níveis superiores de desempenho, podem se adaptar a desempenhar suas funções aplicando à letra regras e rotinas institucionais, mas atuando de forma superficial, indolente e desinteressada (WILLIAMSON, 1999). À luz disso, no caso estudado, a menor probabilidade de haver sanções durante a execução do contrato

pode ser interpretada também como uma menor propensão a aplicar sanções por parte desses servidores públicos bem remunerados, mas não igualmente motivados.

Ademais, nos contratos analisados, o poder de tomada de decisão de um gestor público para sancionar severamente uma empresa pode ficar muito condicionado e até limitado, caso as firmas classificadas na licitação a partir do segundo lugar apresentem características similares àquelas da empresa contratada inicialmente. Restrições financeiras podem desencorajar mais ainda o agente público a aplicar punições, especialmente quando o custo oriundo de uma eventual rescisão é maior que o benefício de contratar outra prestadora de serviço (GIRTH, 2014). Por consequência, muitas vezes o gestor não tem margem de escolha.

Vale destacar que, no que diz respeito aos efeitos das competências públicas nos indicadores de qualidade (*dummy* e tipo de sanções *ex post*), não foram introduzidas nos modelos as variáveis relativas às competências dos pregoeiros, pois a fase de gestão e monitoramento dos contratos é prerrogativa, respectivamente, dos fiscais técnicos e administrativos e não prevê a participação dos pregoeiros. Tal entendimento se encontra fundamentado em trabalhos recentes que estudam por separado cada tipo de competência em função do cargo exercido pelos respectivos profissionais e seu específico âmbito de atuação (CABRAL, 2017).

Quanto às competências privadas, conforme ilustrado pelos modelos 9 e 10, as variáveis “anos de atuação da empresa no setor da atividade” e “grau de experiência da empresa no setor público” possuem efeitos negativos e significativos sobre a probabilidade de que sanções sejam cominadas durante a execução do contrato, corroborando, portanto, a quarta hipótese de pesquisa (H₄), a qual relaciona maiores competências privadas com maiores níveis de qualidade das relações contratuais. Destaca-se que o efeito positivo do grau de experiência pública da empresa no indicador de qualidade estudado se torna ainda mais robusto com a introdução das *dummies* de anos ($p < 0.01$). Consequentemente, pode se inferir que empresas mais experientes no seu ramo de atividade e com maiores conhecimentos das necessidades específicas e das demandas peculiares do setor público (capacidades de absorção) alcançam níveis de qualidade mais satisfatórios na prestação de serviços (CABRAL, 2017).

Finalmente, por meio de estimação probit ordenado, foram avaliados os efeitos das competências públicas e privadas sobre a variável de sanções *ex post* ordenada em função do nível de gravidade (“tipo de sanções *ex post*”). A tabela 5, a seguir, expõe os resultados dos modelos de 11 a 15.

Tabela 5 – Efeitos de competências públicas e privadas no tipo de sanções *ex post*

		Probit Ord	Probit Ord	Probit Ord	Probit Ord	Probit Ord
		tipo sanc	tipo sanc	tipo sanc	tipo sanc	tipo sanc
		(11)	(12)	(13)	(14)	(15)
Competências Públicas	log (remun fisc adm)		0.305 (0.556)		-0.0874 (0.605)	-1.492 (1.055)
	form fisc adm		-0.465 (0.519)		-0.523 (0.536)	-0.350 (0.533)
	anos fisc adm		-0.0133 (0.0188)		-0.00730 (0.0225)	0.000930 (0.0344)
	log (remun fisc tecn)		-0.962** (0.418)		-0.426 (0.492)	-2.837** (1.137)
	form fisc tecn		0.674 (0.708)		0.866 (0.706)	2.993** (1.344)
	anos fisc tecn		0.00274 (0.0213)		-0.0269 (0.0215)	-0.0186 (0.0249)
Competências Privadas	anos empresa			-0.0239 (0.0175)	-0.0339 (0.0285)	-0.0448 (0.0385)
	exper public			-0.627 (0.561)	-2.072** (0.950)	-5.037** (2.184)
	histórico sanc			0.252 (0.308)	0.569 (0.529)	1.379 (0.892)
	log (liquid geral)			0.128 (0.237)	-0.258 (0.384)	-1.331 (0.829)
	log (solv geral)			-0.233 (0.198)	-0.467 (0.414)	-0.915 (0.746)
Controles	log (valor inicial)	0.276** (0.125)	0.510*** (0.161)	0.302** (0.132)	0.702*** (0.187)	1.069*** (0.360)
	competidores	0.0191** (0.00956)	0.0157 (0.0127)	0.0113 (0.0112)	0.00211 (0.0171)	0.0215 (0.0214)
	tipo serviço	-0.171 (0.113)	-0.307** (0.139)	-0.196* (0.115)	-0.371** (0.173)	-0.949*** (0.331)
Efeitos Fixos	ano	Não	Não	Não	Não	Sim
	Constante corte1	4.674*** (1.733)	2.133 (3.783)	4.103** (1.606)	3.523 (4.248)	-26.01* (13.46)
	Constante corte2	5.411*** (1.752)	2.902 (3.784)	4.877*** (1.632)	4.368 (4.236)	-24.97* (13.41)
	Wald qui-quadrado	***	***	***	***	***
	Observações	99	68	96	67	67

Notas: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1 – Erros-padrão robustos em parênteses.

