



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CONTABILIDADE

TIAGO ROBERTO LOPES DAS NEVES

**TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS NO SETOR PÚBLICO E OS MECANISMOS DE
CONTROLE GERENCIAL PARA COOPERAÇÃO E COORDENAÇÃO DE
ATIVIDADES**

FLORIANÓPOLIS

2020

Tiago Roberto Lopes das Neves

**TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS NO SETOR PÚBLICO E OS MECANISMOS DE
CONTROLE GERENCIAL PARA COOPERAÇÃO E COORDENAÇÃO DE
ATIVIDADES**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação
em Contabilidade da Universidade Federal de Santa
Catarina para a obtenção do título de Mestre em
Contabilidade.

Orientadora: Profa. Dra. Valdirene Gasparetto

Florianópolis

2020

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Neves, Tiago Roberto Lopes das
Terceirização de serviços no setor público e os
mecanismos de controle gerencial para cooperação e
coordenação de atividades / Tiago Roberto Lopes das Neves
; orientador, Valdirene Gasparetto, 2020.
91 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em
Contabilidade, Florianópolis, 2020.

Inclui referências.

1. Contabilidade. 2. Controle Gerencial. . 3. Setor
Público. . 4. Terceirização de Serviços.. 5. Riscos de
cooperação e de coordenação. . I. Gasparetto, Valdirene.
II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós
Graduação em Contabilidade. III. Título.

Tiago Roberto Lopes das Neves

**Terceirização de serviços no setor público e os mecanismos de controle gerencial para
cooperação e coordenação de atividades**

O presente trabalho em nível de mestrado foi avaliado e aprovado por banca examinadora
composta pelos seguintes membros:

Profª. Valdirene Gasparetto, Dra.
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Prof. Altair Borgert, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Prof. Darci Schnorrenberger, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Profª. Franciele Beck, Dra.
Fundação Universidade Regional de Blumenau (FURB)

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi julgado
adequado para obtenção do título de Mestre em Contabilidade.

Profª. Dra. Ilse Maria Beuren
Coordenadora do Programa

Profª. Dra. Valdirene Gasparetto
Orientadora

Florianópolis, 12 de agosto de 2020.

Este trabalho é dedicado à minha mãe, Vera Lúcia Rosa, por tudo que representa na minha vida, por me ensinar diariamente o real significado da expressão amor incondicional, e por não medir esforços para o meu sucesso pessoal e profissional.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Contabilidade da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGC/UFSC), pela oportunidade e acolhimento.

Agradeço de forma especial à minha orientadora Profa. Valdirene Gasparetto, pela atenção, competência e dedicação com que conduziu a orientação desta pesquisa. Obrigado pela confiança, pelo tempo dispensado para as conversas, leituras rigorosas e correções, e por todo o auxílio e acompanhamento nesse período.

Agradeço aos membros da banca, professores Altair Borgert, Darci Schnorrenberger e Franciele Beck, pela disponibilidade e pelas valorosas contribuições.

Agradeço ao Ministério Público do Trabalho, Procuradoria Regional do Trabalho da 12ª Região (Santa Catarina), pela oportunidade de realização do estudo de caso, e aos servidores da unidade pela disposição em participar das entrevistas e responder aos questionários.

Agradeço aos colegas conquistados durante o curso de mestrado, pela troca de conhecimento e experiência, e por tornarem essa caminhada um pouco mais fácil e prazerosa, em especial: Kelly, Realdo, Camila, Ana Paula, Rodrigo, Alisson e Renícia.

Agradeço também à Maura Miranda, secretária do Programa de Pós-Graduação, pela atenção e profissionalismo, e aos professores do PPGC pelos ensinamentos compartilhados, pela paciência e pelas oportunidades de aprendizado.

Por fim, agradeço aos meus amigos, alguns deles conviveram diretamente comigo nesse período e souberam entender as ausências ou abdições, além daqueles que mesmo distantes se mostram sempre tão presentes em todos os principais momentos da minha vida. Agradeço em especial ao Rodrigo, pelo apoio e companhia, e aos meus queridos amigos Paulo, Éder, Luan, Ricardo, Édio, Jackline, Michele, Carol, Ciça, Juli, Amanda e Tiemi.

RESUMO

Esta pesquisa, de caráter descritivo e natureza qualitativa, investiga o papel dos mecanismos de controle gerencial em relações de terceirização no setor público, tendo por base a literatura de controle gerencial interorganizacional e a abordagem sobre custos de transação. Foi realizado estudo de caso no Ministério Público do Trabalho, órgão público federal brasileiro, com análise dos contratos terceirizados de serviços de limpeza e conservação da unidade. A coleta de dados ocorreu por meio do exame dos documentos das contratações, realização de entrevistas semiestruturadas e aplicação de questionários, sendo posteriormente analisados mediante aplicação da técnica de análise de conteúdo e triangulação com os documentos consultados. Os resultados evidenciam que o serviço objeto de análise não utiliza ativos específicos, opera em um ambiente de incerteza moderada, possui tarefas fáceis de mensurar e pouco complexas, além de haver interdependência moderada entre o órgão contratante e a empresa contratada. Também se observou o uso de instrumentos formais e informais de controle. O órgão público utiliza mecanismos dos três tipos de controle (resultados, comportamento e social), com prevalência do controle de comportamento, assim, a configuração de controle e seus determinantes sugeridos pela literatura foram verificados parcialmente no ambiente estudado. Desses achados, conclui-se que o papel principal dos mecanismos de controle no contexto analisado é o de especificar em detalhes o comportamento a ser seguido pelas empresas contratadas e restringir eventuais ações em desacordo com os objetivos da contratação, por meio de contratos detalhados, com pouco espaço para o desenvolvimento das atividades ou de relacionamento entre as partes além das previsões contratuais. Adicionalmente, os resultados sugerem também que o ambiente burocrático dessas contratações pode influenciar as configurações dos mecanismos de controle gerencial.

Palavras-chave: Controle Gerencial. Setor Público. Terceirização de Serviços. Riscos de cooperação e de coordenação.

ABSTRACT

This research, of descriptive character and qualitative nature, investigates the role of management control mechanisms in relationships of outsourcing labor in the public sector, based on the literature on interorganizational management control and the approach on transaction costs. To this end, a case study was done at the Public Ministry of Labor, a Brazilian federal public agency, with analysis of the unit's outsourced cleaning and conservation services contracts. Data collect took place through the examination of contracting documents, semi-structured interviews and questionnaires, which were subsequently analyzed through the application of content analysis technique and triangulation with the consulted documents. The results shows that the service under analysis does not use specific assets, operates in an environment of moderate uncertainty, has tasks that are easy to measure and not very complex, in addition to presenting a moderate interdependence between the agency and the contracted company. In addition, the use of formal and informal instruments of control was observed. The public agency uses mechanisms of the three types of control (results, behavior and social), being prevailed behavior control, therefore, the control configuration and its determinants suggested by the literature were partially verified in the studied environment. From these findings, it is concluded that the main role of the control mechanisms in the analyzed context is to specify in detail the behavior to be followed by the contracted companies and to restrict any actions that are not in accordance with the objectives of the contract, through detailed contracts, with detailed little space for the development of activities or relationships between the parties beyond the contractual provisions. Additionally, the results also suggest that the bureaucratic environment of these contracts can influence the settings of the management control mechanisms.

Keywords: Management Control. Public Sector. Outsourcing. Cooperation and Coordination Risks.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Teoria dos Custos de Transação	28
Figura 2 – Alterações nos atributos da transação no setor público	30
Figura 3 - Categorização de controle gerencial.....	35
Figura 4 - Fluxo de etapas e processos da contratação.....	55

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Exemplos de custos de transação <i>ex ante</i> e <i>ex post</i>	29
Quadro 2 - Fases e etapas da contratação de serviços terceirizados	33
Quadro 3 - Constructo da pesquisa.....	43
Quadro 4 - Principais documentos analisados na pesquisa	45
Quadro 5 - Características dos entrevistados e das entrevistas	46
Quadro 6 - Características dos respondentes dos questionários.....	47
Quadro 7 - Nível dos atributos da transação	54
Quadro 8 - Mecanismos de controle na fase exploratória e contrato	58
Quadro 9 - Mecanismos de controle na fase de execução.....	65

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CG	Controle Gerencial
DAA	Divisão de Administração
DOD	Documento de Oficialização da Demanda
DOU	Diário Oficial da União
EPIs	Equipamentos de Proteção Individual
IN	Instrução Normativa
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IQS	Índice de Qualidade dos Serviços
MPT	Ministério Público do Trabalho
MPU	Ministério Público da União
NIE	<i>New Institutional Economics</i>
NPM	<i>New Public Management</i>
PES	Planejamento de Execução de Serviços
PGT	Procuradoria Geral do Trabalho
PRT12	Regional do Trabalho da 12ª Região
PRTs	Procuradorias Regionais do Trabalho
PTMs	Procuradorias do Trabalho nos Municípios
SGC	Seção de Gestão de Contratos
SLCC	Seção de Licitações, Compras e Contratos
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TCT	Teoria dos Custos de Transação

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
1.1	PROBLEMA DE PESQUISA.....	16
1.2	OBJETIVOS.....	18
1.2.1	Objetivo Geral	18
1.2.2	Objetivos Específicos.....	19
1.3	JUSTIFICATIVA.....	19
1.4	DELIMITAÇÃO DO ESTUDO.....	20
1.5	ESTRUTURA DO TRABALHO.....	21
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	22
2.1	TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO	22
2.1.1	Pressupostos Comportamentais	23
2.1.2	Atributos da Transação	24
2.1.3	Estruturas de Governança.....	25
2.1.4	TCT e o Setor Público	28
2.2	RELAÇÕES INTERORGANIZACIONAIS E TERCEIRIZAÇÃO	30
2.3	CONTROLE GERENCIAL INTERORGANIZACIONAL	33
2.3.1	Mecanismos de Controle.....	34
2.3.2	Desafios de Cooperação e de Coordenação.....	36
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	40
3.1	ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO	40
3.2	CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO.....	40
3.3	CONSTRUCTO DA PESQUISA	43
3.4	TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS	45
3.5	TÉCNICAS DE ANÁLISE DOS DADOS	48
3.6	LIMITAÇÕES DA PESQUISA.....	48
4	DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	50

4.1	VISÃO GERAL DOS CONTRATOS	50
4.1.1	Atributos da Transação	51
4.2	MECANISMOS DE CONTROLE.....	54
4.2.1	Fase Exploratória e Contrato.....	55
4.2.2	Fase de Execução	61
4.3	CONFIGURAÇÃO DE CONTROLE E SEUS DETERMINANTES.....	66
4.3.1	Desafios de Cooperação e de Coordenação no Contexto Estudado.....	66
4.3.2	Discussão dos Resultados.....	68
5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	72
	REFERÊNCIAS	75
	APÊNDICE A – APRESENTAÇÃO E SOLICITAÇÃO DE ESTUDO DE CASO	83
	APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	85
	APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTAS	87
	APÊNDICE D – QUESTIONÁRIO.....	89
	ANEXO A – AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DO ESTUDO DE CASO	91

1 INTRODUÇÃO

No setor público, seguindo uma tendência do setor privado, os governos vêm deixando de executar diversos serviços internamente, transferindo-os para atores externos, como empresas privadas, entidades sem fins lucrativos, ou por meio de cooperação com outros governos (Brown & Potoski, 2003a). Como uma parcela significativa dos serviços oferecidos pelos governos tem sido prestada por organizações terceirizadas contratadas, a principal função do ente público passa a ser a administração desses contratos, de modo a garantir a adequada prestação do serviço (Johansson et al., 2016).

Por meio da terceirização, os governos contratam organizações externas (públicas ou privadas) para o desenvolvimento de alguns dos seus serviços (ter Bogt, 2018), e o uso dessas contratações no lugar da produção interna é influenciado por diversos fatores, tais como pressões fiscais, forças políticas, rotinas burocráticas e condições de mercado. Por consequência, quando os governos optam pela contratação de algum tipo de serviço buscam a redução de custos e de ineficiências, o acesso a economias de escala, a eliminação de onerosos requisitos de mão de obra e fornecimento, além da possibilidade de maior competição entre os próprios fornecedores (Brown & Potoski, 2003b).

Em contrapartida, a terceirização desses serviços pode englobar diversos riscos para a contratação. Nesse sentido, a literatura sobre controle gerencial interorganizacional tem identificado dois principais desafios no contexto desses relacionamentos: a cooperação entre os parceiros, de modo a garantir que os fornecedores atuem em conformidade com as metas estabelecidas pelo comprador, e a coordenação, para garantir que as atividades e/ou serviços sejam coordenados (Caglio & Ditillo, 2008; Dekker, 2004; Johansson et al., 2016; Johansson & Siverbo, 2011).

Uma forma de lidar com esses desafios é implementar controles gerenciais. No âmbito das relações interorganizacionais, como na terceirização, os controlados estão fora do limite organizacional do controlador, assim, os controles gerenciais devem criar condições para motivar os parceiros a atingir os resultados desejáveis, incentivando, capacitando e mobilizando gestores e funcionários a agir de acordo com os interesses da organização (Cäker & Siverbo, 2011; Dekker, 2004).

Envolvem tanto a fase de planejamento quanto de execução da contratação, e as formas utilizadas de controle podem depender da situação específica de cada organização (ter Bogt, 2018). Assim, o controle gerencial será alcançado com a implementação de uma ampla variedade de instrumentos formais e informais (Goebel & Weißenberger, 2017). Esses mecanismos podem coexistir, com distintas combinações, e sua utilização pode ser explicada tanto por aspectos relacionados à transação quanto ao relacionamento (Ditillo et al., 2015).

Na perspectiva da governança, o controle gerencial nesses relacionamentos tem sido estudado predominantemente a partir da abordagem da Teoria dos Custos de Transação ou *Transaction Cost Theory* (TCT) (Dekker, 2004). De acordo com a TCT, as decisões das organizações entre produzir internamente ou transferir a produção para atores externos refletem os custos dos fatores tradicionais de produção e os custos de transação (Williamson, 1981). Assim, a associação entre as características da transação que representam riscos ou desafios para o relacionamento e as decisões sobre os limites da empresa e o investimento em controles são moderadas pelos custos de transação (Anderson & Dekker, 2014).

Adicionalmente, a literatura da área tem se utilizado de uma configuração estendida da TCT que considera fatores relacionais e institucionais além dos elementos da transação para explicar as configurações de controle implementadas (Johansson & Siverbo, 2011). Assim, diferentes configurações desses elementos implicarão na utilização de distintos mecanismos de controle (Anderson & Dekker, 2014; Cristofoli et al., 2010; Dekker, 2004; Johansson et al., 2016; van der Meer-Kooistra & Vosselman, 2000).

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

A partir dos anos 1980, os governos de diversos países iniciaram reformas administrativas que incluíam a adoção de práticas de gestão até então utilizadas no setor privado (Secchi, 2009). É nesse contexto que surge a *New Public Management* (ou Nova Gestão Pública), um modelo de gestão que visava a transferência de técnicas gerenciais implementadas no setor privado para o público, na busca por uma administração mais eficiente, com a redução do Estado e orientação para resultados e clientes (sociedade) (Peci et al., 2008; Pyun & Edey Gamassou, 2018).

Diante desse cenário e com as reformas gerenciais implementadas pelo Estado, a terceirização de atividades no setor público brasileiro passa a ser utilizada e disseminada de maneira mais intensa a partir da década de 1990, além disso, as relações entre o setor público e

privado ganham maior destaque e os Governos passam a enxugar seus quadros de servidores e transferir a prestação de serviços considerados não estratégicos ou exclusivos para a iniciativa privada (Santos et al., 2019). Assim, atividades auxiliares (atividades acessórias ou atividades-meio) como serviços de limpeza, conservação, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações (rol não exclusivo), passaram a ser amplamente terceirizadas (Sticca et al., 2019).

A Administração Pública recorre ao processo de terceirização como meio de responder às demandas da sociedade por serviços públicos de qualidade, por maior eficiência e eficácia, pelo enxugamento do tamanho do Estado e pela diminuição de gastos (Santos et al., 2019). Além disso, questões políticas e os próprios dispositivos legais criados ao longo dos anos acabam incentivando o processo de terceirização no setor (Druck et al., 2018).

Em função disso a prestação direta de serviços tem sido substituída pelas atividades de controle e coordenação das atividades contratadas, o que requer a alteração dos modelos de gestão e ferramentas de controle (Cristofoli et al., 2010). Logo, uma decisão de grande importância para as organizações públicas é a de internalizar a produção ou transferi-la para terceiros por meio de contratos (Johansson & Siverbo, 2018).

O controle desses relacionamentos e da prestação desses serviços pode ser exercido tanto internamente, quando os funcionários públicos (em nome do órgão ou governo) controlam a empresa terceirizada contratada, quanto por partes externas, como entes públicos de fiscalização (Tribunal de Contas e Poder Legislativo) ou, ainda, pelos próprios cidadãos, por meio do controle social. O foco desta pesquisa está no primeiro tipo de controle.

Os resultados de pesquisas prévias sugerem que aspectos relacionados aos custos de transação, além de outros fatores relacionais e institucionais, influenciarão a escolha pelos mecanismos de controle gerencial implementados, que podem ser essenciais para mitigar possíveis riscos da contratação e permitir que os contratos alcancem os objetivos previamente definidos (Petersen et al., 2019; ter Bogt, 2018). Além disso, esses trabalhos têm apontado que os mecanismos de controle são usados principalmente de maneira conjunta, e que suas possíveis combinações funcionam como um sistema inter-relacionado (Ditillo et al., 2015; Johansson et al., 2016).

Nessa direção, o trabalho de Cristofoli et al. (2010), que investigou os mecanismos de controle adotados pelas cidades italianas para controlar serviços terceirizados, apontou que as

possíveis combinações de controle eram multifacetadas, e que os fatores identificados na literatura do setor privado não se mostravam suficientes para explicar as configurações de controle no setor público. Posteriormente, os trabalhos de Ditillo et al. (2015) e Johansson et al. (2016) identificaram que os diferentes tipos de controle utilizados nesses relacionamentos poderiam coexistir, com intensidades distintas, e que poderiam ser explicados por diferentes fatores associados às características do relacionamento e das partes.