Fonte: Resultados da pesquisa

Os modelos 12 e 15 registram efeitos significativos e negativos da remuneração do fiscal técnico ($p<0.05$) sobre a probabilidade de os contratos receberem sanções de maior gravidade, confirmando, então, a hipótese de associação positiva entre as competências dos agentes públicos e a qualidade das relações contratuais (H_2). Esse efeito é muito robusto, pois é

mantido após a introdução de efeitos fixos (EF) de tempo, porém, analogamente ao que foi colocado a propósito dos efeitos das competências sobre a *dummy* de sanções *ex post*, pode-se supor que a menor probabilidade de haver sanções mais graves associadas aos servidores melhor remunerados não indica necessariamente um efeito positivo das competências públicas nos indicadores de qualidade.

Quanto à formação do fiscal técnico, os resultados apresentados no modelo 15 confirmam uma associação positiva e significativa ($p < 0.05$) com a probabilidade de haver sanções de maior gravidade. Neste caso, a explicação pode ser similar àquela apresentada a propósito da avaliação dos efeitos das competências públicas sobre a *dummy* de sanções *ex post*: fiscais técnicos mais qualificados podem atuar com maior rigor na fiscalização de contratos sob sua responsabilidade, mostrando uma maior capacidade de eles sancionarem mais severamente as empresas por eles fiscalizadas (CABRAL, 2017), ou – como explicação alternativa – pode-se supor que a administração decida servir-se de fiscais técnicos melhor qualificados para lidar com contratos problemáticos, portanto, mais sujeitos a sofrer sanções mais graves.

No que se refere às competências privadas, conforme ilustrado nos modelos 14 e 15, a um maior “grau de experiência das empresas no setor público” corresponde uma menor probabilidade de haver sanções de maior gravidade, com um nível de significância inferior a 5%, corroborando a hipótese de relação positiva entre as competências privadas e o nível de qualidade do contrato (H4). Portanto, aparentemente, as empresas mais experientes e com maiores conhecimentos das especificidades do setor público são menos propensas a incorrerem em sanções mais graves ao longo da execução do contrato.

Comparando os resultados reportados pelos conjuntos de regressões probit (modelos de 6 a 10 – tabela 4) com aqueles apresentados nos conjuntos de regressões probit ordenado (modelos de 11 a 15 – tabela 5), verifica-se que, no segundo caso, os efeitos de algumas variáveis explicativas já não são significativos (formação do fiscal administrativo e anos de atuação da empresa no seu setor de atividade) e que os efeitos de outras variáveis (remuneração e formação do fiscal técnico) se tornam menos significativos, mostrando que, em presença de um ambiente institucional caracterizado por imperfeições, tais como cartelização, conluíus, baixos incentivos para os funcionários públicos, as competências públicas e privadas perdem seu impacto na qualidade dos contratos de terceirização de serviços.

4.3 EFEITOS DAS VARIÁVEIS DE CONTROLE

Em todos dos modelos apresentados, inclusive naqueles estimados com a introdução dos efeitos fixos de tempo, a variável de controle “valor inicial do contrato” (transformada no seu logaritmo) mostra possuir um efeito positivo e significativo sobre as variáveis de desempenho, com $p < 0.01$ na maior parte dos casos. Evidentemente, por um lado, contratos de maior valor podem estar associados, proporcionalmente, à geração de maiores economias para os cofres públicos; por outro lado, esses contratos, sendo mais complexos, possuem um maior potencial de sofrer desvios de qualidade e receber sanções *ex post*. Adicionalmente, observa-se uma influência positiva e significativa da variável “tipo de serviço” na probabilidade de os contratos receberem sanções e de serem sancionados com um maior grau de gravidade ($p < 0.01$ nos modelos 10 e 15). Esse efeito pode ser explicado levando em conta que certo tipo de serviço, apesar de ser classificado como comum ou de “baixa especificidade”, pode ser suscetível a incertezas e à possibilidade de surgimento de problemas de qualidade durante sua execução (REIS; CABRAL, 2016, p. 15). Por outro lado, em contradição com estudos recentes (REIS; CABRAL, 2015, 2016; CABRAL, 2017), os resultados dos três conjuntos de regressões mostram que, no caso dos contratos da UFBA estipulados no período de 2002 a 2015, o número de competidores não possui efeitos significativos na economia dos contratos nem nos indicadores de qualidade. Não obstante os dados da variável “competidores” mostrem um número médio de 14,44 licitantes, aparentemente a estrutura de mercado não é capaz de estimular a concorrência entre empresas. No caso da UFBA, é possível supor que, no período estudado, tenha havido uma concentração relativamente elevada de firmas nas mãos de poucos empresários com possibilidade de formação de cartel voltada ao superfaturamento de preço e utilização de empresa de fachada, conforme foi revelado pela Operação Jaleco Branco, da Polícia Federal, a qual, em 2009, desmontou uma quadrilha que fraudava licitações públicas de serviços de limpeza e vigilância (TRIBUNA DA BAHIA, 2009). Entende-se que essa estrutura de mercado com baixo nível de competição e de heterogeneidade entre as empresas – exacerbada pelos comportamentos oportunistas dos poucos fornecedores atuantes – pode produzir um nivelamento para baixo da qualidade dos serviços prestados, amiúde ofertados a preços excessivamente elevados, especialmente quando comparados com o valor agregado realmente disponibilizado para a coletividade. Essa interpretação foi confirmada pelas evidências anedóticas coletadas com os três servidores que atuaram na UFBA como pregoeiros no período de 2002 a 2015.

Apresenta-se a seguir o quadro 3, no qual são resumidos os principais resultados obtidos e suas possíveis explicações para cada uma das hipóteses de pesquisa.

Quadro 3 – Resumo dos resultados e avaliação das hipóteses de pesquisa (continua)

Hipóteses	Resultados	Possíveis explicações
<p>H₁: Quanto maior o nível de competências públicas, menores os preços pagos pelo Estado na aquisição de serviços</p>	<p>Não suportada</p> <p>Não foram identificadas relações significativas entre as competências do pregoeiro e a economia no valor dos contratos</p>	<p>Diante de um ambiente caracterizado por baixa competição e cartelização, as competências dos pregoeiros podem se tornar ineficazes na negociação de contratos. A ausência de efeitos das competências públicas na economia pode estar relacionada também com atributos específicos da UFBA</p>
<p>H₂: Quanto maior o nível de competências públicas, maior a qualidade de contratos de terceirização de serviços</p>	<p>Parcialmente suportada</p> <p><u>Efeitos na “dummy de sanções”:</u></p> <p>Existe uma relação significativa e negativa entre a formação do fiscal administrativo e a probabilidade de terem sanções nos contratos</p> <p>Existe uma relação significativa e positiva entre a formação do fiscal técnico e a probabilidade de terem sanções nos contratos</p> <p>Existe uma relação significativa e negativa entre a remuneração do fiscal técnico e a probabilidade de terem sanções nos contratos</p> <p><u>Efeitos no “tipo de sanções”:</u></p> <p>Existe uma relação significativa e positiva entre a formação do fiscal técnico e a probabilidade de contratos serem sujeitos a sanções mais severas</p> <p>Existe uma relação significativa e negativa entre a remuneração do fiscal técnico e a probabilidade de contratos serem sujeitos a sanções mais severas</p>	<p>Fiscais administrativos mais qualificados podem ser capazes de reduzir a ocorrência de infrações por parte das empresas, melhorando o nível qualitativo dos contratos</p> <p>Fiscais técnicos mais qualificados podem ser mais rigorosos na fiscalização dos contratos e na aplicação de sanções. Em alternativa, a administração pública pode decidir alocar esses fiscais no monitoramento de contratos mais problemáticos</p> <p>Servidores públicos bem remunerados podem ser menos propensos a aplicar sanções, afetando a probabilidade de haver sanções e os contratos receberem sanções mais severas durante a fase de execução</p>
<p>H₃: Quanto maior o nível de competências privadas, menores os preços pagos pelo Estado na aquisição de serviços</p>	<p>Não suportada</p> <p>Existe uma relação significativa e negativa entre as capacidades financeiras da empresa (liquidez geral) e a economia no valor dos contratos</p>	<p>Empresas com melhores índices de liquidez podem ser menos propensas a oferecer descontos nas negociações, aceitando o risco de não ganhar pregões considerados menos atraentes</p>

Quadro 3 – Resumo dos resultados e avaliação das hipóteses de pesquisa (conclusão)

Hipóteses	Resultados	Possíveis explicações
<p>H₄: Quanto maior o nível de competências privadas, maior a qualidade de contratos de terceirização de serviços</p>	<p>Suportada</p> <p><u>Efeitos na “dummy de sanções”:</u></p> <p>Existe uma relação significativa e negativa entre os anos de atuação da empresa no seu setor de atividade e a probabilidade de seus contratos serem sujeitos a sanções</p> <p>Existe uma relação significativa e negativa entre o grau de experiência da empresa no setor público e a probabilidade de seus contratos serem sujeitos a sanções</p> <p><u>Efeitos no “tipo de sanções”:</u></p> <p>Existe uma relação significativa e negativa entre o grau de experiência da empresa no setor público e a probabilidade de seus contratos serem sujeitos a sanções mais severas</p>	<p>Empresas mais experientes no seu ramo de atividade e no setor público possuem maiores conhecimentos das necessidades específicas da administração pública (capacidades de absorção), alcançando níveis de qualidade superiores na prestação de serviços</p>