Todavia, verifica-se que pouco ainda se sabe sobre o papel do controle gerencial nos relacionamentos de terceirização de serviços dos órgãos públicos brasileiros, da mesma forma, ainda são recentes as pesquisas que estudam casos da contratação de empresas terceirizadas para a prestação dessas atividades auxiliares (Druck et al., 2018). Os estudos já realizados se concentram em temas como gestão e fiscalização dos contratos (Gonçalves, 2006; Murad, 2019), determinantes dos custos (Santos, 2014; Simoni, 2018), gestão de riscos (Oliveira, 2019), regulamentação e desenvolvimento dos processos de terceirização, além do controle de funcionários e implicações na precarização do trabalho (Druck et al., 2018).

Diante desse cenário, a presente pesquisa se concentra na investigação de dois pontos: (1) os mecanismos de controle gerencial utilizados nos contratos terceirizados, e (2) as relações de opções de controle e seus determinantes no contexto analisado, considerando os possíveis desafios de cooperação entre os parceiros e de coordenação de atividades. Dessa forma, propõe-se responder o seguinte questionamento: *qual o papel dos mecanismos de controle gerencial nas relações de terceirização no setor público?*

1.2 OBJETIVOS

As pesquisas devem ter objetivos traçados para tornar o problema explícito e compreender o que se pretende procurar e alcançar com a realização do trabalho (Marconi & Lakatos, 2015). Por conseguinte, a seguir são apresentados os objetivos geral e específicos desta dissertação, elaborados a partir do problema de pesquisa delineado.

1.2.1 Objetivo Geral

O objetivo geral deste estudo é investigar qual o papel dos mecanismos de controle gerencial em relações de terceirização no setor público.

1.2.2 Objetivos Específicos

Com vistas a atender o objetivo geral, foram delineados os seguintes objetivos específicos:

- a) Identificar as principais características do serviço terceirizado objeto de análise, com base na TCT e na literatura de controle gerencial interorganizacional;
- b) Descrever os mecanismos de controle para as relações estudadas durante as fases exploratória e contrato (*ex ante*) e execução (*ex post*) da contratação; e
- c) Explorar a configuração de controle e seus determinantes como consequência dos desafios de cooperação e coordenação de atividades.

1.3 JUSTIFICATIVA

Os trabalhos anteriores deram menor atenção à supervisão e implementação do contrato do que à escolha entre fazer ou comprar, a qual ainda se sustenta como o foco da literatura dessa área (Johansson et al., 2016). As análises frequentemente limitam-se a avaliação da escolha da estrutura de governança com base nos atributos da transação identificados pela TCT (van Genugten, 2010). Em outras disciplinas como economia e administração pública, as características das estruturas de governança híbridas entre agentes privados e públicos também têm atraído menor atenção dos estudiosos em relação aos arranjos que englobam apenas agentes privados (Fiani, 2013a).

Da mesma forma, mesmo com o aumento da terceirização de serviços no setor público, a maioria da pesquisas sobre controle nesses relacionamentos ainda se concentra em organizações do setor privado (Johansson & Siverbo, 2011). Há que se citar, também, que as questões de controle nesse ambiente merecem ser mais exploradas tendo em vista que os custos dessas transações podem ser substanciais e afetar os benefícios líquidos da contratação (Johansson et al., 2016). Assim, investigar a configuração do controle gerencial desses relacionamentos é importante para melhor compreensão das mudanças provocadas por esses relacionamentos, nesses contextos (van der Meer-Kooistra & Vosselman, 2000).

Além disso, mesmo com os possíveis benefícios, as relações de terceirização podem abarcar grande dose de incerteza e riscos para as partes envolvidas na contratação (Langfield-

Smith & Smith, 2003). Por essa razão, existe ainda a necessidade de maior desenvolvimento sobre como os controles gerenciais são estruturados e implementados de modo a reduzir esses riscos (Johansson et al., 2016).

Considerando ainda que os recursos financeiros utilizados pelas organizações públicas partem dos próprios cidadãos, é importante examinar como é a gestão dessa prestação de serviços. Nesse sentido, a presente pesquisa também apresenta contribuições prática e social, na medida em que os resultados poderão auxiliar as organizações do setor público a compreender os aspectos que influenciam a configuração do sistema de controle de seus contratos, principalmente quais mecanismos são implementados, e as respectivas relações das características da transação com essas escolhas e com os possíveis desafios de cooperação e coordenação.

Em relação à originalidade, o trabalho avança na literatura, adicionando mais informações aos estudos que investigam a configuração de controles gerenciais em relacionamentos interorganizacionais, mais especificamente nos relacionamentos de terceirização do setor público com empresas que prestam serviços auxiliares (limpeza, vigilância, segurança, transporte, dentre outros).

1.4 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

Esta pesquisa não pretende discutir a escolha estratégica do órgão público em terceirizar suas atividades, a qualidade dos serviços prestados, ou ainda a efetividade dos servidores públicos envolvidos na administração dessas contratações. O foco da investigação se refere ao papel dos mecanismos de controle gerencial empregados por um órgão público para administrar seus contratos terceirizados, e os possíveis determinantes dessas escolhas.

A realização do estudo de caso ocorre em um órgão público brasileiro de nível federal, que desempenha função essencial à justiça, e as unidades de análise adotadas foram os contratos terceirizados de serviços de limpeza e conservação atualmente em vigor no referido órgão.

Quanto aos aspectos analisados, o estudo utiliza-se de uma abordagem dos custos de transação estendida, comumente utilizada pela literatura de controle gerencial interorganizacional, como nos trabalhos de van der Meer-Kooistra e Vosselman (2000), Dekker (2004), Johansson e Siverbo (2011) e Johansson et al. (2016), assim, foram investigados os seguintes elementos relacionados à transação: especificidade de ativos, frequência, mensurabilidade dos serviços, incerteza ambiental, interdependência e complexidade das

tarefas, os quais podem implicar em maior ou menor risco para a contratação e moldar as decisões sobre os mecanismos de controle gerencial implementados.

1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO

Esta dissertação está estruturada em cinco capítulos. O primeiro apresenta a introdução, a qual discorre sobre os principais aspectos do tema pesquisado e a lacuna percebida na literatura. Também retrata o problema de pesquisa, os objetivos (geral e específicos), a justificativa para a realização do trabalho, a delimitação do estudo e sua estruturação.

No segundo capítulo são apresentados os pilares teóricos que embasam o desenvolvimento da pesquisa, divididos em três seções. Inicia-se com a abordagem da Teoria dos Custos de Transação (TCT) e suas principais características. A seção seguinte aborda as relações interorganizacionais e a terceirização no setor público. Já a terceira seção dispõe sobre o controle gerencial interorganizacional.

O terceiro capítulo trata dos procedimentos metodológicos para a realização da pesquisa, e compreende o enquadramento metodológico, a caracterização do objeto de estudo, com a descrição do órgão público investigado e as unidades de análise, além do constructo proposto para a investigação, as técnicas de coleta e análise dos dados, e as principais limitações da pesquisa.

O quarto capítulo apresenta a descrição e análise dos resultados, de modo a responder o problema de pesquisa formulado e, no quinto capítulo, as conclusões são evidenciadas e algumas recomendações para trabalhos futuros são sugeridas. Por último, são exibidas as referências, os apêndices e os anexos do trabalho.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste capítulo são apresentados os aspectos teóricos que fundamentam o presente estudo e que subsidiam as análises e discussões da pesquisa empírica efetuada por meio do caso investigado. Inicia-se com a apresentação dos principais aspectos sobre a Teoria dos Custos de Transação (TCT). Em seguida, discute-se sobre as relações interorganizacionais com foco na terceirização no setor público, e a seção final trata de controle gerencial interorganizacional, com a abordagem de questões referentes à utilização de mecanismos de controle gerencial como meio de auxiliar os possíveis desafios de cooperação e de coordenação nesse contexto.

2.1 TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO

O trabalho de Coase (1937) foi um dos primeiros a levar a transação para o foco de análise e apresentar as primeiras noções sobre custos de transação (Williamson, 2012). A partir dessas premissas, Oliver Williamson desenvolveu a Teoria dos Custos de Transação ou *Transaction Cost Theory* (TCT), que faz parte da chamada Nova Economia Institucional ou *New Institutional Economics* (NIE). Nessa abordagem, a firma é descrita como uma estrutura de governança delimitada por meio de uma construção organizacional (Williamson, 1998), tendo na literatura econômica, na teoria da organização e no direito contratual as suas bases para o estudo das organizações (Williamson, 1981).

As decisões das organizações entre internalizar ou externalizar a produção refletem os custos dos fatores tradicionais de produção e os custos de transação (Williamson, 1981). Assim, a TCT trata do alinhamento das características de governança de modo que coincidam com os riscos conhecidos dessa troca, e permite entender como os gestores alinham essas características de governança dentro de uma estrutura comum (Poppo & Zenger, 2002).

Os custos de transação são determinados pelas características das transações, as quais associam-se à incapacidade de escrever contratos completos (Anderson & Dekker, 2014). São descritos como os custos da elaboração de um contrato, do gerenciamento do relacionamento e das perdas advindas do comportamento oportunista ou da falta de adaptação (Schepker et al., 2014). Podem resultar da busca de um parceiro adequado ou do próprio controle da execução desses contratos (Vosselman & van Der Meer-Kooistra, 2006).

A depender da etapa considerada, os custos da transação podem ser classificados como *ex ante* ou *ex post*. Os custos *ex ante* são os presentes na fase do pré-contrato, e compreendem

os custos para iniciar, redigir, negociar e estabelecer salvaguardas para a transação. Já os custos *ex post* referem-se à execução contratual e abrangem os sistemas de controle e monitoramento, os custos de má administração e de garantias (Williamson, 1985). Esses custos são inter-relacionados, dessa maneira, decisões que influenciam o aumento e/ou diminuição dos custos de uma etapa da transação poderão ter reflexo na outra etapa (Avrichir, 2018).

As organizações tendem a selecionar mecanismos de produção que apresentem algum equilíbrio entre os custos de produção e transação, recorrendo a produção externa quando os riscos dos custos de transação são baixos e, no sentido oposto, tendem a ser mais seletivos quando os riscos são mais elevados (Brown & Potoski, 2003b). Nesse sentido, os contratos funcionam como um mecanismo de controle para mitigar o comportamento oportunista da outra parte e os riscos cambiais das características das transações (Mellewigt et al., 2007). Porém, em ambientes complexos e com alto grau de incerteza, e dada a racionalidade limitada dos agentes, os contratos tendem a ser gravemente incompletos (Fiani, 2013a).

A partir desses aspectos iniciais, as principais características da abordagem sobre custos de transação são discutidas nas seções seguintes.

2.1.1 Pressupostos Comportamentais

Williamson (1981) registra que os contratos complexos são caros para escrever e implementar e inevitavelmente incompletos, dessa maneira, o autor destaca a necessidade de maior atenção em suposições comportamentais da própria natureza humana, de modo que se compreenda melhor as possíveis consequências e soluções para a elaboração e implementação desses acordos contratuais. Assim, a TCT identifica dois aspectos da natureza humana ou pressupostos comportamentais nos quais a análise dos custos de transação se baseia: a racionalidade limitada, que reconhece os limites na competência cognitiva dos indivíduos, e o oportunismo, que se relaciona com a busca pelo auto interesse (Williamson, 2012).

Devido à racionalidade limitada, as pessoas são impossibilitadas de tomar decisões ideais, pois suas capacidades e o próprio conhecimento estão sujeitos a limitações, o que ocasiona a incapacidade de prever todas as ações e eventos futuros da contratação (Vosselman & van Der Meer-Kooistra, 2006). Diante disso, os contratos serão incompletos pois não poderão

antecipar-se a todas as contingências durante a sua execução, além de não oferecerem as possíveis respostas contratuais para solucioná-las (Almeida, 2018).

Mesmo presente a racionalidade limitada, a contratação incompleta seria viável se os agentes fossem totalmente confiáveis, porém, isso não é verificado na prática, e alguns atuam, sempre que possível, na busca por interesses próprios com dolo (Williamson, 1981). Assim, oportunismo é um dos conceitos centrais para o estudo dos custos de transação, e torna-se essencialmente importante para o estudo de transações que envolvam investimentos específicos em capital humano e físico (Williamson, 1979).

O oportunismo pode ocasionar altos custos de transação para a prevenção e solução de conflitos ou, ainda, para benefícios perdidos diante do comportamento da parte racionalmente limitada (Vosselman & van Der Meer-Kooistra, 2006). Pode também ser uma das causas da divulgação de informações distorcidas ou da incerteza comportamental nas transações econômicas (Williamson, 1985).

Essas duas suposições comportamentais apontadas por Williamson são delimitadas como o ponto de partida para o desenvolvimento da abordagem sobre custos de transação. Além desses pressupostos, os outros elementos que são determinantes dos custos de transação e que influenciam a escolha da estrutura de governança são os atributos da transação, os quais são tratados na seção seguinte.

2.1.2 Atributos da Transação

Conforme Williamson (1979), os atributos pelos quais as transações se diferenciam e que influenciam a escolha da sua forma organizacional e governança são: especificidade de ativos, frequência com que as transações se repetem, e incerteza dessas transações.

A especificidade de ativos refere-se à necessidade ou não de investimentos específicos em ativos físicos e/ou humanos (Poppo & Zenger, 2002). Assim, um ativo será considerado de alta especificidade quando os investimentos são difíceis de serem adaptados para outros contratos (Brown & Potoski, 2003b).

Para ativos não especializados, os compradores podem recorrer a fontes alternativas com maior facilidade, além disso, os fornecedores podem vender os produtos destinados a um pedido a outros compradores sem grandes dificuldades (Williamson, 1979). Porém, quando esses ativos possuem alta especificidade, perdas de oportunidade são observadas para que o

investimento realizado para determinada transação possa ser destinado a outro uso ou usuários alternativos (Speklé, 2001).

Ao tratar do assunto, Williamson (1991) descreve seis maneiras pelas quais pode surgir a especificidade de ativos: especificidade de localização, especificidade de ativos físicos, especificidade de ativos humanos, especificidade de marca, especificidade de ativos dedicados e especificidade temporal. Quanto maior a especificidade desses ativos, maior dependência bilateral é criada, o que implica em riscos contratuais adicionais (Williamson, 1991). Quando são realizados investimentos específicos em capital humano e físico para as transações, os bens e/ou serviços são denominados como indiossincráticos (Williamson, 1979).

A frequência é a periodicidade da ocorrência das transações, e pode ser classificada como única, ocasional e recorrente (Williamson, 1979). Refere-se à quantidade de interações entre as partes num determinado espaço de tempo, sendo que o relacionamento contratual será diretamente influenciado por este atributo, visto que formas contratuais alternativas são implementadas a partir de diferentes frequências de transação observadas (Soares & Saes, 2015).

Por fim, a incerteza refere-se ao grau de previsibilidade do ambiente da execução contratual (Speklé, 2001), em que a ocorrência de mudanças imprevisíveis ou de difícil antecipação nas circunstâncias iniciais da contratação exigem que as partes se adaptem aos problemas ocasionados por essas alterações (Poppo & Zenger, 2002). Quando investimentos são realizados em uma situação de incerteza, os parceiros podem ter problemas de adaptação com o surgimento das contingências, além de abrir espaço para o comportamento oportunista (Dekker, 2004).

2.1.3 Estruturas de Governança

O conceito de estrutura de governança, segundo Williamson (1986, p. 105), é definido como “(...) a matriz institucional dentro da qual as transações são negociadas e executadas”. Conforme sustentado pela TCT, os mecanismos estruturais de (i) mercado, (ii) hierarquia (governança unilateral) e (iii) governança híbrida (governança bilateral ou trilateral) são as maneiras pelas quais uma transação pode ser governada (Williamson, 1991). Para determinadas transações, uma alteração da estrutura de governança pode permitir uma redução simultânea

tanto nos custos de elaboração de um contrato quanto na expectativa de executá-lo (Williamson, 1979). Dessa maneira, a escolha dessa estrutura estará sujeita ao exame comparativo das alternativas e dos respectivos custos de transação (Dekker, 2004).

As estruturas de governança são projetadas e organizadas para a proteção contra os perigos da relação de troca, e sua adequação depende das características desse relacionamento e dos custos de transação que podem ser reduzidos (van Genugten, 2010). Além disso, o raciocínio dos custos de transação destaca a importância desses arranjos e, nesse sentido, van der Meer-Kooistra e Vosselman (2000) registram que a “atmosfera” em torno das transações também influenciará a estrutura de governança adotada, assim, o contexto social influenciará o relacionamento e o comportamento das partes.

No mercado (i), existe um grande número de compradores e vendedores em ambos os lados da transação e a identidade das partes é irrelevante (van Genugten, 2010). Dessa forma, não são empregados esforços consideráveis para sustentar a relação diante dos baixos custos de mudança (Almeida, 2018). Essa estrutura é operada por meio de incentivos, em que os ganhos e as perdas monetárias é que definem as decisões das partes, que por sua vez, decidem por conta própria como reagir às mudanças no ambiente (Fiani, 2013a).

Na hierarquia (ii), comprador e fornecedor estão na mesma organização e sujeitos a controles centralizados (van Genugten, 2010). Assim, a operação é afastada do mercado, organizada dentro da própria organização e submetida a uma relação de autoridade (integração vertical) (Williamson, 1979). Os processos fluem internamente e as etapas estão sob o controle da burocracia. Além disso, a adaptação às mudanças no ambiente é coordenada pelos controles administrativos definidos hierarquicamente (Fiani, 2013a).

Na governança híbrida (iii) são verificadas propriedades que a distingue do mercado (i) e hierarquia (ii), pois tratam da dependência bilateral sem recorrer a integração vertical, além de possuir características de ambas as formas de governança, e envolver formas de planejamento e decisões administrativas tanto internamente quanto entre as organizações envolvidas (Grassi, 2003). Assim, essas estruturas combinam características das estruturas de mercado com os modos de governança e controle presentes em empresas descentralizadas (Anderson & Dekker, 2014).

A TCT se apoia ainda na ideia de que cada modo de governança é suportado por uma forma distinta de direito contratual (Williamson, 1998). Baseado na classificação apresentada por Macneil (1974), Williamson (1979) descreve três categorias para as formas contratuais: contratos clássicos, neoclássicos e relacionais.

Os contratos clássicos referem-se a relações de mercado, com cláusulas formais que detalham diversas características das transações, que são altamente monetizadas, mas sem relevância para a identidade das partes (Grassi, 2003). Sua ênfase é sobre as regras legais, documentos formais e transações automáticas de liquidação (Almeida & Callado, 2018). Além disso, não há dependência entre compradores e vendedores individuais e a lei contratual é congruente e apoiada na forma autônoma de mercado (Williamson, 1991).

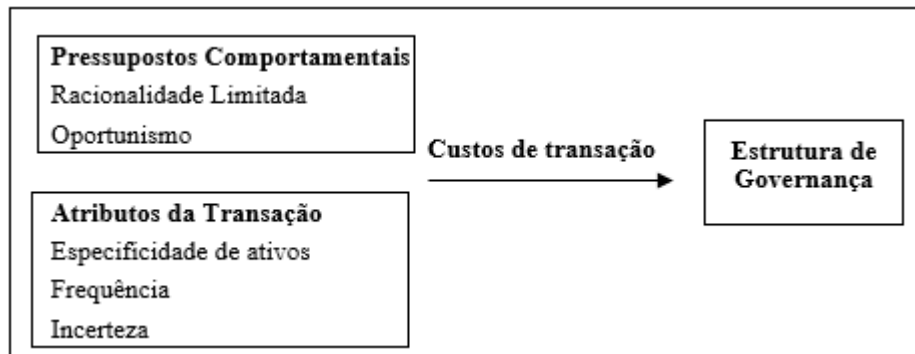
Os contratos neoclássicos se desenham como um arranjo de longo prazo, com o objetivo de desenvolvimento de uma relação contínua, em que a identidade das partes tem maior relevância e os preços atuam como um fator de ajuste (Grassi, 2003). São utilizados para contratos de longo prazo executados sob condições de incerteza, em que se reconhece a complexidade das transações e a consequente incompletude dos acordos, assim, as partes devem ter confiança no mecanismo de liquidação para que os contratos sejam alcançados (Williamson, 1979).

Nos contratos relacionais tem-se como ponto de referência o desenvolvimento da relação ao longo do tempo, podendo incluir ou não o acordo original (Almeida & Callado, 2018). Não há preocupação em elaborar acordos contratuais detalhados, especifica-se assim apenas metas e objetivos a serem atingidos, condições gerais de execução e procedimentos para resoluções de conflitos (Fiani, 2013b).

Quando os custos de transação para acessar os mercados são suficientemente grandes, a organização pode optar por produzir internamente e investir em controles gerenciais de modo a limitar as perdas. Já quando esses custos são relativamente pequenos, a organização compra esse produto ou serviço por meio de contrato. Por fim, quando esses custos são moderados, as organizações podem empregar a estrutura híbrida de transação com o parceiro contratado (Anderson & Dekker, 2014).

A figura 1 sintetiza as principais informações das subseções anteriores.

Figura 1 - Teoria dos Custos de Transação



Fonte: Elaborado pelo autor (2020), baseado em Dekker (2004) e Williamson (2012).

A figura 1 descreve os pressupostos comportamentais e os atributos da transação apontados pela TCT como determinantes dos custos de transação e que influenciam a escolha da estrutura de governança adotada. A subseção seguinte tratará da aplicação da TCT no setor público, com destaque para a adaptação dos atributos da transação nesse contexto.

2.1.4 TCT e o Setor Público

Embora originalmente a TCT tenha sido desenvolvida para o setor privado, tem-se que qualquer problema que surgir ou puder ser reformulado por uma questão de contratação pode ser examinado diante dessa abordagem (Williamson, 1998). Assim, mesmo que as organizações do setor público atuem em um ambiente mais complexo, com objetivos muitas vezes ambíguos e com restrições internas, a lógica da TCT pode ser aplicada para análises nesse contexto (Hwang, 2015).

No decorrer dos anos, diversos autores trataram das implicações da TCT no contexto da prestação de serviços públicos, em trabalhos que abordaram as decisões de produção de serviços do governo (Brown & Potoski, 2003b), o controle gerencial de serviços públicos em nível municipal (Cristofoli et al., 2010; Ditillo et al., 2015), o gerenciamento de riscos de cooperação para serviços de alta incerteza de desempenho (assistência médica, social e educação) (Johansson & Siverbo, 2011), o *design* de sistemas de controle para serviços públicos contratados (Johansson et al., 2016), os pacotes de controles vertical e horizontal nas *joint ventures* municipais (Cäker & Siverbo, 2011), e o controle de fornecedores e concorrência na terceirização do setor público (Johansson & Siverbo, 2018)

Nessa perspectiva, os órgãos públicos poderão incorrer em custos de transação tanto na fase prévia à contratação (*ex ante*) quanto na fase de execução contratual (*ex post*) (Petersen

et al., 2019). O quadro 1 apresenta alguns exemplos dos possíveis custos de transação nas contratações de serviços terceirizados pelas organizações públicas.

Quadro 1 - Exemplos de custos de transação *ex ante* e *ex post*

<i>Ex Ante</i>	<i>Ex Post</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Análise do mercado para busca de potenciais fornecedores • Desenvolvimento dos requisitos e especificações do serviço • Incentivo ou treinamento de potenciais licitantes • Avaliação das propostas formais • Negociação dos termos contratuais 	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento de métricas e indicadores de desempenho • Reunião de informações de usuários e outras partes interessadas • Avaliação dos resultados • Resolução de disputas (negociação, arbitragem, litígio)

Fonte: Elaborado pelo autor (2020), baseado em Petersen et al. (2019)

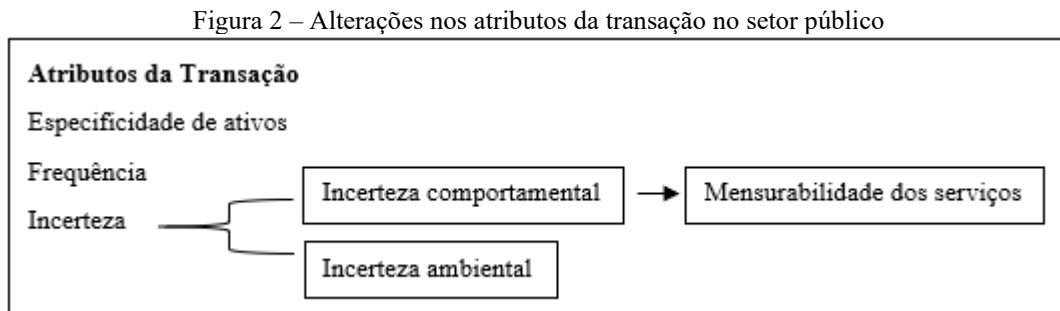
Além disso, a TCT admite a existência de razões econômicas para a organização das transações de formas distintas, desse modo, quando se emprega a transação como unidade de análise, as características específicas que influenciam sua estrutura de governança podem variar a depender do ambiente de análise (van Genugten, 2010).

No setor público, a unidade básica fundamental é a transação pública, que tem como principal preocupação a prestação do serviço público (van Genugten, 2010). Autores como Williamson (1999), Brown e Potoski (2003a) e Van Genugten (2010) destacaram as particularidades das transações nesse setor e incluíram ou adaptaram alguns dos atributos apresentados por Williamson (1985).

A presente pesquisa utiliza a classificação proposta por Van Genugten (2010), que considera os mesmos atributos da transação delineados por Williamson (1985) para o setor privado (especificidade de ativos, frequência da transação e incerteza), mas com alterações nos detalhes dos seus conteúdos, tendo em vista os interesses públicos envolvidos nessas transações.

Conforme Van Genugten (2010), a principal alteração trata da incerteza, que passa a ter maior ênfase no setor público, sendo analisada sob dois aspectos: incerteza comportamental e incerteza ambiental. A incerteza comportamental se relaciona à medida de incerteza enfrentada pelo governo em relação ao comportamento dos produtores de serviços, e depende

principalmente dos riscos da mensurabilidade dos serviços (van Genugten, 2010). A figura 2 retrata essas alterações.



Fonte: Elaborado pelo autor (2020), baseado em Van Genugten (2010).

A mensurabilidade dos serviços se refere à possibilidade de aferição das tarefas realizadas ou dos resultados alcançados. A contratação se torna mais efetiva quando a qualidade e quantidade do serviço pode ser medida com facilidade e precisão (Brown & Potoski, 2003b). Verifica-se o aumento dos custos de transação para escrever, gerenciar e monitorar contratos conforme os desafios de mensurabilidade também crescem (Lamothe & Lamothe, 2012).

A incerteza ambiental diz respeito à previsibilidade do ambiente, incluindo fatores como processo político, mudanças tecnológicas, consumidores do serviço público, pressões políticas ou das partes interessadas (van Genugten, 2010). Em muitos casos, mudanças rápidas e imprevisíveis nas agendas políticas podem ocorrer com certa frequência e criar ambientes turbulentos e instáveis (Longo & Barbieri, 2013).

2.2 RELAÇÕES INTERORGANIZACIONAIS E TERCEIRIZAÇÃO

Tanto as experiências práticas como os modelos teóricos que foram sendo desenvolvidos ao longo dos anos contribuíram para o surgimento do cenário interorganizacional (Håkansson & Lind, 2006). Relações cooperativas entre organizações foram impulsionadas, dentre outros aspectos, como resposta ao aumento da concorrência, à complexibilidade ambiental e à incerteza dos negócios (Free, 2008). Nesse contexto, a coordenação das atividades e recursos torna-se um ponto relevante no relacionamento entre as companhias (van der Meer-Kooistra & Vosselman, 2006), exigindo cada vez mais esforços integrativos e colaborativos, mediante compartilhamento de informações, tomada de decisões conjuntas, estabelecimento de confiança e integração de processos (Soosay & Hyland, 2015).

Os relacionamentos interorganizacionais podem assumir formas variadas, envolver parcerias na própria cadeia ou em setores diferentes, impor graus distintos de cooperação, além de variar em sua importância estratégica para os parceiros (Fryxell et al., 2002). São apoiados por aspectos legais e institucionais no nível macro, e pela própria organização das atividades, coordenação e disposição em trabalhar em conjunto, no nível micro (van der Meer-Kooistra & Vosselman, 2000).

No setor público, a efetividade e a qualidade da prestação de serviços também é influenciada pela capacidade dos governos em gerenciar seus relacionamentos (Longo & Barbieri, 2013). Governos têm confiado cada vez mais em atores externos para a produção dos seus serviços, o que inclui a contratação de outros governos ou órgãos públicos, empresas privadas, além de entidades sem fins lucrativos (Brown & Potoski, 2003b).

A sociedade, de modo geral, espera que os gestores públicos atuem no melhor atendimento das suas demandas, com uso eficiente de recursos e transparência nos atos de gestão. Porém, até as últimas décadas do século XX, predominava na Administração Pública um modelo de gestão com foco em mecanismos de controle burocráticos, o que ocasionava um efeito contrário ao esperado, como a redução da eficiência, da objetividade e da transparência das ações (Motta, 2013).

Desde os anos 1980 os governos passaram a realizar reformas administrativas de modo a abarcar práticas de gestão do setor privado. Essas reformas foram impulsionadas pelas demandas das sociedades, que se tornaram mais complexas, dinâmicas e diversificadas, além da crise fiscal que assolava os Estados, e a crescente competição por investimentos privados e pela mão de obra qualificada (Secchi, 2009).

Diante desse contexto, nas décadas de 1980 e 1990, surgiu um modelo de gestão (ou movimento) denominado *New Public Management* (NPM), que visava a adaptação e transferência das técnicas gerenciais utilizadas no setor privado para o público (Peci et al., 2008). A NPM surgiu como uma forma de rompimento com a burocracia clássica até então utilizada, e em resposta ao cenário de crise vivenciado por vários países. No Brasil, influenciou reformas gerenciais implementadas nos anos 1990, que pretendiam consolidar a eficiência como um dos princípios fundamentais do Estado brasileiro (Blonski et al., 2017).

A *New Public Management* (ou Nova Gestão Pública) é um modelo baseado em elementos que incluem a redução do governo e o uso de técnicas de gerenciamento e de

desempenho do setor privado, na busca por uma administração mais eficiente, com os cidadãos sendo tratados como clientes, e a separação dos gestores públicos do processo de políticas públicas (Box et al., 2001). Espera-se, com a implementação das reformas administrativas pautadas na NPM, que o governo possa ter maior capacidade de lidar com mudanças no ambiente, se torne mais descentralizado e orientado para resultados e clientes (sociedade), e com maior eficácia (Pyun & Edey Gamassou, 2018).

A terceirização de atividades ocorre quando os governos compram serviços de outra organização, com ou sem fins lucrativos, retendo apenas a responsabilidade pela prestação desses serviços (Cristofoli et al., 2010). Foi desenvolvida principalmente para a promoção da eficiência e alinhamento dos objetivos gerenciais com as preocupações e interesses dos cidadãos (Hefetz & Warner, 2012). Em muitos casos, as organizações terceirizam atividades não essenciais para que possam se concentrar nas atividades que possuam maior valor agregado (van der Meer-Kooistra & Vosselman, 2000).

A terceirização pode trazer economias de escala, aumento da eficiência e acesso a novas competências (Johansson & Siverbo, 2018), além de possibilitar que os governos foquem nas suas atividades principais, melhorando sua própria flexibilidade organizacional e desempenho (Brown & Potoski, 2003a). Porém, também pode ocasionar riscos consideráveis de desperdício, fraude e má execução de serviços (Brown & Potoski, 2005), como ainda influenciar o aumento dos custos de transação, e tornar cara a implantação de sistemas de controle (Johansson & Siverbo, 2018).

No Brasil, o Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018, é o dispositivo legal que determina as atividades que podem ser terceirizadas no âmbito do setor público federal, ampliando as hipóteses de atividades passíveis de terceirização. Com vigência iniciada em 2019, o novo regulamento revogou o Decreto 2.271/1997 que restringia a terceirização no setor público às atividades auxiliares ou acessórias (Bertoncini & Simão, 2019).

Outro instrumento legal que deve ser observado pelos órgãos públicos federais quando do processo de contratação de empresas terceirizadas é a Instrução Normativa (IN) nº 05/2017, na qual dois aspectos têm implicações na implementação de mecanismos de controle, as fases e etapas do processo de contratação de serviços terceirizados, conforme observa-se no quadro 2.

Quadro 2 - Fases e etapas da contratação de serviços terceirizados

Fases	Etapas
Planejamento da contratação	<ul style="list-style-type: none"> • Estudos preliminares • Gerenciamento de riscos • Termo de Referência ou Projeto Básico
Seleção do Fornecedor	<ul style="list-style-type: none"> • Ato convocatório • Parecer jurídico • Adjudicação e homologação • Formalização e publicação do contrato
Gestão do contrato	<ul style="list-style-type: none"> • Gestão da execução do contrato • Fiscalização

Fonte: Elaborado pelo autor (2020), baseado na Instrução Normativa nº 05 (2017).

Dessa revisão teórica pode-se ressaltar que, ao transferir essas atividades para uma organização terceirizada, por meio da contratação, os governos mantêm o controle e o monitoramento dos serviços mas, conforme apontado por Longo e Barbieri (2013), podem ter dificuldades em implementar tais tarefas, tendo em vista que esses contratos geralmente são incompletos e podem apresentar falhas de execução. Assim, além da escolha de terceirizar as atividades e/ou serviços, as organizações precisam decidir sobre os mecanismos de controle gerencial a serem implementados, o que envolve questões como a estrutura contratual e as características da transação e do relacionamento (van der Meer-Kooistra & Vosselman, 2000).

2.3 CONTROLE GERENCIAL INTERORGANIZACIONAL

O controle gerencial (CG) é utilizado para incentivar, capacitar e mobilizar gestores e funcionários a agir de acordo com os interesses da organização (Cäker & Siverbo, 2011). Tendo em vista que os relacionamentos interorganizacionais ultrapassam os limites da organização, a sua estruturação, gestão e desenvolvimento exigem o estabelecimento de processos de controle adequados (van der Meer-Kooistra & Vosselman, 2000), tem-se então que o objetivo principal do controle gerencial nesses ambientes passa a ser a criação das condições para motivar os parceiros a atingir os resultados pré-determinados ou desejáveis (Dekker, 2004).

Existem diversas abordagens para a definição e categorização do CG no contexto de relações interorganizacionais, as quais não se contradizem, mas mostram a variedade de *design*,

foco, finalidade e uso desses controles (Konrad, 2018a). Os estudos dessa área abordaram o controle gerencial ou controle da gestão de recursos e de atividades nos mais variados arranjos do contexto interorganizacional, tais como terceirização, cadeia de suprimentos, parcerias, *joint ventures* e redes de relacionamento (van der Meer-Kooistra & Vosselman, 2006).

Além disso, os controles são estudados geralmente em dois momentos da relação transacional (Johansson & Siverbo, 2011). Os mecanismos de controle *ex ante* são utilizados para alinhar os interesses dos parceiros e reduzir as necessidades de coordenação, e englobam as fases exploratória e contrato, já os mecanismos de controle *ex post* são utilizados para gerenciar a implementação do contrato e seu monitoramento, e abarcam a fase de execução (Dekker, 2004; van der Meer-Kooistra & Vosselman, 2000; Vosselman & van Der Meer-Kooistra, 2006).

Nas fases exploratória e contrato estão presentes as atividades de seleção dos parceiros e elaboração do contrato, o qual influenciará a cooperação das partes durante a fase de execução, na qual as transações passam a ser executadas e os controles são implementados para controlar as atividades e/ou serviços definidos contratualmente (van der Meer-Kooistra & Vosselman, 2000).

A maioria das pesquisas se utiliza das estruturas de controle desenvolvidas inicialmente para o ambiente interno das organizações, e os trabalhos geralmente explicam a escolha pelos arquétipos de controle e seu desenho e uso, ou enfocam em subconjuntos para resolução de problemas específicos de controle (Anderson & Dekker, 2014).