Fonte: Resultados da pesquisa

5. CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho investigou os efeitos das competências públicas – inerentes aos agentes públicos – e privadas – inerentes às empresas prestadoras de serviços – sobre o custo e a qualidade de contratos de serviços estipulados por uma entidade da APF (neste caso, a UFBA), no período de 2002 a 2015. Apesar de ter sido desenvolvida uma análise prevalentemente descritiva, o estudo oferece algumas contribuições teóricas relevantes, as quais serão descritas a seguir.

Confrontando os resultados obtidos com as hipóteses de pesquisa, no que diz respeito às competências públicas, por um lado, verificou-se que, diante de um ambiente caracterizado por um baixo nível de competição entre as empresas e pela adoção de práticas de cartelização, a formação e a experiência do pregoeiro não conseguem incidir na redução dos preços na aquisição de serviços; por outro lado, foi evidenciada a influência da remuneração e da formação dos fiscais nos indicadores de qualidade. No caso da remuneração, ficou comprovada uma influência positiva na qualidade; no caso da formação, houve um comportamento contraditório, pois a formação do fiscal administrativo e a formação do fiscal técnico demonstraram efeitos de sinal oposto sobre a incidência de sanções durante a execução contratual. Não obstante a maior parte dos resultados fique reforçada com a introdução de EF de tempo, a interpretação de tais resultados, especialmente quanto à influência da remuneração do fiscal técnico na incidência das sanções *ex post*, deixa espaço para dúvidas sobre o motivo de os agentes públicos melhor remunerados estarem associados a melhores indicadores de qualidade. Notadamente, as organizações públicas oferecem aos seus agentes estabilidade do emprego e baixos incentivos: em consequência disso, é possível supor que tais funcionários, cuja remuneração não é influenciada pela produtividade, sejam menos rigorosos e, inclusive, mais benevolentes na gestão e no monitoramento de contratos.

No tocante às competências privadas, os resultados nem sempre se mantiveram coerentes com as hipóteses de pesquisa, pois se verificou que, por um lado, existem competências que influenciam positivamente e fortemente na qualidade, como os anos de atuação da empresa no seu setor de atividade e o grau de experiência desenvolvido por ela no setor público; por outro lado, as capacidades financeiras – em particular aquelas medidas pela liquidez geral – podem ter efeitos negativos sobre a economia obtida pelo Estado na aquisição de serviços. Trata-se, nesse caso, dos efeitos deletérios daquelas firmas financeiramente mais consolidadas que não aceitam oferecer descontos nas propostas apresentadas para a administração pública, anulando, assim, os efeitos benéficos gerados pelas capacidades de negociação dos pregoeiros

e reduzindo a economia no valor dos contratos (*ex ante*). Todavia, no tocante à dimensão qualidade, uma melhor saúde financeira das empresas prestadoras de serviços pode contribuir positivamente para reduzir a incidência de sanções mais severas na fase de execução (a solvência geral mostrou um efeito moderadamente significativo e negativo na *dummy* de sanções *ex post*).

Em síntese, por um lado, os resultados dos efeitos das competências públicas no custo não são coerentes com as conclusões de recentes pesquisas sobre os determinantes das economias nas compras públicas; por outro lado, os resultados relacionados com os efeitos das competências privadas – corroborados, inclusive, com a introdução das *dummies* de anos – contribuem para avanços na discussão científica sobre a identificação de fatores capazes de explicar o custo e a qualidade das contratações públicas.

5.1 IMPLICAÇÕES TEÓRICAS E PRÁTICAS

A partir das conclusões colocadas acima, as capacidades financeiras e a experiência acumulada das empresas se destacam, como componentes das competências privadas, entre as contribuições teóricas apresentadas pelo trabalho. Quanto ao aspecto das capacidades financeiras, conforme já colocado na seção de metodologia, a maquiagem das demonstrações contábeis é prática amplamente difusa nas organizações, conhecida como *window-dressing* ou contabilidade criativa (IUDÍCIBUS, 1994). Sendo essa prática adotada indistintamente por empresas com características diferentes, é razoável supor que sua presença não altera os resultados das análises dos dados oficiais.

Portanto, à luz dos resultados mantidos nas estimações operacionalizadas com efeitos fixos (EF) de tempo, se recomenda a adoção dos índices financeiros (especialmente da liquidez geral) e a manutenção da experiência acumulada pelas empresas como variáveis relevantes para explicar o desempenho dos contratos de serviços no campo das contratações públicas.