Dessa forma, para atingir os propósitos deste estudo, na próxima subseção é apresentada a definição para mecanismos de controle gerencial, incluindo a categorização para seus tipos aplicada em estudos empíricos anteriores. A subseção seguinte trata dos desafios de cooperação e coordenação no contexto do ambiente de estudo, descrevendo a relação sugerida pela literatura atual de controle gerencial interorganizacional entre alguns elementos da transação com os tipos de controle implementados.

2.3.1 Mecanismos de Controle

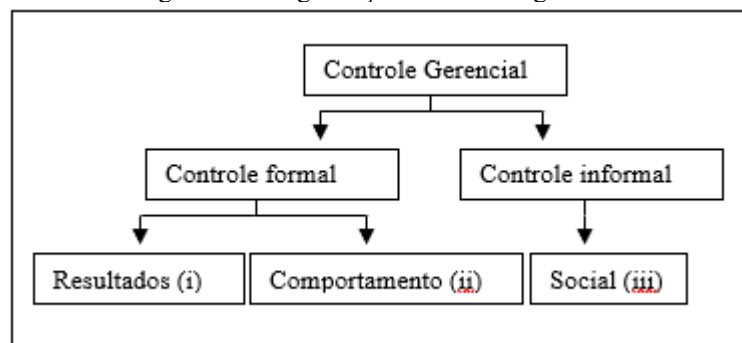
Os mecanismos de controle gerencial são os dispositivos pelos quais o controle é exercido, e normalmente são diferenciados por mecanismos de controle formais e informais. Possuem tanto uma função reguladora, na perspectiva normativa, de modo a garantir que os tomadores de decisão e os parceiros sigam regras e estratégias conjuntas, quanto uma função

de monitoramento e coordenação das atividades desempenhadas, do ponto de vista operacional (Konrad, 2018a).

Dekker (2004) conceitua que o controle formal consiste nas obrigações contratuais e mecanismos formais de cooperação, já o informal relaciona-se com as culturas e sistemas que influenciam seus membros, induzindo a autorregulação. O controle pode depender menos de mecanismos formais devido à necessidade de flexibilidade e adaptação das parcerias, entretanto, em algumas situações, a instituição de instrumentos formais permite maior controle e transparência das relações (Langfield-Smith & Smith, 2003).

As definições de tipos de controle utilizadas nessa pesquisa são as descritas por Johansson et al. (2016) com base nas referências mais comumente utilizadas pelos pesquisadores da área (Anderson & Dekker, 2014; Cäker, 2008; Cäker & Siverbo, 2011; Dekker, 2004; Johansson & Siverbo, 2011; Merchant & Van der Stede, 2012; Ouchi, 1979). Essa classificação identifica três tipos de controle gerencial nesse contexto: (i) controle de resultados, (ii) controle de comportamento e (iii) controle social (Johansson et al., 2016). Controles de resultados e de comportamento são subdivisões do controle formal, enquanto o controle social se relaciona ao informal (Dekker, 2004). A categorização de controle gerencial é apresentada na figura 3.

Figura 3 - Categorização de controle gerencial



Fonte: Elaborado pelo autor (2020), baseado em Dekker (2004).

No controle de resultados (i), os fornecedores ou as empresas que estão sendo contratadas e que possuem liberdade para a realização das atividades são responsabilizados pelos seus resultados. Dessa forma, sistemas de informação e contabilidade são projetados para

o controle indireto do comportamento (Johansson et al., 2016). Especifica-se, assim, o desempenho a ser atingido, monitorando o alcance de metas pelos parceiros (Dekker, 2004).

Exemplos desse tipo de controle incluem as metas e medidas ou indicadores de desempenho, sistemas de recompensa e penalidades (Anderson & Dekker, 2014). Nesse caso, a responsabilidade pelos resultados é transferida ao fornecedor, mas é importante que a organização tenha acesso a informações para poder realizar a correta avaliação da prestação desses serviços (Johansson & Siverbo, 2011).

O controle de comportamento (ii) é proativo, e sua função é especificar e mensurar o comportamento desejável e restringir as ações que estejam em desacordo com os objetivos da organização. Os procedimentos operacionais padrão, as regras, os regulamentos e os formulários são exemplos desse tipo de controle (Johansson et al., 2016). O controle de comportamento deve garantir o correto funcionamento dos processos e a conformidade de execução das ações (Konrad, 2018b), e para que sua eficácia seja garantida deve-se compreender a importância do comportamento desejável mesmo quando os resultados não podem ser mensurados (Ouchi, 1979).

O controle social (iii) se desenha como uma maneira mais informal de controlar o comportamento, por intermédio de ações mais sutis como a criação de confiança e o alinhamento entre as normas e valores (Dekker, 2004). É mais importante quando os resultados não podem ser medidos ou o comportamento adequado especificado em detalhes (Johansson et al., 2016). Esse tipo de controle não pode ser simplesmente projetado, mas moldado e influenciado por distintas atividades sociais que evoluem com o tempo (Konrad, 2018b).

No controle social, o comprador pode utilizar maneiras diversas para lidar com problemas de cooperação no relacionamento, como verificar as competências e valores dos fornecedores, estimular o autocontrole, e estabelecer contatos e relacionamentos informais (Johansson & Siverbo, 2011).

2.3.2 Desafios de Cooperação e de Coordenação

Devido à interdependência entre as organizações no sistema social moderno, a cooperação é importante para que as decisões sejam tomadas de maneira consistente entre os parceiros, de modo a reduzir as possibilidades de conflito (Fiani, 2011). Além disso, as partes podem ler ou reagir aos sinais de maneiras distintas, assim, as falhas de coordenação também podem surgir e influenciar os indivíduos a operar com propósitos cruzados ou subutilizados

(Williamson, 1991). Nesse sentido, a literatura tem apontado que os desafios de cooperação e de coordenação representam riscos para o relacionamento de terceirização, devendo assim ser protegidos e controlados por meio de mecanismos de controle gerencial (Johansson & Siverbo, 2011).

Os possíveis desafios de cooperação entre os parceiros (ou riscos relacionais) são observados quando as organizações não conseguem alinhar seus interesses para a obtenção de ganhos mútuos, e geralmente associam-se ao comportamento oportunista (Anderson & Dekker, 2014). Dessa maneira, devido ao possível oportunismo da parte e a incompletude dos contratos, o controle gerencial deve ser implementado para lidar com as contingências da transação e os potenciais riscos da falta de cooperação (Johansson et al., 2016).

Como as organizações públicas esperam que a prestação dos serviços contratados ocorra em consonância com os padrões de qualidade acordados e com o menor custo possível, visto que geralmente operam dentro de restrições orçamentárias, os mecanismos de controle gerencial devem ser implementados como forma de minimizar esses riscos e garantir que as empresas contratadas exerçam o máximo esforço para atingir as metas e objetivos estabelecidos pelo órgão público (Johansson & Siverbo, 2011).

Os possíveis desafios de coordenação de atividades e/ou serviços (ou riscos de desempenho), por sua vez, relacionam-se com a falha em alcançar objetivos colaborativos apesar da cooperação (Anderson & Dekker, 2014). Assim, as organizações precisam ser capazes de garantir que as atividades sejam coordenadas, o que exige que tenham informações claras sobre a capacidade das empresas contratadas, além de fornecer dados sobre as reais demandas do órgão (Johansson & Siverbo, 2011).

Diante desse contexto, a abordagem dos custos de transação argumenta que a incapacidade de escrever ou executar contratos completos é evidenciada pelos atributos da transação (especificidade de ativos, frequência, mensurabilidade dos serviços e incerteza ambiental, conforme abordagem empregada nesta pesquisa), e esses aspectos implicam em desafios de cooperação que afetam a necessidade de controle gerencial nesses relacionamentos (Anderson & Dekker, 2014).

Adicionalmente, na literatura de controle gerencial interorganizacional, os pesquisadores comumente têm se utilizado de uma abordagem da teoria dos custos de transação estendida, que considera a importância de fatores relacionais e institucionais além dos atributos

da transação tradicionais (Johansson & Siverbo, 2011). Dois fatores apontados nesses estudos como direcionadores dos desafios de coordenação e que também são importantes para compreender a estrutura de controle utilizada são a interdependência das tarefas e a complexidade das tarefas (Anderson & Dekker, 2005; Dekker, 2004; Johansson et al., 2016).

A interdependência das tarefas acarreta a necessidade de coordenação além dos limites da organização. Ao passo que as atividades se tornam mais interdependentes e incertas, maior coordenação é requerida (Dekker, 2004). O grau de dificuldade para coordenação das atividades se altera conforme ocorre a variação na interdependência das tarefas, com implicações para os sistemas de controle (Chenhall, 2003). Os níveis de interdependência podem variar e exigir distintos graus de adaptação (Dekker, 2004). Assim, a análise das estruturas de controle utilizadas pode ser útil para a avaliação e tratamento dos problemas de coordenação (Johansson et al., 2016).

O outro elemento que exerce influência na coordenação das atividades é a complexidade das tarefas. Tarefas mais complexas exigem um acompanhamento mais próximo do que atividades com entrega padronizada e simples, que raramente necessitam de alinhamento ou ajustes entre as partes do relacionamento (Johansson et al., 2016). Ademais, a complexidade das tarefas implica em aumento das dificuldades da própria contratação (Dekker, 2004).

Aliado a esses fatores, os efeitos das interações anteriores e repetidas entre as organizações e os indivíduos devem ser considerados visto que podem implicar em coordenação informal e relação de confiança entre os parceiros (Dekker, 2004). Assim, a confiança pode ser compreendida como uma maneira informal de controlar o comportamento, por meio do controle social, sendo vista como um processo dinâmico que evolui ao longo do relacionamento e que é estimulada por interações contínuas que incluem atividades e processos organizacionais conjuntos (Konrad, 2018b).

Ao tratar desse assunto, autores como van der Meer-Kooistra e Vosselman (2000), Langfield-Smith e Smith (2003), Dekker (2004), Vosselman e van der Meer-Kooistra (2006) e Konrad (2018b) têm se utilizado da definição proposta por Sako (1992), a qual distingue a confiança em três tipos. A confiança contratual baseia-se em valores morais de honestidade e sua extensão influencia o detalhamento dos contratos escritos e a quantidade de informação coletada após seu encerramento. A confiança em competência diz respeito às expectativas em relação às competências técnicas e gerenciais da organização contratada. A confiança da boa vontade se relaciona com a expectativa de um compromisso aberto entre as partes.

O que tem sido observado nos estudos empíricos realizados é que tanto os controles formais quanto os informais (incluindo a confiança) reduzem a probabilidade e o impacto percebido dos riscos da contratação (Das & Teng, 2001). Tem-se assim, a partir dessas reflexões, que os desafios de cooperação e coordenação serão percebidos altos quando não existir instrumentos de controle formais e informais no relacionamento interorganizacional, e que a maioria das combinações entre esses mecanismos de controle promoverão a redução desses riscos (Konrad, 2018b).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os tópicos seguintes descrevem os procedimentos metodológicos para a realização da pesquisa, que compreendem o enquadramento metodológico, a caracterização do ambiente de estudo e o constructo da investigação, além das técnicas para coleta e análise dos dados, e as limitações do trabalho.

3.1 ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO

A pesquisa científica é um procedimento racional e sistemático amparado por métodos, técnicas e outros recursos científicos que proporcionam respostas aos problemas investigados (Gil, 2010). Para alcance dos objetivos propostos neste trabalho, é realizada uma pesquisa descritiva, que se orienta, em suas diversas maneiras, na descrição de fatos ou dados coletados da própria realidade (Cervo et al., 2007).

Do ponto de vista da abordagem, a pesquisa tem natureza qualitativa, pois visa realizar uma investigação com relevância na construção do processo, buscando-se, assim, melhor compreensão do fenômeno em seu contexto (Richardson, 2012). A pesquisa qualitativa geralmente enfatiza as palavras ao invés da quantificação na coleta e análise de dados (Bryman, 2012).

Ao tratar dos principais aspectos da pesquisa qualitativa, Gray (2012) destaca que essa abordagem busca entender fenômenos dentro de seus próprios contextos específicos, podendo adotar várias posturas e métodos, incluindo o uso de observações, entrevistas, questionários e análise de documentos.

Quanto aos procedimentos, trata-se de um estudo de caso, que é definido como uma investigação empírica de fenômenos contemporâneos, em contextos da vida real (Yin, 2017). Costuma associar-se à pesquisa qualitativa pois possibilita a geração de múltiplas perspectivas, seja por meio dos diversos métodos de coleta de dados, ou pelas variadas descrições a partir de um único método (Gray, 2012).

3.2 CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO

Optou-se pela realização de uma pesquisa qualitativa, por meio de estudo de caso, devido à necessidade de maior compreensão e detalhamento sobre como o controle gerencial é

utilizado no contexto dos órgãos públicos brasileiros, visto que as pesquisas realizadas ainda são recentes e escassas. Conforme apontado por Cäker e Siverbo (2011), devido à complexidade envolvida no controle gerencial nesses ambientes, a realização de estudos de caso, como é a proposta deste estudo, permitem confirmar e ampliar o conhecimento existente com base em uma compreensão holística de seus contextos, em um processo contínuo de desenvolvimento do conhecimento do domínio estudado.

A escolha do caso examinado se desenhou como adequada por estar alinhada ao tema central desta pesquisa, pela relevância dos serviços prestados, pela representatividade dos contratos terceirizados estudados, além de se adequar aos critérios de seleção propostos de Yin (2017), como acessibilidade dos entrevistados, localização geográfica conveniente e acessibilidade e riqueza dos documentos disponíveis para análise.

O estudo de caso foi conduzido no Ministério Público do Trabalho (MPT), órgão público federal brasileiro que compõe o Ministério Público da União (MPU), desempenha função essencial à justiça, e possui independência e autonomia administrativa, orçamentária e funcional.

O órgão é regido pela Lei Complementar nº 75/1993, e tem como missão a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis no âmbito das relações de trabalho, contribuindo para a proteção dos interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e para a concretização dos ideais democráticos e da cidadania (MPT, 2019).

As unidades do MPT estão espalhadas por todo o território nacional. O órgão possui uma unidade central localizada em Brasília/DF - Procuradoria Geral do Trabalho (PGT), e unidades descentralizadas com sede em 24 estados brasileiros - Procuradorias Regionais do Trabalho (PRTs), e 100 municípios - Procuradorias do Trabalho nos Municípios (PTMs). A força de trabalho no MPT é composta por três carreiras distintas, e conta com 3799 servidores, sendo 782 membros, 1272 analistas e 1745 técnicos (MPT, 2019).

Tendo em vista os critérios de seleção observados, o escopo e o tempo disponível para a condução da pesquisa, foi selecionada uma unidade descentralizada como objeto de análise. Dessa maneira, o estudo de caso foi realizado na Procuradoria Regional do Trabalho da 12ª Região (PRT12). O órgão está localizado na região sul do Brasil, no estado de Santa Catarina, possui unidades instaladas em 7 cidades (sede e PTMs) na região de sua abrangência, e presta

serviços a quase 300 municípios. O apêndice A contém a apresentação e solicitação de realização do estudo de caso, e o anexo A compreende a respectiva autorização pelo órgão público. Atualmente, existem aproximadamente 30 contratos de serviços terceirizados ativos na unidade, que abarcam serviços de vigilância, limpeza, recepção, copeiragem, telefonia, zeladoria, impressão corporativa, fornecimento de combustível e óleo, coleta de lixo reciclável, dentre outros.

Desse total, 17 contratos são de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, ou seja, quando os empregados da empresa terceirizada contratada prestam os serviços nas dependências da contratante, o que permite a fiscalização dos recursos humanos alocados em cada contrato e as respectivas atividades desenvolvidas. Devido ao recorte metodológico proposto neste trabalho, esse foi o tipo de contrato analisado. Os contratos representam um montante anual de aproximadamente um milhão de reais e, via de regra, são firmados para o período de um ano, podendo ser prorrogados por igual período até o limite de 5 anos, conforme determina a legislação aplicável. Assim, o contrato mais antigo do órgão é de 2015, e os anos com maior número de contratos ainda vigentes são 2016 e 2018, com 6 e 5 contratos, respectivamente.

As unidades de análise selecionadas foram os contratos terceirizados de limpeza e conservação atualmente em vigor no órgão. O órgão público realiza a terceirização desses serviços por meio da contratação de organizações do setor privado. Foi escolhido apenas esse serviço, tendo em vista que a contratação de empresas terceirizadas para a prestação desse tipo de serviço já ocorre há bastante tempo na unidade, e teve mudanças significativas no decorrer dos anos, principalmente em relação à produtividade e avaliação de desempenho. Além disso, optou-se pela delimitação desse período temporal em função dos servidores envolvidos no planejamento, gestão e fiscalização dos contratos que ainda atuam no órgão.

Adicionalmente, registra-se que estudo publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), que trata da terceirização de trabalho no Brasil, descreve que, em 2013, dos 11,8 milhões de trabalhadores que atuavam em empresas de setores terceirizados no país, cerca de 29,5% (ou 3,49 milhões) se concentravam em empresas que prestam serviços de limpeza e conservação, vigilância e teleatendimento (Rebelo et al., 2018), o que mostra a relevância desse setor. Ademais, tem-se que um número significativo de organizações públicas brasileiras contratam empresas terceirizadas para a prestação dos serviços de limpeza e conservação, além desses serviços serem essenciais nos ambientes de qualquer organização e de terem um custo expressivo aos cofres públicos. Estima-se que esse gasto pode representar

de 20% a 40% do orçamento operacional das instalações prediais e consumir 6% da receita de uma organização, e, apesar dessa relevância econômica, ainda é um objeto pouco estudado pela academia (Santos, 2014).

Especificamente em relação às unidades de análise do presente trabalho, o órgão estudado conta com 7 contratos ativos de serviços terceirizados de limpeza e conservação, que contemplam 6 unidades descentralizadas no estado (nos municípios de Blumenau, Chapecó, Criciúma, Joaçaba, Joinville e Lages) e na sede da Regional (no município de Florianópolis). Esses contratos representam um gasto anual de aproximadamente R\$ 450.000,00, e foram firmados nos anos de 2016 (3), 2017 (1), 2018 (2) e 2019 (1), tendo sido prorrogados ao final das respectivas vigências contratuais pelo período de 12 meses.

3.3 CONSTRUCTO DA PESQUISA

Para explorar empiricamente os conceitos teóricos de uma investigação, o pesquisador precisa traduzi-los ao mundo real, baseado em variáveis e fenômenos observáveis e mensuráveis (Martins & Pelissaro, 2005). Nesse sentido, os constructos são compreendidos como um conjunto de variáveis e/ou categorias representativas de uma construção teórica, e são operacionalizados para representar empiricamente o verdadeiro significado teórico desses conceitos (Martins & Theóphilo, 2007).

O constructo desta pesquisa é apresentado no Quadro 3.

Quadro 3 - Constructo da pesquisa

Objetivos Específicos	Categorias	Subcategorias	Autores	Coleta de dados
Identificar as principais características do serviço terceirizado objeto de análise, com base na TCT e na literatura de controle gerencial interorganizacional.	Atributos da transação	Especificidade de ativos; Frequência; Mensurabilidade dos serviços; Incerteza ambiental; Interdependência das tarefas;	Brown e Potoski (2003b); Chenhall (2003); Cristofoli et al. (2010); Ditillo et al. (2015); Johansson et al. (2016); Langfield-Smith e Smith (2003); Van der Meer-Kooistra e	Entrevistas com servidores do órgão público comprador dos serviços e análise dos documentos da contratação.

		Complexidade das tarefas.	Vosselman (2000); van Genugten (2010);	
Descrever os mecanismos de controle para as relações estudadas durante as fases exploratória e contrato (ex ante) e execução (ex post) da contratação	Mecanismos de controle	Controle formal (controle de resultados e de comportamento); Controle informal (controle social).	Anderson e Dekker (2014); Dekker (2004); Johansson et al. (2016); Langfield-Smith e Smith (2003); Merchant e Van der Stede (2012); van der Meer-Kooistra e Vosselman (2000), Vosselman e van Der Meer-Kooistra (2006); Ouchi (1979).	Entrevistas com servidores do órgão público comprador dos serviços, aplicação de questionários e análise dos documentos da contratação.
Explorar a configuração de controle e seus determinantes como consequência dos desafios de cooperação e coordenação de atividades.	Desafios de cooperação (riscos relacionais) e de coordenação (riscos de desempenho)	Configuração de controle e seus determinantes.	Anderson e Dekker (2014); Cristofoli et al. (2010); Das e Teng (2001); Dekker (2004); Ditillo et al. (2015); Johansson e Siverbo (2011); Johansson et al. (2016); Konrad (2018b); Langfield-Smith e Smith (2003); van der Meer-Kooistra e Vosselman (2000),	Entrevistas com servidores do órgão público comprador dos serviços, aplicação de questionários e análise dos documentos da contratação.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Como observa-se no quadro 3, cada objetivo específico da pesquisa foi relacionado a uma categoria e subcategorias de análise, além disso, são descritos também as técnicas de coleta de dados e os autores utilizados como referência, tendo a Teoria dos Custos de Transação e a literatura de controle gerencial interorganizacional como bases teóricas.

3.4 TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS

As técnicas para coleta dos dados compreenderam pesquisa documental, realização de entrevistas semiestruturadas e aplicação de questionário com perguntas abertas. Após a revisão da literatura e elaboração do constructo a ser investigado, foram analisados os documentos primários da contratação, tais como arquivos do processo licitatório, contratos da prestação dos serviços, atas de reuniões, processos de prorrogação e alterações no valor dos contratos, relatórios da execução contratual, processos de aplicação de sanção, dentre outros. O objetivo dessa análise preliminar foi compreender como ocorre o processo de contratação desse serviço e de coletar dados sobre os mecanismos de controle utilizados pela organização, que no estudo é a compradora dos serviços, e os possíveis determinantes dessas decisões. O quadro 4 descreve os principais documentos pesquisados de acordo com as fases da contratação.

Quadro 4 - Principais documentos analisados na pesquisa

Fase Exploratória e Contrato <i>(ex ante)</i>	Fase de Execução <i>(ex post)</i>
Termo de Referência ou Projeto Básico Editais Arquivos do processo licitatório Pareceres jurídicos Planilhas de custos Contratos	Atas de reuniões Processos de prorrogação e alterações no valor dos contratos Termos aditivos Relatórios da execução contratual Processos de aplicação de sanção

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

De posse desses dados, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com atores centrais desse processo no órgão público. Segundo Bryman (2012), a entrevista é o procedimento mais amplamente empregado na pesquisa qualitativa, e a entrevista semiestruturada refere-se ao contexto em que o entrevistador elabora e realiza as perguntas de uma forma mais geral com base em um quadro teórico de referência, mas com margem para adequar ou realizar mais perguntas conforme as respostas significativas obtidas. Assim, como a ênfase deve ser em como o entrevistado enquadra e compreende essas questões, o pesquisador possui uma lista de questões ou tópicos específicos a serem abordados, mas os entrevistados têm margem para as respectivas respostas (Bryman, 2012).

Os entrevistados foram selecionados devido às suas posições e atribuições no órgão público estudado, visto que possuem relação direta com as rotinas administrativas de gerenciamento dos contratos terceirizados, e participam dos processos de planejamento, execução e monitoramento das contratações. No total, foram entrevistados 3 servidores, de cargos de chefia da Divisão de Administração (DAA), da Seção de Licitações, Compras e Contratos (SLCC) e da Seção de Gestão de Contratos (SGC).

O quadro 5 descreve algumas características dos entrevistados e das entrevistas.

Quadro 5 - Características dos entrevistados e das entrevistas

Entrevistados				Entrevistas	
Código	Cargo	Tempo no órgão	Tempo no cargo	Data	Duração
E1	Chefe da DAA	23 anos	3 anos	06/2020	56 min
E2	Chefe da SLCC	7 anos	2,5 anos	06/2020	44 min
E3	Chefe da SGC	12 anos	6 anos	06/2020	35 min

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

As entrevistas foram realizadas no primeiro semestre de 2020, em uma plataforma de serviço de comunicação online, por meio do aplicativo *Google Meet*, tendo sido utilizados protocolos para garantir os preceitos éticos inerentes à condução do estudo, particularmente em relação aos seguintes princípios: (i) ao consentimento informado, (ii) à preocupação em não prejudicar o Órgão Público e os servidores que nele trabalham e (iii) manter a confidencialidade das pessoas e do Órgão Público, sempre que demandado. Além disso, os participantes não se opuseram a gravação das entrevistas, as quais depois de transcritas foram encaminhadas a cada entrevistado para validação. O apêndice B contém o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) e o apêndice C o roteiro da condução das entrevistas semiestruturadas.

Adicionalmente, foram encaminhados questionários com questões abertas para os fiscais dos contratos na sede (Florianópolis) e nas unidades descentralizadas de abrangência da regional, nos municípios de Blumenau, Chapecó, Criciúma, Joaçaba, Joinville e Lages, totalizando 7 respondentes. Os fiscais atuam tanto na fiscalização técnica, que consiste na aferição da quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços, quanto na fiscalização administrativa, que compreende a avaliação da execução dos serviços com relação às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas do fornecedor.

O questionário representa um conjunto de questões a respeito de situações das quais se deseja coletar dados ou descrever determinadas características (Martins & Theóphilo, 2007).

Os questionários de perguntas abertas, por sua vez, caracterizam-se por perguntas em que o entrevistado responde com frases ou orações, possuindo assim maior liberdade nas respostas (Richardson, 2012).

A coleta de dados por meio de questionários, mesmo que não seja usual na pesquisa qualitativa, se mostrou como adequada devido às restrições impostas pela pandemia de Covid-19 com implicações no desenvolvimento da presente pesquisa. Assim, diante da impossibilidade da realização de entrevistas com todos os fiscais, optou-se pela coleta de dados por meio de questionários. O quadro 6 descreve algumas características dos respondentes.

Quadro 6 - Características dos respondentes dos questionários

Respondentes			
Código	Cargo	Tempo no órgão	Tempo no cargo
F1	Fiscal	25 anos	2 anos
F2	Fiscal	6 anos	5 anos
F3	Fiscal	9 anos	6 anos
F4	Fiscal	7 anos	6 anos
F5	Fiscal	10 anos	8 anos
F6	Fiscal	12 anos	7 anos
F7	Fiscal	3 anos	3 anos

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Os questionários também foram aplicados no primeiro semestre de 2020, sendo encaminhados eletronicamente aos fiscais dos contratos. O pesquisador manteve contato constante com os fiscais de modo a orientar as respostas e as possíveis dúvidas sobre o seu preenchimento. Foi solicitado também para que os fiscais descrevessem alguns dados relevantes sobre o contrato terceirizado da sua unidade e que tivessem relação direta com os itens da pergunta, para que assim o pesquisador obtivesse maiores informações sobre a realidade da fiscalização da prestação desse serviço em cada unidade. As perguntas referiram-se aos tipos de controle utilizados pelos fiscais na fase de execução dos contratos com base na literatura consultada. O apêndice C traz o questionário encaminhado aos participantes.

3.5 TÉCNICAS DE ANÁLISE DOS DADOS

As entrevistas foram gravadas, transcritas, organizadas em categorias e examinadas por meio da técnica de análise de conteúdo e cruzamento com os documentos da contratação consultados e a literatura da área. A análise de conteúdo corresponde a um conjunto de técnicas de análise de comunicações com o propósito de enriquecer a leitura dos dados coletados e ultrapassar as incertezas, tendo os materiais textuais escritos como os mais tradicionais na análise, os quais podem ser manipulados pelo pesquisador para responder às questões de pesquisa (Mozzato & Grzybovski, 2011).

As respostas dos questionários foram tratadas de maneira semelhante, sendo categorizadas com base nos constructos propostos para a investigação e analisadas mediante triangulação com os dados colhidos nos documentos e nas entrevistas realizadas. Além disso, dados dos entrevistados, tais como gênero, idade, formação, cargo, tempo de trabalho no cargo e na organização, foram organizados, resumidos e tabulados por meio de aplicativo de criação e edição de planilhas eletrônicas e analisados mediante estatísticas descritivas.

Essa triangulação na análise dos dados, com a utilização de múltiplas evidências, permite que o fenômeno estudado seja pesquisado e analisado por diferentes pontos de vista, além de contribuir com a confirmação da validade do constructo proposto e possibilitar a identificação de padrões de evidências que aumentam a qualidade do estudo de caso, conforme apontado por Yin (2017).

3.6 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

A primeira limitação desse estudo refere-se aos dados obtidos por meio das entrevistas e dos questionários, tendo em vista que foram verificadas as percepções dos respondentes sobre o tema. Diante disso, foram empregadas algumas técnicas para melhorar a qualidade desses dados, como a utilização de diferentes fontes, escolha de respondentes que atuam diretamente com o assunto pesquisado ou ainda em setores centrais do órgão e relacionados à gestão dos contratos terceirizados.

Outro ponto que merece ser discutido é que mesmo com a adoção de procedimentos para garantir que a coleta, transcrição e análise das entrevistas transcorresse de maneira fidedigna e condizente com os objetivos da pesquisa, pode ter ocorrido algum tipo de viés ou distorção, tanto por parte dos entrevistados quanto do pesquisador, relacionados à subjetividade

das questões e respectivas respostas. Destaca-se também a temporalidade como um fator de limitação, tendo em vista que foi realizado um recorte transversal dos contratos em vigor no órgão atualmente.

Com relação aos aspectos pesquisados, esse trabalho foi apoiado na literatura de controle gerencial interorganizacional e na abordagem de custos de transação, e se concentrou em elementos associados aos possíveis desafios de cooperação e de coordenação desses relacionamentos, dessa maneira, reconhece-se que outros elementos associados à transação, ao ambiente e ao relacionamento podem ter alguma influência nas constatações analisadas, e que de alguma maneira não foram observados devido ao recorte metodológico proposto. Além disso, algumas relações apontadas pela literatura são embasadas em trabalhos que trataram de relacionamentos entre empresas do setor privado e, mesmo que esses resultados sejam comumente utilizados por pesquisadores da área para investigações de terceirização de atividades e serviços no setor público, podem trazer algum tipo de viés ou limitação para a realização da pesquisa.

Registra-se, por fim, que as características específicas da regulação da contratação desse tipo de serviço no Brasil, além dos próprios aspectos culturais, também podem ser fatores limitantes. Dessa maneira, o delineamento da presente pesquisa bem como o seu contexto devem ser considerados para a interpretação dos resultados, visto que seus possíveis achados, mesmo alinhados a resultados de outros estudos, não permitem generalização.

4 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Este capítulo descreve e examina os principais resultados dos dados obtidos por meio da realização das entrevistas semiestruturadas, da aplicação dos questionários, e da triangulação desses dados com a consulta aos documentos das contratações. Os resultados são apresentados em três seções: na primeira, os principais aspectos sobre os contratos são descritos e o serviço objeto de estudo caracterizado com base nos atributos da transação; na segunda, são abordados os mecanismos de controle *ex ante* presentes nas fases exploratória e contrato e *ex post*, ou seja, a fase da execução contratual. Na terceira seção é realizada a discussão dos principais resultados da pesquisa, com a análise da configuração de controle e seus determinantes como consequência dos desafios de cooperação e de coordenação das atividades.

Conforme descrito nos procedimentos metodológicos, o estudo de caso foi conduzido tendo por base os contratos de serviços terceirizados de limpeza e conservação em vigência no órgão. Participaram da pesquisa 10 servidores, sendo 3 ocupantes de cargos de chefia de setores centrais no processo de planejamento e execução das contratações, além de 7 servidores designados fiscais dos respectivos contratos. Desse total, a maioria, 70% (7), são do sexo masculino, com idade média de 39 anos e maior predominância na faixa etária de 31 a 40 anos (cerca de 60%). Quanto à escolaridade, apenas 2 servidores não possuem nível superior completo, um deles está cursando e o outro possui formação de nível técnico, os outros possuem graduação completa, sendo formados em áreas diversas (Administração, Contabilidade, Direito, Educação Física, Engenharia Elétrica e Mecânica, e Teologia).

Em relação ao tempo de trabalho no órgão, verificou-se a média de aproximadamente 11 anos, porém, com uma amplitude grande, variando de 3 a 25 anos. O tempo exercendo a função apresenta resultados mais homogêneos, com média de 5 anos e concentração de cerca de 40% dos entrevistados na faixa de 0 a 5 anos, e 60% na faixa de 6 a 10 anos. Além disso, todos os entrevistados possuem função de confiança (cargo de chefia).

4.1 VISÃO GERAL DOS CONTRATOS

O órgão público estudado possui o total de 7 contratos ativos de prestação de serviços de limpeza e conservação, os quais são executados nas unidades do MPT nas cidades de Florianópolis (sede), Blumenau, Chapecó, Criciúma, Joaçaba, Joinville e Lages. Esses contratos foram firmados com empresas do setor privado que atuam na área de terceirização de

serviços. A seleção ocorre por meio de processo de licitação, mais especificamente na modalidade de pregão eletrônico, em que a proposta com menor preço é escolhida após cumpridas todas as exigências e etapas previstas no processo de contratação.

Atualmente, 4 empresas distintas são responsáveis pela execução das atividades contratadas, sendo que uma das organizações possui contratos com as unidades localizadas nas cidades de Blumenau e Criciúma, e outra empresa contratada presta serviços para outras três unidades diferentes, nas cidades de Chapecó, Joaçaba e Joinville. Registra-se que são realizados processos de contratação distintos, mesmo nos casos em que uma mesma organização presta serviços a mais de uma unidade.

O quantitativo de funcionários de cada contrato é definido de duas maneiras. Para os contratos das unidades descentralizadas, que têm estruturas menores, a definição se dá por meio de postos de serviço, sendo alocado um funcionário para cada posto. Esse modelo é verificado em 6 contratos (nos municípios de Blumenau, Chapecó, Criciúma, Joaçaba, Joinville e Lages). Já na sede da regional (Florianópolis), devido ao seu tamanho e estrutura, o quantitativo de funcionários é determinado de acordo com a área física a ser limpa, a produtividade e a frequência de limpeza para cada ambiente.

Todos os contratos são firmados para um período inicial de 12 meses, podendo ser prorrogados por igual período até o limite máximo de 5 anos. As empresas são responsáveis pelo fornecimento dos uniformes dos funcionários, dos equipamentos de proteção individual (EPIs), além dos materiais, utensílios e equipamentos para a execução dos serviços. Esses custos são incluídos na planilha de custos e formação de preços da contratação, em que o custo total com cada funcionário é decomposto em elementos relacionados à remuneração, encargos e benefícios, provisões para rescisão, custos de reposição do profissional, insumos, além dos custos indiretos, tributos e lucros, formando assim o montante total a ser pago mensalmente à empresa contratada.

4.1.1 Atributos da Transação

Apresentados os contratos, a seguir o serviço é caracterizado com base nos atributos da transação tratados pela literatura de controle gerencial interorganizacional. Assim, são descritos os seguintes atributos: especificidade de ativos, frequência, mensurabilidade dos

serviços, incerteza ambiental, interdependência e complexidade das tarefas, os quais podem implicar em maior ou menor risco para a contratação e influenciar as decisões de controle.

Em relação à especificidade de ativos, verificou-se que os investimentos necessários para produzir os serviços são poucos significativos ou, ainda, há baixa necessidade de ajustes ou adaptações para padrões específicos determinados pelo órgão estudado. Os serviços prestados possuem métodos e procedimentos fáceis de medir e monitorar, tanto do ponto de vista das atividades quanto dos resultados. O entrevistado E2 destacou que não há forte dependência entre o órgão e as empresas contratadas, já que a finalização do contrato poderia ocorrer sem resultar em custos significativos para a unidade, principalmente por ser um dos serviços mais terceirizados pelos órgãos públicos e pela disponibilidade de fornecedores no mercado.

Da análise dos documentos, observa-se também que o maior ativo dos contratos refere-se à força de trabalho, ou seja, os colaboradores alocados ao contrato, que normalmente podem desempenhar as mesmas atividades em outros locais sem mudanças significativas em suas atribuições, além disso, os outros ativos utilizados no serviço também possuem baixa especificidade, tais como materiais, uniformes, equipamentos, EPI, dentre outros.