Quanto às competências públicas, pode se concluir que as diversas capacidades de negociação, gestão e monitoramento dos gestores públicos perdem seu potencial de impacto no desempenho de contratos de serviços, especialmente em presença de baixos incentivos para estes agentes e diante de condições de mercado que reduzem a competição entre fornecedores. Mais precisamente, um baixo grau de intensidade da concorrência restringe o mercado e acaba nivelando para baixo o valor agregado produzido pelas empresas, gerando

como conseqüências preços elevados e serviços qualitativamente insatisfatórios para os usuários.

Do ponto de vista metodológico, vale frisar que, além de contemplar a separação das competências entre públicas e privadas já proposta em outros trabalhos recentes (CABRAL, 2017), foi conduzida uma microanálise que levou a desdobrar as competências públicas com base nas funções específicas realizadas pelos respectivos servidores. Por exemplo, no âmbito dos agentes públicos responsáveis pelo monitoramento dos contratos, foi adotada a distinção entre as duas diferentes funções de fiscais administrativos e fiscais técnicos. Por conseguinte, foi possível analisar, separadamente, os efeitos das competências desses profissionais no desempenho das relações contratuais. Essa decisão teve repercussão na estimação dos modelos que contemplou o uso simultâneo de até onze diferentes variáveis explicativas (seis delas foram utilizadas para medir as competências públicas e cinco para medir as competências privadas).

Quanto à contribuição prática da pesquisa, espera-se que os resultados obtidos possam coadjuvar a Pró-Reitoria de Administração da UFBA para tomada de decisões, tanto na contratação de fornecedores quanto na gestão e monitoramento de contratos de serviços. A disponibilização da Base de Dados construída especificamente neste trabalho poderá auxiliar em tal sentido.

5.2 LIMITAÇÕES DO ESTUDO E PESQUISAS FUTURAS

Não obstante os esforços realizados tanto na construção da Base de Dados quanto na análise e interpretação das relações entre variáveis de desempenho e variáveis explicativas, esta pesquisa apresenta algumas limitações, em particular, no que se refere ao número reduzido de casos observados, restritos a uma única entidade da APF. As características intrínsecas desta instituição podem afetar os resultados da pesquisa, mas, no momento, não há possibilidade de verificar isso, ou provar o contrário, por meio de comparações com outras entidades, pois o escopo deste trabalho não contemplou a análise de contratos estipulados por outros entes da APF no mesmo período de tempo para a aquisição de serviços similares.

Na estimação dos efeitos nos custos, o número de observações se reduziu imediatamente de 167 para 77 devido ao fato de os contratos que possuem dados sobre a “economia” serem principalmente aqueles oriundos de pregão (77 casos). Na estimação dos efeitos na qualidade, os modelos com EF de tempo contemplaram somente 67 casos dos 167 contratos analisados,

devido especialmente aos *missing values* das variáveis associadas aos fiscais, pelos motivos já expostos na seção 4. Ainda assim, essas limitações não afetaram os resultados das regressões operacionalizadas com a inserção das *dummies* de tempo, as quais permitiram reforçar a robustez das estimações e o potencial explicativo dos modelos. Adicionalmente, vale destacar que algumas variáveis de desempenho, a exemplo de aditivos financeiros (indicador de custo), rescisões e atrasos no pagamento de funcionários terceirizados (indicadores de qualidade), foram retiradas dos modelos, devido à impossibilidade de obter resultados significativos como consequência das restrições encontradas na disponibilidade de dados.

Além disso, a análise empírica foi conduzida de forma substancialmente descritiva. Dito de outro modo, as estimativas realizadas nos vários modelos permitiram estabelecer apenas relações de associação e não de causalidade entre variáveis explicativas e variáveis de desempenho. Lembrando que este estudo possui caráter exploratório, será necessário adotar as oportunas ressalvas no que diz respeito à generalização dos resultados para a Administração Pública Federal como um todo e/ou para contextos diferentes daquele estudado.

Para novos trabalhos sobre os efeitos das competências no desempenho das contratações públicas, é recomendável expandir o número de observações – contemplando, por exemplo, a possibilidade de estudar os contratos de várias instituições –, com o intuito de preservar mais graus de liberdade e garantir uma maior confiabilidade dos resultados.

Entretanto, levando em conta o tempo disponível e o escopo definido para uma dissertação de mestrado, considera-se que o objetivo de avaliar os efeitos das competências públicas e privadas sobre o desempenho de contratos de serviços, no *locus* definido pela pesquisa, foi plenamente alcançado.