Outra característica do serviço analisado nesta dissertação é que apresenta alta frequência de transações, visto que ocorre interações recorrentes entre as partes. Os contratos são firmados para o período de um ano, com determinação da periodicidade de execução das atividades (diárias, semanais, quinzenais e mensais). A prestação de serviços públicos é responsabilidade dos governos, e quando a frequência observada é alta, tal atributo não se caracteriza como decisivo da transação (van Genugten, 2010).

Quanto à mensurabilidade dos serviços, verificou-se que os serviços prestados e as tarefas desempenhadas pelos terceirizados são fáceis de mensurar. Por meio da análise dos contratos, termos de referências e editais, observou-se que os serviços são bem definidos e as tarefas padronizadas, e os padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pela unidade. Os contratos objetos de análise, por exemplo, delimitam as áreas, as respectivas tarefas de limpeza a serem desempenhadas e a periodicidade, além dos resultados previstos e a metodologia de avaliação de qualidade.

Os contratos ainda determinam que as empresas contratadas encaminhem ao órgão, no início da prestação dos serviços, planilha contendo o planejamento da execução dos serviços (PES), com a descrição das atividades diárias, semanais e mensais. A esse respeito, o entrevistado E1 cita que as tarefas são relativamente simples, e que o PES auxilia tanto o órgão

quanto a empresa contratada, nesse sentido ele complementa “[...] tem supervisores que utilizam o modelo de planejamento em contratos com outros órgãos, porque se mostrou uma maneira eficaz de coordenar as atividades”.

Quanto à incerteza ambiental, observou-se que os contratos possuem certa previsibilidade de execução, são firmados pelo período de um ano e têm sido prorrogados por mais 12 meses ao final de cada de vigência. Conforme registrado pelo entrevistado E3, caso não haja nenhum problema com a execução dos serviços, o órgão geralmente prorroga os contratos até o limite máximo permitido pela legislação (5 anos). As orientações verificadas nas atas de reuniões com os contratados e nas diligências se mostram suficientes para a realização de adequações e correções pontuais, o que permite a continuidade da execução contratual.

Avaliando se os consumidores do serviço ou as demandas políticas possuem alguma influência na continuidade da execução contratual, o entrevistado E2 mencionou que as demandas políticas costumam ser mais impositivas, principalmente nos períodos de crise financeira, como as ocorridas em 2016 e 2018. Nesses períodos, foram necessárias diversas adequações para manter o maior número de contratos ativos, como supressão dos valores e diminuição do número de postos de trabalho, mas o entrevistado E3 salienta que na maioria dos casos foram realizadas diversas tratativas com as empresas contratadas de modo a diminuir os efeitos negativos dessas ações.

A legislação brasileira também permite que o órgão público realize acréscimos ou supressões contratuais de maneira unilateral, o que também impacta a previsibilidade do ambiente de execução dos serviços. Por exemplo, um dos contratos possui a seguinte cláusula: “a contratada é obrigada a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem necessários, até o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato”.

Em relação à interdependência das tarefas, verificou-se que não há dependência das empresas terceirizadas com o órgão para obter insumos para executar as atividades. Os contratos têm previsão expressa de que as organizações devem responsabilizar-se pela disponibilização de todos os equipamentos, materiais e utensílios necessários para a execução dos serviços. Também não foi verificada dependência de outros setores ou áreas com o desempenho dessas empresas contratadas.

Observou-se, no entanto, que existe dependência moderada entre a execução das atividades pelo terceirizado e a prestação dos serviços do órgão à sociedade, pois mesmo que as atividades não tenham relação direta com o serviço desempenhado pelo órgão público, por se tratar de higiene e envolver questões sanitárias, a sua não execução (ou má qualidade) pode impactar negativamente os servidores que desempenham suas funções na unidade, além de poder comprometer ou paralisar a prestação dos serviços a longo prazo.

Quanto à complexidade das tarefas, verificou-se que são poucas as áreas ou servidores envolvidos na entrega dos serviços. O órgão designa dois fiscais (titular e substituto) para o acompanhamento e fiscalização da execução contratual. Além disso, não há necessidade de formação ou habilidades técnicas específicas para a realização das atividades contratadas, o único requisito exigido pelo contrato é a comprovação de ensino fundamental completo.

A partir das entrevistas, documentos e questionários aplicados, o quadro 5 apresenta o nível observado para cada um dos atributos da transação analisados,

Quadro 7 - Nível dos atributos da transação

Atributos da Transação	Nível Observado
Especificidade de ativos	Baixo
Frequência das transações	Alto
Mensurabilidade dos serviços	Alto
Incerteza ambiental	Moderado
Interdependência das tarefas	Moderado
Complexidade das tarefas	Baixo

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

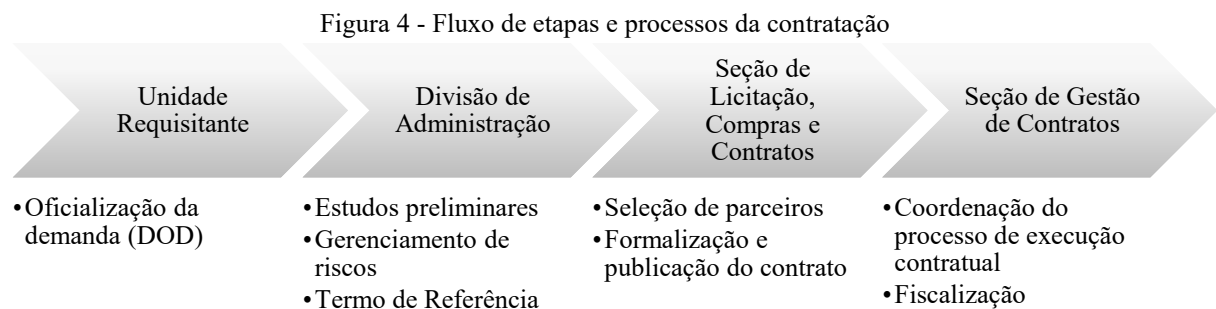
Tem-se, a partir do que foi exposto acima, que o serviço analisado tem baixa especificidade de ativos, alta frequência das transações e mensurabilidade dos serviços, incerteza ambiental e interdependência das tarefas moderadas, além de baixa complexidade para as tarefas executadas.

4.2 MECANISMOS DE CONTROLE

No órgão em que a pesquisa foi realizada, as contratações de empresas terceirizadas são orientadas e regidas por dispositivos legais como a Lei nº 8.666/93 (licitações e contratos), a Lei nº 10.520/2002 (pregão), o Decreto nº 10.024/2019 (pregão eletrônico) e, principalmente, pela Instrução Normativa (IN) nº 05/2017 e suas alterações. Conforme determinado pela

referida IN, a contratação dos serviços de execução indireta, ou seja, por meio de empresas terceirizadas, deve observar as fases de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão do contrato (Instrução Normativa nº 05, 2017).

O processo inicia-se com a oficialização da demanda pela unidade requisitante do serviço, posteriormente, o planejamento da contratação fica a cargo da Divisão de Administração. Após cumpridos os processos dessa etapa, a Seção de Licitações, Compras e Contratos realiza a seleção dos parceiros e a formalização e publicação do contrato. Na etapa final, a Seção de Gestão de Contratos responsabiliza-se pela coordenação do processo de execução contratual e pela fiscalização dos respectivos contratos. O fluxo das etapas e processos da contratação é descrito na figura 4.



Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

A fase exploratória e contrato (*ex ante*) utilizada no presente trabalho corresponde à fase de planejamento e seleção do fornecedor tratada pela IN, já a fase de execução (*ex post*) refere-se à gestão de contratos. As seções seguintes descrevem como essas etapas são realizadas no órgão público estudado e quais os principais mecanismos de controle utilizados.

4.2.1 Fase Exploratória e Contrato

O órgão realiza todos seus processos administrativos internos por meio de procedimento eletrônico, com sistema desenvolvido pela própria unidade. Esta fase da contratação engloba as seguintes etapas principais: oficialização da demanda, realização de estudos preliminares e gerenciamento de riscos, elaboração do termo de referência, processo de

licitação (ato convocatório, parecer jurídico, adjudicação e homologação), formalização e publicação do contrato.

Conforme consulta aos processos eletrônicos, a requisição é realizada pela unidade interessada no serviço, que solicita uma nova contratação nos casos de término da vigência do contrato anterior sem interesse na prorrogação (tanto por parte do órgão como da empresa contratada), quando se atinge o limite máximo permitido legalmente (5 anos), ou ainda, quando o contrato tem que ser encerrado antes do previsto por alguma intercorrência.

O processo de solicitação da contratação origina-se com o encaminhamento de um documento de comunicação interna denominado Documento de Oficialização da Demanda (DOD), nele, o servidor responsável pela unidade requisitante deve descrever os elementos suficientes e necessários para dar início à contratação: detalhamento da demanda, especificação do objeto a ser contratado, descrição da necessidade e justificativa, estimativa preliminar de preços, resultados pretendidos, dentre outros pontos. O principal objetivo desse documento é demonstrar a viabilidade da contratação, adequação às necessidades da unidade e existência de dotação orçamentária para o pleito.

Após, esse documento é encaminhado à Divisão de Administração, setor responsável pela elaboração, análise e encaminhamento dos documentos relativos à etapa de planejamento da contratação, os quais incluem estudos preliminares, gerenciamento de riscos e termo de referência. Sobre esse assunto, o entrevistado E2 destaca que tal atribuição deveria ser realizada por equipe multisetorial de servidores, designada para atuar no planejamento das contratações no âmbito da PRT12, mas que essa equipe ainda não foi constituída. O entrevistado E1 afirma que "[...] deveria existir equipe de planejamento para discutir todos os aspectos da contratação. [...] Gastaria assim mais tempo no início para ter uma execução contratual mais tranquila".

Foram analisados os três documentos a cargo da DAA (estudos preliminares, mapa de riscos e termo de referência). Verificou-se que, por meio da realização dos estudos preliminares, o órgão analisa as contratações anteriores e define os principais pontos da nova contratação. Já no mapa de riscos são determinados os riscos nas fases de planejamento, seleção de fornecedor e gestão e fiscalização do contrato. Com base nesses documentos, elabora-se o termo de referência, que é o último documento a cargo da DAA na fase do planejamento da contratação, e tem a principal finalidade de abranger os elementos para a definição precisa do objeto a ser contratado, além de avaliar os custos envolvidos na contratação.

O documento é extenso e traz informações para a elaboração do contrato e o dimensionamento da proposta. Alguns mecanismos de controle são observados, como o

planejamento e a especificação de como as tarefas terão que ser executadas, ou o estabelecimento de metas ou a maneira pela qual a qualidade dos serviços será avaliada. Também já ocorre a especificação de alguns processos, procedimentos e comportamentos que deverão ser adotados pela empresa contratada.

Um exemplo é o critério adotado pela unidade para assegurar o cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias. Nesse sentido, a PRT12 utiliza o sistema de pagamento em que mensalmente os valores referentes aos encargos trabalhistas são destacados do valor total do contrato e depositados em conta aberta exclusivamente para esse fim. Esses valores são liberados quando da comprovação da ocorrência ou do pagamento da obrigação. Assim, nos termos de referência elaborados já constam a especificação dos procedimentos necessários para as transações.

Outro mecanismo utilizado é a definição do orçamento para a contratação. Os termos de referência definem o valor máximo permitido para cada contratação. Esse montante é calculado por meio da planilha de custos e formação de preços, com base no modelo proposto pela IN nº 05/2017 e adequado as especificidades da PRT12. A empresa contratada também precisa utilizar essa planilha de orçamento como base para cálculos de valores referentes a reajustes contratuais ou possíveis prorrogações. Dessa forma, o termo de referência já trata de quais valores ou percentuais tem que ser mantidos e quais os procedimentos necessários para cada situação.

Concluídas essas etapas, o procedimento eletrônico é encaminhado à Seção de Licitações, Compras e Contratos, onde é iniciada a fase de seleção do fornecedor, que compreende as etapas do processo de licitação (ato convocatório, parecer jurídico, adjudicação e homologação), formalização e publicação do contrato. Com base nos estudos preliminares, mapa de riscos e termo de referência, a seção elabora a minuta do instrumento convocatório (edital) e contrato e encaminha à assessoria jurídica da unidade para exame e aprovação, juntamente com uma lista de verificação contendo a análise dos atos administrativos e documentos internos que devem ser verificados antes da abertura da licitação.

A busca pela empresa a ser contratada ocorre por meio de pregão eletrônico, assim o órgão público utiliza as licitações formais com lances competitivos como mecanismo de controle. O entrevistado E2 aponta que a seleção dos parceiros leva em conta basicamente as determinações contidas na legislação e as contratações anteriores realizadas pelo órgão, mas

que aspectos como reputação da empresa e interações anteriores não são consideradas. Ele destaca também que existem muitas empresas que prestam esse tipo de serviço, o que garante maior competitividade ao processo. Conforme análise das atas em que são julgadas as propostas, verificou-se que a empresa que cumprir todos os critérios do edital e apresentar a proposta com menor preço é escolhida como vencedora, dessa forma, um outro mecanismo utilizado são os orçamentos ou propostas financeiras.

Conforme disposto no edital, as empresas devem apresentar balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício financeiro, além de outros índices e critérios contábeis, como uma das etapas do processo de seleção. O entrevistado E2 registrou que em alguns casos a variedade dos documentos enviados, ou a diversidade dos termos e nomenclaturas utilizadas dificultam um pouco a análise dos documentos. Mesmo com essas dificuldades apontadas pelo entrevistado, tem-se que o órgão utiliza esse mecanismo de controle para a qualificação econômico-financeira das empresas.

Por fim, verificou-se que o contrato elaborado é extenso e detalhado, ele baseia-se no termo de referência e nas informações coletadas durante o processo de planejamento da contratação. Especifica os detalhes da contratação, contendo os direitos e responsabilidades tanto da empresa contratada quanto do órgão público, os procedimentos necessários para a execução das atividades, os aspectos técnicos e jurídicos a serem observados, além de conter as ações que estariam em desacordo com os objetivos da contratação, suas respectivas sanções ou penalidades, e os procedimentos para resolução de conflitos. Conforme apontado por Ding et al. (2013), a elaboração de contratos mais complexos que incluem um número maior de termos e cláusulas mais detalhadas permitem mitigar e monitorar os riscos potenciais dessas contratações.

Com base nos documentos consultados e nas informações obtidas por meio das entrevistas, os tipos de controle e os principais mecanismos de controle utilizados nessa fase são resumidos no quadro 8.

Quadro 8 - Mecanismos de controle na fase exploratória e contrato

Fase	Tipos de controle	Mecanismos utilizados
Exploratória e Contrato	Resultados	Licitações formais com lances competitivos Controle por meio de dados contábeis e financeiros Orçamentos / Propostas financeiras Estabelecimento de metas e indicadores de desempenho
	Comportamento	Planejamento, leis e regulamentos, diretrizes

		Estrutura organizacional Planejamento e especificação das tarefas Especificação de processos, procedimentos e comportamentos Orçamento / Planilha de custos e formação de preços Implementação de procedimentos de verificação e reuniões Parecer jurídico Elaboração de critérios de seleção específicos Contratos detalhados (especificação de insumos, processos e tarefas, aplicação de sanções, resolução de conflitos, mecanismos de pagamento, prorrogação e rescisão)
	Social	Não identificado

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Nessa fase da contratação, o controle é exercido por uma combinação de instrumentos formais. Konrad (2018b) destaca que o uso de instrumentos formais de controle se baseia principalmente em políticas, procedimentos e regras formais, que são acompanhadas de obrigações contratuais mais rígidas.

Os mecanismos de controle de resultados foram verificados em menor escala. O órgão especifica metas de desempenho em relação aos serviços para depois avaliá-las, no momento da execução contratual. Para que os mecanismos de controle de resultados sejam usados efetivamente o órgão público deve ser capaz de identificar os resultados com objetividade e medi-los de maneira relativamente precisa (Appuhami et al., 2011).

No processo de seleção dos parceiros também se observou a utilização de alguns mecanismos de controle de resultados como concorrência, análise dos demonstrativos contábeis e informações econômico-financeiras das empresas participantes, e preparação de orçamento referencial. A concorrência desempenha um papel importante no alinhamento dos fornecedores desses serviços, conforme Appuhami et al. (2011), quando a seleção de parceiros é feita por lances competitivos (licitação) o espaço para o oportunismo fica mais limitado. A forte concorrência afeta as relações de poder entre as próprias empresas participantes do processo de seleção, que podem passar a exercer o controle sobre os outros concorrentes (Johansson & Siverbo, 2011).

A concorrência também pode implicar em necessidade de controle para avaliar a qualidade do serviço prestado. Nesse sentido, Johansson et al. (2016) registram que devido à

alta concorrência as empresas precisam oferecer boa qualidade com custos baixos para se manterem competitivas e obter os contratos, só que existe o risco de não entregarem a qualidade acordada em contrato após o início da prestação de serviços.

Ao tratar do controle de resultados na seleção dos parceiros, Appuhami et al. (2011) destacam ainda que esses mecanismos podem incluir a definição de metas e resultados para avaliar as propostas e os orçamentos elaborados pelo órgão público. No caso investigado, os critérios definidos a partir de demonstrativos contábeis e informações econômico-financeiras são os resultados pré-determinados, além disso, o órgão também prepara uma planilha de custos e formação de preços referencial. Conforme Konrad (2018b), as salvaguardas contábeis servem para a proteção dos principais ativos e competências dos parceiros, já o orçamento é um aspecto importante para que os desempenhos financeiro e operacional caminhem juntos.

De modo geral, observou-se que os mecanismos de controle utilizados se referem em sua maioria ao controle de comportamento, principalmente com a definição de regras e procedimentos para estabelecer o comportamento desejável e restringir as ações que estejam em desacordo com os objetivos da contratação.

A implementação de mecanismos de controle de comportamento permite monitorar e direcionar processos, além de estabelecer limites para o comportamento pré-determinado (Konrad, 2018b). Pode incluir ainda a verificação do grau de conformidade dos parceiros com os requisitos determinados pelo órgão público (Appuhami et al., 2011).

Um dos principais mecanismos implementados nessa etapa é a elaboração de contratos detalhados, o que permite que as empresas contratadas obtenham informações claras e específicas sobre o comportamento necessário para executar as tarefas. Segundo Appuhami et al. (2011), a compreensão clara sobre o comportamento necessário para desempenhar uma tarefa específica e a capacidade de pré-determinar os padrões em relação a esses comportamentos podem facilitar a cooperação entre os parceiros. Além disso, pesquisas anteriores sugerem que o *design* dos contratos é uma escolha crítica de controle *ex ante* para mitigar efetivamente os desafios de cooperação associados às preocupações de apropriação (Ding et al., 2013).

Por fim, registra-se que não são utilizados instrumentos informais de controle nessa etapa. As experiências de contratos anteriores até são consideradas no processo de planejamento de uma nova contratação, mas com pouca influência do relacionamento ou da confiança entre as partes. A reputação do mercado também tem o mesmo tratamento. Já a legislação tem um papel determinante no processo de planejamento da contratação, seleção dos parceiros e

elaboração dos contratos. Conforme apontado por Johansson e Siverbo (2018), as leis e regulamentos muitas vezes inibem a utilização de mecanismos de controle baseados na confiança ou relacionais pelas organizações do setor público.

4.2.2 Fase de Execução

A fase da execução inicia-se com a assinatura do contrato e é de responsabilidade da Seção de Gestão de Contratos, setor responsável pela coordenação das atividades de fiscalização dos contratos, bem como instrução processual e encaminhamento de documentos referentes aos processos de prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção do contrato, dentre outros. Já os fiscais, por sua vez, atuam tanto na fiscalização técnica, que consiste na aferição da quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços, quanto na fiscalização administrativa, que compreende a avaliação da execução dos serviços com relação às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas do fornecedor.

Para o exame dos mecanismos de controle empregados nessa etapa da contratação foram utilizadas também as informações colhidas com os questionários encaminhados aos fiscais dos contratos, tanto na sede quanto em cada unidade descentralizada, além dos dados das entrevistas e da análise dos documentos relacionados à execução do contrato.

Observou-se a utilização de mecanismos de controle dos três tipos tratados no presente trabalho (resultados, comportamento e social). O controle de resultados foi verificado por meio das metas de desempenho e métricas de avaliação da qualidade definidas nos contratos. O entrevistado E1 esclarece que não existe nenhum sistema de recompensa ou incentivo para as empresas contratadas em relação aos seus resultados, o que se implementou no órgão foi a metodologia de avaliação da qualidade dos serviços prestados, que é usada como meio de evitar que a empresa receba mensalmente o valor acordado em contrato independente da qualidade das atividades desempenhadas.

A unidade possui atualmente dois modelos distintos de avaliação de qualidade dos serviços nos contratos ativos. Em três contratos mais antigos, firmados nos anos de 2016 e 2017, utilizava-se um modelo de avaliação mensal da limpeza dos ambientes pelos respectivos fiscais com a atribuição de conceitos como bom, regular e ruim. O primeiro conceito não acarretava

nenhum desconto, já os conceitos regular e ruim implicavam em descontos sobre o valor mensal atualizado do contrato nos percentuais de 5% e 10%, respectivamente. O entrevistado E1 destaca que esse modelo não é mais utilizado por se tratar de conceito um pouco mais subjetivo, assim a unidade passou a adotar parâmetros e critérios mais objetivos nas contratações subsequentes.

Dessa maneira, nos contratos posteriores foi adotado o modelo que estabelece uma pontuação global de desempenho que vai sendo descontada de acordo com as falhas ou ocorrências negativas observadas pela fiscalização em relação aos resultados pretendidos, durante a execução mensal dos serviços. Assim, é utilizado atualmente o índice de qualidade dos serviços (IQS), em que o pagamento final corresponderá a pontuação atingida pela empresa contratada no mês de avaliação após os respectivos descontos. Contudo, alguns dos fiscais registram que, por se tratar de órgão público e da natureza dos serviços prestados, não se observa ainda uma exigência tão grande por metas de desempenho como para empresas do setor privado que terceirizam alguma parte de suas atividades.

Em relação ao controle de comportamento, verificou-se que o órgão realiza o controle de regras e procedimentos previamente definidos no contrato. Os contratos da unidade são bem extensos e detalhados e especificam tanto questões relacionadas a execução do serviço (rotinas de trabalho), quanto questões mais administrativas da execução contratual. Nesse sentido, há fiscais alocados junto aos prestadores de serviços das empresas terceirizadas (in loco) monitorando diretamente a execução das atividades, e outros servidores que cuidam exclusivamente de questões procedimentais, como prazos, prorrogações, reajustes e revisões. O fiscal F2 cita que “o monitoramento/supervisão é feito diariamente pelo fiscal local dos contratos [...] na minha unidade já fiz reunião com o supervisor e a colaboradora da empresa terceirizada para melhorar as rotinas de trabalho com base no contrato”.

O órgão também avalia as regras e procedimentos determinados no contrato e realiza possíveis revisões ou modificações pelo não alcance dos objetivos determinados. A esse respeito o fiscal F4 destaca que mesmo não existindo um relatório padrão formal a avaliação é realizada levando em consideração as atividades previstas no contrato. O fiscal F1 cita como exemplo o planejamento da execução de serviços (PES). Conforme definido nos contratos, esse documento deve ser apresentado pela empresa terceirizada no início da execução contratual, mas no decorrer do desenvolvimento das atividades os fiscais podem solicitar alterações ou adequações no documento em decorrência das constatações realizadas ou no desempenho observado.

Já as revisões e alterações contratuais são realizadas quando ocorre a prorrogação do contrato ou quando é firmado um novo instrumento, nos casos de alterações significativas. Quando isso ocorre os fiscais são consultados para informar se desejam realizar alguma mudança tendo em vista a experiência do contrato anterior. Para mudanças menos complexas e pontuais o contato é realizado diretamente com os representantes da empresa contratada. Do exame dos documentos da execução contratual verificou-se que esse contato é realizado por e-mail, ofício, ou ainda por meio de reuniões com o supervisor da empresa terceirizada. Os fiscais F1 e F3 informaram também que em casos mais simples esse contato é realizado por telefone.

Ainda em relação ao controle de comportamento, verificou-se que o órgão costuma dar *feedback* somente quando essas informações são solicitadas pelas próprias empresas terceirizadas contratadas, ou quando há necessidade de corrigir algum ponto falho na prestação do serviço. Um exemplo de solicitação desse tipo de informação foi observado na análise do procedimento eletrônico de fiscalização de uma das unidades descentralizadas. A empresa em questão solicitou a emissão de um atestado de capacidade técnica, e o fiscal que acompanha a execução das atividades elaborou documento em que atesta que os serviços estavam sendo prestados de forma satisfatória e que não havia nenhuma pendência contratual ou técnica.

Outra forma de controlar o comportamento é por meio de aplicação de sanções pelo não cumprimento de regras e procedimentos previstos contratualmente. Os contratos analisados possuem cláusulas específicas que tratam desse tema. Por exemplo, um dos contratos possui a seguinte determinação: “o descumprimento total ou parcial das obrigações e responsabilidades assumidas pela Contratada ensejará a aplicação de sanções administrativas, podendo culminar em rescisão contratual, por ato unilateral e escrito da Contratante”. Essas sanções variam conforme a gravidade do descumprimento e compreendem: advertência por escrito, multas, e impedimentos de participar de processo de licitação e contratar com órgãos e entidades de nível federal.

O fiscal F3 informou que em sua unidade já houve aplicação de sanção administrativa pelo não fornecimento de todos os materiais e equipamentos discriminados no contrato. Já o fiscal F4 ressalta que normalmente é aberto prazo para defesa prévia pela empresa e que após a manifestação, é avaliado o grau e o motivo do descumprimento e sugerida a sanção que deverá ser aplicada. Ainda ao tratar desse assunto, O entrevistado E3 registra que o comportamento das empresas diante da aplicação dessas sanções varia em relação a sua estrutura e da cláusula

contratual e respectiva sanção, cita como exemplo: “[...] os contratos têm a previsão da necessidade da contratação de um funcionário volante para cobrir eventuais ausências do funcionário do posto, mas tem empresas que preferem ser multadas pois o valor é inferior ao que seria gasto para a contratação [...]” (E3).

No que se refere ao controle social, verificou-se que é estimulada a participação do pessoal da empresa terceirizada em reuniões promovidas pelo órgão. Os fiscais relatam que essas reuniões são organizadas para criar e desenvolver laços relacionais e compreendem confraternizações, festividades de final de ano e aniversários, além disso, algumas palestras e treinamentos já foram realizados com a participação dos empregados terceirizados, como exemplo, O fiscal F6 informa que em 2018 houve uma palestra sobre lixo reciclável com a participação desses trabalhadores. O fiscal F1 relembra ainda um evento sobre perspectivas de gênero, raça e diversidade em que houve a participação de todos os membros, servidores, estagiários e empregados terceirizados do órgão, ele descreve “[...] fomos divididos em grupos e cada um deles tinha representantes dos empregados terceirizados também [...] ao final foi publicada a carta de promoção da equidade de gênero, raça e diversidade da regional elaborada por todos os presentes” (F1).

Além disso, o órgão também costuma informar sobre os comportamentos aceitáveis e as normas que devem ser observadas para a realização do serviço. Essas informações normalmente são transmitidas ao representante da empresa, que as repassa aos empregados terceirizados, conforme se observa na resposta do fiscal F1 “[...] Sempre é conversado com o supervisor da empresa para que transmita a seus funcionários como se comportar dentro do órgão”. Ainda sobre o assunto, o fiscal F3 destaca “[...] o fiscal de contrato informa à empresa comportamentos impróprios no local de prestação de serviços, como, por exemplo, se ausentar do local de serviço sem aviso prévio, uso excessivo e/ou inadequado do celular, não seguir protocolos de atendimento [...]”.

Por fim, em relação ao controle informal por meio da construção de confiança entre as partes, observou-se que esse mecanismo é pouco utilizado pelo órgão como uma maneira informal de controlar o comportamento. Até são realizados contatos pessoais regulares e comunicação intensa com os representantes das empresas contratadas, mas não foi verificado a existência de tomada de decisão e solução de problemas em conjunto. Ao abordar esse assunto, o entrevistado E3 informa que são realizados contatos informais frequentes por telefone, que depois são formalizados por e-mail ou ofício, mas que geralmente se referem às obrigações contratuais.

Com base nos documentos consultados e nas informações obtidas por meio das entrevistas e das respostas aos questionários, os tipos de controle e os principais mecanismos de controle utilizados nessa fase são resumidos no quadro 9.

Quadro 9 - Mecanismos de controle na fase de execução

Fase	Tipos de controle	Mecanismos utilizados
Execução	Resultados	Medição de desempenho com base em resultados Índice de Qualidade dos Serviços (IQS) Sistema de pagamento
	Comportamento	Controle de regras e procedimentos previamente definidos no contrato Planejamento de Execução de Serviços (PES) Revisões e alterações contratuais <i>Feedback</i> Aplicação de sanções
	Social	Participação em reuniões promovidas pelo órgão Comportamentos aceitáveis e normas para a realização do serviço Contatos pessoais e comunicação intensa

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Nessa fase da contratação o controle é exercido por uma combinação de mecanismos distintos, com a utilização de instrumentos formais e informais. Para realizar o controle e monitoramento da execução das tarefas o órgão usa mecanismos de controle de comportamento, resultados e social, com a prevalência do primeiro tipo (comportamento).

O controle de resultados é executado pela medição do desempenho por meio do Índice de Qualidade dos Serviços (IQS). Conforme Johansson e Siverbo (2011), tende a ser observada uma melhor congruência entre fornecedor e o órgão comprador dos serviços quando a empresa contratada recebe o seu pagamento a partir de metas de desempenho pré-estabelecidas. O controle de comportamento é exercido principalmente pelos fiscais, por meio do controle de regras, procedimentos e processos previamente definidos nos contratos firmados entre as partes.

Ainda, conforme Johansson e Siverbo (2011), as responsabilidades das empresas terceirizadas serão baseadas nesses critérios pré-definidos nos contratos, tanto nos aspectos relacionados ao comportamento esperado na execução das tarefas quanto no desempenho traçado. Nesse contexto, Cristofoli et al. (2010) complementam que a utilização desses

mecanismos de controle (resultados e comportamento) nessa fase da contratação, tem como principal objetivo estabelecer um processo regular de fornecimento de informações, promovendo assim a supervisão contínua, além da medição e avaliação de desempenho.

Por fim, os mecanismos relacionados ao controle informal foram observados principalmente no relacionamento direto entre os fiscais e os empregados ou representantes da empresa terceirizada, com a participação em reuniões, determinação dos comportamentos aceitáveis e as normas a serem observadas e a realização de contatos pessoais regulares. Konrad (2018b) aponta que essa forma de controle pode ser encontrada em diferentes graus nas organizações, e que esses mecanismos contribuem para aumentar a congruência dos objetivos e alinhar os interesses individuais entre os parceiros, por meio da construção de uma cultura, normas, costumes e valores comuns.

4.3 CONFIGURAÇÃO DE CONTROLE E SEUS DETERMINANTES

Alguns atributos que caracterizam os serviços terceirizados podem implicar em graus distintos de riscos para o relacionamento e moldar as opções de configuração de controle. Nas relações de terceirização no setor público, diversos tipos de controle implementados podem coexistir, com distintas combinações (Ditillo et al., 2015). Estudos como os de Cristofoli et al. (2010), Dekker (2004), Ditillo et al. (2015), Johansson e Siverbo (2011) e Johansson et al. (2016) apontam que os elementos associados à transação possuem relação com os mecanismos de controle gerencial utilizados pelas organizações. Diante disso, os tópicos seguintes tratam da configuração de controle e seus possíveis determinantes na presente pesquisa. Primeiro, os principais desafios de cooperação e de coordenação no contexto estudado são abordados, e, em seguida, apresenta-se a discussão dos achados e o cotejamento com expectativas teóricas baseadas em resultados de estudos anteriores.

4.3.1 Desafios de Cooperação e de Coordenação no Contexto Estudado

No órgão público analisado, os desafios de cooperação estão relacionados principalmente à possibilidade de as empresas contratadas atuarem de maneira oportunista. Conforme Sutton e Brown (2015), os riscos de oportunismo podem ser observados em todas as atividades econômicas, mas, quando ocorre a contratação de terceiros, esse risco se torna

mais elevado, assim, a parte pode tirar proveito de lacunas de informação para deturpar suas reais capacidades ou não entregar os serviços conforme acordado.

Mesmo com as salvaguardas contratuais esse risco ainda foi verificado no contexto de estudo. O entrevistado E2 citou que durante o processo de seleção de parceiros por meio da licitação, a concorrência tem sido um elemento que inibe um pouco esse comportamento oportunista, mas que ainda é verificado principalmente nas contratações de menor valor, já para as contratações maiores, que contemplam um número maior de participantes no processo competitivo “[...] as próprias empresas atuam como agentes de fiscalização das organizações que tentam agir de maneira oportunista” (E2).

Ainda sobre o possível comportamento oportunista das empresas contratadas, o entrevistado E1 declara que geralmente “[...] as empresas não são especialistas no objeto da prestação de serviços a que se propõem, atuando apenas com locação da mão de obra [...]”.. Assim, o órgão designa um fiscal para atuar diretamente em cada contrato para garantir o cumprimento das obrigações contratuais. Ao tratar do tema, Johansson e Siverbo (2011) destacam que as empresas terceirizadas têm o lucro como principal objetivo e que esse fator pode induzir ao sombreamento da qualidade dos serviços ou outras formas de comportamento oportunista que exploram adversamente o relacionamento. Dessa maneira, controles devem ser implementados para que essas organizações atuem em conformidade com as disposições contratuais e com os objetivos do órgão comprador do serviço.

Os desafios de coordenação observados se relacionam principalmente com a figura do supervisor da empresa contratada. Como definido contratualmente, esse profissional deve orientar os colaboradores alocados no contrato, acompanhar a execução e verificar a qualidade da prestação dos serviços. Ocorre que, na maioria dos casos, esse empregado contratado não atua como supervisor dos serviços, mas apenas trata de questões administrativas e de pessoal.

O entrevistado E1 cita que caso não seja solicitado pelo órgão o supervisor não vai até a unidade para orientar a execução dos serviços. Nesse sentido, ainda destacada “[...] no período em que atuei como fiscal não me recordo de ter havido contato da empresa para perguntar como anda a execução dos serviços [...] pedidos de reunião sempre partiram da Procuradoria [...]” (E1). Além disso, o entrevistado E3 reforça que, conforme legislação vigente, os fiscais não podem dar ordem direta aos trabalhadores terceirizados, sob pena de caracterizar vínculo de

trabalho com o órgão público, assim, quando o supervisor não atua com o objetivo de garantir a correta prestação de serviços também pode implicar em problemas de coordenação.

O entrevistado E3 também registra que geralmente é observada alta rotatividade de empregados nas empresas terceirizadas contratadas. Cita o exemplo de um processo de reajuste contratual em que [...] desde o primeiro contato até a formalização do termo eu tratei com três empregados diferentes [...], ainda complementa, “[...] muitas vezes esses novos empregados nem fazem uma leitura atenta das disposições contratuais e das suas obrigações [...]” (E3). Tem-se, assim, que esses aspectos também podem implicar em problemas de controle de coordenação.

Os mecanismos de controle necessários para gerenciar os desafios de cooperação vão variar de acordo com as características do serviço contratado. Os mecanismos de controle *ex ante* alinham os interesses entre os parceiros e reduzem a necessidade de coordenação antes da implementação do contrato, durante a fase de execução contratual os problemas de controle não resolvidos são gerenciados por mecanismos de controle *ex post* (Dekker, 2004). A seleção de fornecedores com habilidades adequadas, ou ainda a utilização de contratos complexos e mais detalhados, são exemplos de mecanismos que permitem uma maior coordenação entre os parceiros (Anderson & Dekker, 2014).