Com relação às competências públicas, a pesquisa aponta a necessidade de compreender com mais clareza a relação entre a formação dos servidores públicos e o desempenho das relações contratuais, pois, conforme discutido acima, no caso desta variável explicativa, os resultados apresentados foram ambíguos. Mais especificamente, considera-se merecedor de ulterior investigação entender de forma mais precisa as dinâmicas pelas quais, aparentemente, profissionais mais qualificados podem ser responsabilizados pela gestão e/ou monitoramento de contratos com piores índices de desempenho. Analogamente, considera-se importante aprofundar a compreensão dos efeitos da remuneração dos agentes públicos nos indicadores

de qualidade, confrontando contextos caracterizados por incentivos de diferentes graus de intensidade.

No tocante às competências privadas, pesquisas futuras poderiam estudar os mecanismos pelos quais as capacidades financeiras dos licitantes podem exercer impacto sobre o custo, a qualidade dos contratos e outras dimensões do desempenho. Essa avaliação poderá se tornar ainda mais proveitosa, caso se aprofunde sobre como comportamentos de firmas de diferente porte e heterogêneas do ponto de vista financeiro podem vir a influenciar no custo e na qualidade, levando também em consideração a estrutura competitiva do mercado; e em que medida economias conseguidas *ex ante* pelos gestores públicos podem vir a afetar os níveis de qualidade obtidos *ex post*, dando assim continuidade a uma linha de investigação aberta por estudos recentes.

REFERÊNCIAS

- ALCHIAN, A. A.; DEMSETZ, H. Production, information costs, and economic organization. **The American Economic Review**, v. 62, n. 5, p. 777-795, 1972.
- ANDREWS, R.; BEYNON, M. J.; MCDERMOTT, A. M. Organizational capability in the public sector: a configurational approach. **Journal of Public Administration Research and Theory**, muv005, 2015.
- BARGAIN, O.; MELLY, B. Public sector pay gap in France: new evidence using panel data. **Institute for the Study of Labor – IZA Discussion Papers**, n. 3427, 2008. Disponível em: <<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/34942/1/564784710.pdf>> Acesso em: 04 mar. 2017.
- BARNEY, J. B. Firm Resources and sustained competitive advantage. **Journal of Management**, v. 17, n. 1, p. 99-120, 1991.
- BECK, T.; DEMIRGUC-KUNT, A. Small and medium-size enterprises: access to finance as a growth constraint. **Journal of Banking & Finance**, v. 30, n. 11, p. 2931-2943, 2006.
- BOLTON, P.; DEWATRIPONT, M. **Contract theory**. Cambridge, MA: MIT Press, 2005.
- BOYNE, G. A. Public and Private Management: what's the difference? **Journal of Management Studies**, v. 39, n. 1, p. 97-122, 2002.
- BRASIL. Previdência Social. **Histórico do valor do salário mínimo e teto para contribuição**, Brasília, 21 fev. 2017 . Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/servicos-ao-cidadao/informacoes-gerais/historico-valor-salario-minimo-teto-contribuicao/>>. Acesso em: 04 mar. 2017.
- _____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 23 maio 2016.
- _____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 22 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 23 maio 2016.
- _____. Instrução Normativa nº 02, de 11 de outubro de 2010. Estabelece normas para o funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 13 out. 2010. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/legislacaoDetalhe.asp?ctdCod=672>>. Acesso em: 10 set. 2016.
- _____. Instrução Normativa SLTI MPOG nº 02, de 30 de abril de 2008, alterada pela Instrução Normativa nº 6, de 23 de dezembro de 2013. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 02 maio 2008. Disponível em:

<<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-02-de-30-de-abril-de-2008-1>>. Acesso em: 04 mar. 2017.

BRASIL. **Informações Gerenciais de Contratações e Compras Públicas**. 2015. Disponível em: <http://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/estatisticas/01-apresentacao-siasgdados-gerais-_2014.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2015.

BROWN, T. L.; POTOSKI, M. Contract-management capacity in municipal and county governments. **Public Administration Review**, v. 63, n. 2, p. 153-164, 2003.

CABRAL, S. Reconciling conflicting policy objectives in public contracting: the enabling role of capabilities. **Journal of Management Studies**, v. 54, n. 2, 2017. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/joms.12269/full>>. Acesso em: 14 mar. 2017.

_____; LAZZARINI, S. G. The “Guarding the guardians” problem: an analysis of the organizational performance of an internal affairs division. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 25, n. 3, p. 797-829, 2015.

_____; SAUSSIÉ, S. Organizing prisons through public-private partnerships: a cross-country investigation. **BAR - Brazilian Administration Review**, v. 10, n. 1, p. 100-120, 2013.

_____; LAZZARINI, S. G.; AZEVEDO, P. F. Private entrepreneurs in public services: a longitudinal examination of outsourcing and statization of prisons. **Strategic Entrepreneurship Journal**, v. 7, n. 1, p. 6-25, 2013.

_____; AZEVEDO, P. F. The modes of provision of prison services in a comparative perspective. **BAR - Brazilian Administration Review**, v. 5, n. 1, p. 53-69, 2008.

CHUN, Y. H.; RAINEY, H. G. Goal ambiguity and organizational performance in US federal agencies. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 15, n. 4, p. 529-557, 2005.

CORRAR, L. J.; PAULO, E.; DIAS FILHO, J. M. **Análise multivariada**: para os cursos de administração, ciências contábeis e economia. São Paulo: Atlas, 2007.

CORREIO. **Reitor da Ufba diz que tem sido obrigado a decidir para quem pagar primeiro**. 2015. Disponível em: <<http://www.correio24horas.com.br/detalhe/educacao/noticia/reitor-da-ufba-diz-que-tem-sido-obrigado-a-decidir-para-quem-pagar-primeiro/?cHash=9f64642114fd0995ae4a284c8e5d7864>>. Acesso em: 22 maio 2015.

DIXIT, A. Incentives and organizations in the public sector: an interpretative review. **Journal of Human Resources**, v. 37, p. 696-727, 2002.

DOMBERGER, S.; JENSEN, P. Contracting out by the public sector: theory, evidence, prospects. **Oxford Review of Economic Policy**, v. 13, n. 4, p. 67-78, 1997.

EISENHARDT, K. M. Building theories from case study research. **Academy of Management Review**, v. 14, n. 4, p. 532-550, 1989.

- FAMA, E. F.; JENSEN, M. C. Separation of ownership and control. **Journal of Law and Economics**, v. 26, p. 301-325, 1983.
- GIRTH, A. M. A closer look at contract accountability: exploring the determinants of sanctions for unsatisfactory contract performance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 24, n. 2, p. 317-348, 2014.
- GUJARATI, D. N. **Econometria básica**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier - Campus, 2006.
- HAIR, J. F. et al. **Análise multivariada de dados**. Porto Alegre: Bookman Editora, 2009.
- HART, O.; SHLEIFER, A; VISHNY, R. The proper scope of government: theory and an application to prisons. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 112, n. 4, p. 1127-1161, 1997.
- IUDÍCIBUS, S. D. **Análise de balanços**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1994.
- JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.
- KIM, S. Individual-level factors and organizational performance in government organizations. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 15, n. 2, p. 245-261, 2005.
- _____; MAHONEY, J. T. Mutual commitment to support exchange: relation specific IT system as a substitute for managerial hierarchy. **Strategic Management Journal**, v. 27, n. 5, p. 401-423, 2006.
- KIVLENIECE, I.; QUELIN, B. V. Creating and capturing value in public-private ties: a private actor's perspective. **Academy of Management Review**, v. 37, n. 2, p. 272-299, 2012.
- KLEIN, P. G.; MAHONEY J. T.; MCGAHAN, A. M.; PITELIS, C. N. Toward a theory of public entrepreneurship. **European Management Review**, v. 7, n. 1, p. 1-15, 2010.
- LIU, X. **Applied ordinal logistic regression using Stata: from single-level to multilevel modeling**. Thousand Oaks: Sage Publications, 2016.
- MAHONEY, J. T.; MCGAHAN, A. M.; PITELIS, C. N. The interdependence of private and public interests. **Organization Science**, v. 20, n. 6, p. 1034-1052, 2009.
- MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. Editora Malheiros: São Paulo, 2006.
- MÉNARD, C. Hybrid modes of organization. Alliances, joint ventures, networks, and other 'strange' animals. **The Handbook of Organizational Economics**, 2012, p. 1066-1108.
- MILLER, G. Above politics: credible commitment and efficiency in the design of public agencies. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, n. 2, p. 289-328, 2000.
- MILWARD, H. B.; PROVAN, K. G. Governing the hollow state. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, n. 2, p. 359-380, 2000.

MOE, T. M. The new economics of organization. **American Journal of Political Science**, v. 28, n. 4, p. 739-777, 1984.

PEREIRA, L. C. B. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: MARE, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

PRIOR, L. **Using documents in social research**. Thousand Oaks: Sage Publications, 2003.

QUÉLIN, B. V. et al. The private scope in public-private partnerships: an international cross-sector study. In: **Academy of Management Proceedings**, Academy of Management, 2014, p. 15727 (v. 2014, n. 1).

QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L.V. **Manual de Investigação em Ciências Sociais**. 4. ed. Lisboa: Gradiva, 2005.

RANGAN, S.; SAMII, R.; VAN WASSENHOVE, L. N. Constructive partnerships: when alliances between private firms and public actors can enable creative strategies. **Academy of Management Review**, v. 31, n. 3, p. 738-775, 2006.

REIS, P. R. **Desempenho nos contratos de compras públicas: evidências empíricas das mudanças institucionais no Brasil**. 2015. 136 f. Tese (Doutorado) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

_____; CABRAL, S. Para além dos preços contratados: uma análise da celeridade nas entregas de compras públicas eletrônicas. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 40, 2016, Costa de Saúípe, Mata de São João (BA). **Anais eletrônicos**. Bahia, ANPAD, 2016. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/~anpad/abrir_pdf.php?e=MjA5MzI=>. Acesso em: 06 out. 2016.

_____; CABRAL, S. Public procurement strategy: the impacts of a preference programme for small and micro businesses. **Public Money & Management**, v. 35, n. 2, p. 103-110, 2015.

SAPPINGTON, D. E. Incentives in principal-agent relationships. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 5, n. 2, p. 45-66, 1991.

SPAGNOLO, G. Reputation, competition, and entry in procurement. **International Journal of Industrial Organization**, v. 30, n. 3, p. 291-296, 2012.

TADELIS, S. Public procurement design: lessons from the private sector. **International Journal of Industrial Organization**, v. 30, n. 3, p. 297-302, 2012.

TEECE, D. J.; PISANO G.; SHUEN, A. Dynamic capabilities and strategic management. **Strategic Management Journal**, v. 18, n. 7, p. 509-533, 1997.

TRIBUNA DA BAHIA. **Bloqueados R\$ 40 milhões de envolvidos na Operação Jaleco Branco**. 2009. Disponível em: <[http://www.tribunadabahia.com.br/2009/03/14/bloqueados-r\\$-40-milhoes-de-envolvidos-na-operacao-jaleco-branco](http://www.tribunadabahia.com.br/2009/03/14/bloqueados-r$-40-milhoes-de-envolvidos-na-operacao-jaleco-branco)>. Acesso em: 07 abr. 2017.

UCLA – University of California, Los Angeles. Institute for Digital Research and Education. **Robust regression**. Disponível em: <<http://stats.idre.ucla.edu/stata/dae/robust-regression/>>. Acesso em: 06 fev. 2017.

UCLA – University of California, Los Angeles. Institute for Digital Research and Education. **The Wald test**. Disponível em: <<http://stats.idre.ucla.edu/other/mult-pkg/faq/general/faqhow-are-the-likelihood-ratio-wald-and-lagrange-multiplier-score-tests-different-and-or-similar/>>. Acesso em: 26 fev. 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. **Relatório de Gestão – Exercício 2012**. Reitora Dora Leal Rosa. Salvador, 2013. Disponível em: <<https://proplan.ufba.br/sites/proplan.ufba.br/files/Relat%C3%B3rio%20de%20Gest%C3%A3o%202012.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

_____. **Relatório de Gestão – Exercício 2013**. Reitora Dora Leal Rosa. Salvador, 2014. Disponível em: <<https://proplan.ufba.br/sites/proplan.ufba.br/files/Relat%C3%B3rio%20de%20Gest%C3%A3o%202013%20-%20-%20-%20Altera%C3%A7%C3%A3o%20TCU.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

_____. **Relatório de Gestão – Exercício 2014**. Reitor João Carlos Salles Pires da Silva. Salvador, 2015. Disponível em: <<https://proplan.ufba.br/sites/proplan.ufba.br/files/Relat%C3%B3rio%20de%20Gest%C3%A3o%202014%20-%20-%20FINAL%20EDUFBA.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

_____. **Relatório de Gestão – Exercício 2015**. Reitor João Carlos Salles Pires da Silva. Salvador, 2016. Disponível em: <<https://proplan.ufba.br/documentacao-legislacao/relatorios-gestao>>. Acesso em: 17 fev. 2017.

UZZI, B. The sources and consequences of embeddedness for the economic performance of organizations: the network effect. **American Sociological Review**, v. 61, n. 4, p. 674-698, 1996.

WILLIAMSON, O. E. Public and private bureaucracies: a transaction cost economics perspective. **Journal of Law, Economics and Organization**, v. 15, n. 1, p. 306-342, 1999.

_____. **The mechanisms of governance**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

_____. **The economic institutions of capitalism: Firms, markets, relational contracting**. New York: Free Press, 1985.

_____. **Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications**. New York: Free Press, 1975.

_____. Por que direito, economia e organizações? In: ZYLBERSZTAJN, D.; SZTAJN, R. (Org.). **Direito e economia: análise econômica do direito e das organizações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 16-59.

WHITE, H. A heteroskedasticity-consistent covariance matrix estimator and a direct test for heteroskedasticity. **Econometrica: Journal of the Econometric Society**, v. 48, n. 4, p. 817-838, 1980.

WINTER, S. G. Understanding dynamic capabilities. **Strategic Management Journal**, v. 24, n. 10, p. 991-995, 2003.

WOOLDRIDGE, J. M. **Introductory econometrics: a modern approach**. 5. ed. Stamford: Cengage Learning, 2013.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZOLLO, M.; WINTER, S. G. Deliberate learning and the evolution of dynamic capabilities. **Organization Science**, v. 13, n. 3, p. 339-351, 2002.