4.3.2 Discussão dos Resultados

Na primeira etapa de análise deste estudo, o serviço foi categorizado como base nos atributos da transação. Posteriormente, foram identificados os mecanismos de controle utilizados nas relações estudadas na fase *ex ante* e *ex post* da contratação. Os resultados sugerem que o controle é exercido por instrumentos formais e informais. Na fase exploratória e contrato observou-se a utilização de mecanismos de controle de comportamento e de resultados, com a prevalência do primeiro tipo. Já na fase de execução, o órgão utiliza os três tipos de controle (comportamento, resultados e social), também com a prevalência do primeiro tipo.

Diante desses achados, para explicar as diferenças nos mecanismos de controle empregados, a seguir são apresentadas algumas expectativas teóricas baseadas em resultados de outros estudos entre as configurações de controle adotadas e os possíveis fatores determinantes dessas escolhas, com o objetivo de verificar se as relações de opções de controle sugeridas pela literatura são observadas também no ambiente investigado.

De acordo com os resultados das pesquisas prévias (ver por exemplo Dekker, 2004; Johansson et al., 2016), a especificidade de ativos, a mensurabilidade dos serviços e a incerteza ambiental estão mais relacionadas a problemas de controle de cooperação entre os parceiros, assim, determinados tipos de controle seriam mais indicados para mitigar esses possíveis riscos.

Os trabalhos têm apontado que a depender do nível de especificidade de ativos configurações distintas de controle devem ser implementadas, e o controle de comportamento é mais indicado para ativos de média ou alta especificidade (van der Meer-Kooistra & Vosselman, 2000). Para os ativos de baixa especificidade, a utilização de mecanismos de controles de resultado ou social seriam suficientes, visto que uma falha na transação implicaria em custos baixos de troca ou adaptação, já que não foram realizados investimentos específicos em ativos para essas contratações, assim, não haveria necessidade evitar o risco de maneira mais proativa, impondo regras e restringindo o comportamento (Johansson et al., 2016).

Os governos também tendem a resolver os problemas de mensurabilidade dos serviços com a escolha de mecanismos que propiciem maior controle (Brown & Potoski, 2003b). Nesse sentido, a literatura tem apontado que para serviços de alta mensurabilidade os controles de resultados e de comportamento (em menor grau) tendem a ser mais utilizados (Ditillo et al., 2015; Langfield-Smith & Smith, 2003; van der Meer-Kooistra & Vosselman, 2000).

Além disso, podem surgir contingências inesperadas relacionadas a incerteza ambiental e desencadear problemas de adaptação e abrir espaço para o comportamento oportunista (Dekker, 2004). No setor público, essa incerteza é causada principalmente por mudanças imprevisíveis nas políticas governamentais e nos ambientes político, tecnológico e social (Appuhami et al., 2011). Em ambientes de incerteza moderada, os controles de comportamento e de resultados tendem a serem mais utilizados, visto que as situações futuras são mais ou menos previsíveis e a natureza das transações não se altera muito no decorrer do relacionamento, o que permite que sejam especificadas com antecedência por meio dos contratos e os respectivos resultados ou desempenho mensurados (Vosselman & van Der Meer-Kooistra, 2006).

Nessa mesma perspectiva, os resultados dos estudos anteriores (ver por exemplo Dekker, 2004; Johansson et al., 2016) também sugerem que a interdependência e a complexidade das tarefas estão mais relacionadas a problemas de controle de coordenação das

atividades e/ou serviços, assim, determinados tipos de controle seriam mais indicados para mitigar esses possíveis riscos.

Diante da necessidade de garantia de que as atividades sejam realizadas de modo previsível e oportuno, os controles de comportamento e de resultados têm mais importância sob a perspectiva da coordenação das atividades. A interdependência das tarefas moderada ou alta implica na necessidade de implementação de regras, regulamentos e especificações para a redução de incertezas das contingências relacionadas aos problemas de coordenação, por meio de controle de comportamento (Johansson et al., 2016). Já a baixa complexidade das tarefas não exige a determinação específica de um comportamento pré-determinado ou ainda interação pessoal ou fluxo de informações informais, nesse sentido, a medição da qualidade e do desempenho por meio do controle de resultados se mostra suficiente (Ditillo et al., 2015).

Observa-se, pela discussão apresentada, que as expectativas da literatura em relação aos atributos da transação com as opções de controle são verificadas parcialmente na presente pesquisa. Os serviços analisados neste estudo possuem baixa especificidade de ativos, alta mensurabilidade dos serviços, incerteza ambiental e interdependência das tarefas moderadas, além de baixa complexidade para as tarefas. Dessa maneira, o controle deveria ser exercido principalmente por instrumentos formais (controle de comportamento e de resultados), com a prevalência de mecanismos de controle de resultados, o que não foi verificado no órgão público objeto de estudo. Tanto na fase exploratória e contrato como na de execução, o órgão utiliza-se principalmente de mecanismos de controle de comportamento.

Uma possível explicação para a utilização maior de mecanismos de controle de comportamento é o contexto de análise. Conforme Cristofoli et al. (2010), a preferência por esse tipo de controle é fortalecida pela herança da cultura burocrática dessas organizações públicas, assim, é possível que esses mecanismos estejam sempre presentes nas relações de terceirização no setor público.

Adicionalmente, as estruturas legais que governam as organizações do setor público também refletem nas obrigações das partes atuarem além das suas fronteiras organizacionais, e podem influenciar as decisões de controle (Ahlgren & Pettersen, 2015). Dessa maneira, mesmo com as reformas gerenciais que ocorreram no setor público, em que uma maior ênfase foi colocada na comunicação de resultados ou desempenho, tanto o controle de resultados como o social ainda desempenham um papel secundário (Ditillo et al., 2015; Konrad, 2018b).

Verifica-se assim que o órgão utiliza sua configuração de controle baseada em mecanismos que acompanham um padrão burocrático. Nesse padrão, os controles são

compostos de normas, padrões e regras especificadas (van der Meer-Kooistra & Vosselman, 2000), com fornecimento de informações de maneira regular, promovendo a supervisão contínua e a medição e avaliação de desempenho (Cristofoli et al., 2010), e utiliza-se o controle de comportamento, de resultados e social, com uma maior intensidade do primeiro (Johansson & Siverbo, 2011).

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Esta pesquisa investigou o papel dos mecanismos de controle gerencial em relações de terceirização no setor público. Para tanto, foi realizado um estudo de caso em um órgão público federal brasileiro, com análise dos contratos de limpeza e conservação atualmente em vigor na unidade. O serviço foi categorizado com base nos atributos da transação, depois foram identificados os mecanismos de controle presentes nas fases exploratória e contrato, e execução da contratação, e, por fim, analisada a configuração de controle e seus determinantes como consequência dos desafios de cooperação e de coordenação das atividades, por meio da discussão dos achados da presente pesquisa com algumas expectativas teóricas sugeridas por pesquisas anteriores.

O serviço terceirizado objeto de análise não utiliza ativos específicos, opera em ambiente de incerteza moderada, possui tarefas fáceis de mensurar e pouco complexas, além de apresentar uma interdependência moderada entre a execução das atividades e a prestação dos serviços do órgão à sociedade. O órgão emprega apenas instrumentos formais de controle (comportamento e de resultados) na fase exploratória e contrato, e instrumentos formais e informais (comportamento, de resultados e social) na fase de execução contratual. Em ambas as fases, os mecanismos de controle de comportamento são os mais utilizados, seguidos pelos mecanismos de controle de resultados e social, esse último apenas na fase de execução.

Essas constatações se alinham parcialmente as relações de opções de controle sugeridas pela literatura de controle gerencial interorganizacional, baseadas na abordagem sobre custos de transação. Os achados corroboram os resultados de outras pesquisas da área, os quais sugerem que os diferentes tipos de controle gerencial são utilizados principalmente de maneira conjunta, e que os instrumentos formais de controle são mais utilizados para serviços com essas características. Porém, esses mesmos trabalhos indicam que os mecanismos de controle de resultados costumam ser mais utilizados para os serviços com essas características, o que não foi confirmado no ambiente estudado na presente pesquisa, em que há um maior emprego de mecanismos de controle de comportamento nas duas fases da contratação.

A utilização em maior escala dos mecanismos de controle de comportamento pode estar associada principalmente ao ambiente burocrático em que os serviços são contratados. Trabalhos como os de Cristofoli et al. (2010), Ditillo et al. (2015), Johansson & Siverbo (2011) e Vosselman & van Der Meer-Kooistra (2006), que analisaram os padrões de controle nos ambientes interorganizacionais para serviços com características distintas, sugerem que no

padrão burocrático os controles serão baseados principalmente por normas, padrões e regras especificados em contratos mais detalhados. Em muitos casos, tendo em vista que lidam com atividades amplamente reguladas, as organizações do setor público precisam de controles mais formais e burocráticos para garantir que os fornecedores estejam realmente alinhados com os objetivos da contratação, assim, é possível que os mecanismos de controle de comportamento ainda sejam predominantes em muitos relacionamentos de terceirização no setor público (Ditillo et al., 2015; Johansson et al., 2016). Um outro aspecto apontado por Cristofoli et al. (2010) e que deve ser considerado é que nem sempre os fatores indicados na literatura do setor privado serão suficientes para explicar as configurações de controle no setor público. Em alguns casos, podem servir como ponto de partida para uma melhor compreensão do controle gerencial nesse contexto.

De modo geral, tem-se que o papel principal dos mecanismos de controle no ambiente analisado é o de especificar em detalhes o comportamento a ser seguido pelas empresas contratadas, e restringir eventuais ações em desacordo com os objetivos da contratação, com pouco espaço para o desenvolvimento das atividades ou de relacionamento entre as partes além das previsões contratuais. Isso é confirmado pela utilização expressiva dos mecanismos de controle de comportamento nas duas fases. Todo o processo de planejamento da contratação, seleção de parceiros e execução dos contratos são pautados principalmente por mecanismos de controle desse tipo. Os mecanismos de controle de resultados são usados principalmente no processo de licitação e no estabelecimento de metas e indicadores de desempenho de qualidade dos serviços, mas se referem principalmente as orientações da própria legislação que rege a contratação. Já os mecanismos de controle social são usados apenas na execução do contrato, no relacionamento entre os fiscais e os funcionários da empresa contratada, mas ainda com o objetivo central de determinar os comportamentos aceitáveis para a realização do serviço diante das determinações contratuais.

Conforme apontado por Ditillo et al. (2015), esses mecanismos representam camadas de controle que se complementam, refletindo o desenvolvimento dos sistemas de controle no setor público, que ainda podem ser considerados como em evolução. Assim, os tomadores de decisão tendem a utilizar os mecanismos de controle gerencial que conhecem melhor, adicionando outros tipos quando necessário. Dessa maneira, os três tipos de controle funcionam como um sistema de controle inter-relacionado, com a prevalência de um dos tipos como

dominante, não sendo mutuamente exclusivos e na maioria dos casos não são usados de maneira independente (Johansson et al., 2016).

Este estudo contribuiu com a literatura de controle gerencial interorganizacional ao trazer mais elementos para a discussão, por meio de uma pesquisa de campo empírica, sobre como as organizações do setor público controlam as empresas terceirizadas contratadas, e como essas opções de configuração de controle podem ser explicadas baseando-se em uma análise do contexto dos possíveis desafios de cooperação e coordenação desses relacionamentos. Os resultados também podem auxiliar os gestores públicos a compreender quais elementos estão relacionados à configuração de controle implementada para gerenciar esses contratos. A partir desses achados e considerando o delineamento do estudo, algumas recomendações para trabalhos futuros são sugeridas a seguir.

Como é importante compreender também de que maneira essas combinações de controle se relacionam, seria interessante a realização de pesquisas de serviços com características distintas ou em outros órgãos públicos. A partir do início de 2019, houve uma ampliação das atividades que podem ser terceirizadas pelas organizações públicas brasileiras, então, sugere-se a realização de pesquisas que abordem a contratação de outros tipos de serviços terceirizados, que tenham características distintas em relação aos atributos da transação, e que possam implicar na utilização de configurações distintas de mecanismos de controle gerencial.

Os resultados também sugerem que a legislação parece ter um papel decisivo na escolha por determinados tipos de controle. Dessa maneira, sugere-se investigar o papel dos aspectos regulatórios no *design* do sistema de controle gerencial. Salienta-se, ainda, que o presente estudo analisou a perspectiva do órgão público (comprador de serviços), por essa razão, para se obter maior completude na interpretação do fenômeno, pesquisas posteriores poderiam analisar também a ótica das empresas contratadas (fornecedores de serviços). Por fim, sugere-se examinar as partes externas ao relacionamento, assim, estudos posteriores poderiam analisar como as pressões de órgãos externos de controle, ou ainda, políticos, sindicatos ou os próprios cidadãos influenciam as decisões de opções de estrutura de controles.

REFERÊNCIAS

- Ahlgren, P. C., & Pettersen, I. J. (2015). Local government and management control in inter-organizational settings. *Public Money and Management*, 35(5), 383–389. <https://doi.org/10.1080/09540962.2015.1061183>
- Almeida, K. K. N. de. (2018). *Controle Gerencial nas Relações entre Organizações: um estudo sob a perspectiva da Teoria dos Custos de Transação*. Universidade Federal da Paraíba - UFPB.
- Almeida, K. K. N. de, & Callado, A. A. C. (2018). Divulgação De Informações Sobre Relacionamentos Na Cadeia De Suprimento: Um Estudo Sob a Perspectiva Da Economia Dos Custos De Transação. *REUNIR Revista de Administração Contabilidade e Sustentabilidade*, 8(1), 73–88. <https://doi.org/10.18696/reunir.v8i1.666>
- Anderson, S. W., & Dekker, H. C. (2005). Management control for market transactions: The relation between transaction characteristics, incomplete contract design, and subsequent performance. *Management Science*, 51(12), 1734–1752. <https://doi.org/10.1287/mnsc.1050.0456>
- Anderson, S. W., & Dekker, H. C. (2014). The Role of Management Controls in Transforming Firm Boundaries and Sustaining Hybrid Organizational Forms. *Foundations and Trends® in Accounting*, 8(2), 75–141. <https://doi.org/10.1561/14000000032>
- Appuhami, R., Perera, S., & Perera, H. (2011). Management Controls in Public-Private Partnerships: An Analytical Framework. *AUSTRALIAN ACCOUNTING REVIEW*, 21(1), 64–79. <https://doi.org/10.1111/j.1835-2561.2010.00122.x>
- Avrichir, A. S. (2018). Uma análise de incentivos contratuais em arranjos de parceria de atendimento ao cidadão. *Revista de Administração Pública*, 52(6), 1214–1236. <https://doi.org/10.1590/0034-761220170166>
- Bertoncini, M., & Simão, I. C. (2019). A terceirização no âmbito da administração pública federal : o Decreto 9 . 507 / 2018 é constitucional ? *Revista Brasileira de Direito*, 15(2), 173–196. <https://doi.org/https://doi.org/10.18256/2238-0604.2019.v15i2.3445>
- Blonski, F., Coelho Prates, R., Costa, M., & Vizeu, F. (2017). O Controle Gerencial na Perspectiva do New Public Management: O Caso da Adoção do Balanced Scorecard na Receita Federal do Brasil. *Administração Pública e Gestão Social*, 1(1), 15–30.

- <https://doi.org/10.21118/apgs.v1i1.1042>
- Box, R. C., Marshall, G. S., Reed, B. J., & Reed, C. M. (2001). New public management and substantive democracy. *Public Administration Review*, 61(5), 608–619. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00131>
- Brown, T. L., & Potoski, M. (2003a). Managing Contract Performance: A Transaction Costs Approach. *Journal of Policy Analysis and Management*, 22(2), 275–297. <https://doi.org/10.1002/pam.10117>
- Brown, T. L., & Potoski, M. (2003b). Transaction Costs and Institutional Explanations for Government Service Production Decisions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(4), 441–468. <https://doi.org/10.1093/jopart/mug030>
- Brown, T. L., & Potoski, M. (2005). Transaction Cost and Contracting: The Practitioner Perspective. *Public Performance & Management Review*, 28(3), 326–351. <https://doi.org/10.1080/15309576.2005.11051842>
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods* (4th ed.). Oxford University Press Inc.
- Caglio, A., & Ditillo, A. (2008). A review and discussion of management control in inter-firm relationships: Achievements and future directions. In *Accounting, Organizations and Society* (Vol. 33, Issues 7–8). Elsevier Ltd. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2008.08.001>
- Cäker, M. (2008). Intertwined coordination mechanisms in interorganizational relationships with dominated suppliers. *MANAGEMENT ACCOUNTING RESEARCH*, 19(3), 231–251. <https://doi.org/10.1016/j.mar.2008.06.003>
- Cäker, M., & Siverbo, S. (2011). Management control in public sector Joint Ventures. *Management Accounting Research*, 22(4), 330–348. <https://doi.org/10.1016/j.mar.2011.08.002>
- Cervo, A. L., Bervian, P. A., & Silva, R. da. (2007). *Metodologia científica* (6th ed.). Pearson Prentice Hal.
- Chenhall, R. H. (2003). Management control systems design within its organizational context: findings from contingency-based research and directions for the future. *Accounting, Organizations and Society*, 28(2–3), 127–168.
- Cristofoli, D., Ditillo, A., Liguori, M., Sicilia, M., & Steccolini, I. (2010). Do environmental and task characteristics matter in the control of externalized local public services?: Unveiling the relevance of party characteristics and citizens' offstage voice. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 23(3), 350–372. <https://doi.org/10.1108/09513571011034334>

- Das, T. K., & Teng, B. S. (2001). Trust, control, and risk in strategic alliances: An integrated framework. *Organization Studies*, 22(2), 251–283. <https://doi.org/10.1177/0170840601222004>
- Dekker, H. C. (2004). Control of inter-organizational relationships: evidence on appropriation concerns and coordination requirements. *ACCOUNTING ORGANIZATIONS AND SOCIETY*, 29(1), 27–49. [https://doi.org/10.1016/S0361-3682\(02\)00056-9](https://doi.org/10.1016/S0361-3682(02)00056-9)
- Ding, R., Dekker, H. C., & Groot, T. (2013). Risk, partner selection and contractual control in interfirm relationships. *Management Accounting Research*, 24(2), 140–155. <https://doi.org/10.1016/j.mar.2013.04.007>
- Ditillo, A., Liguori, M., Sicilia, M., & Steccolini, I. (2015). Control patterns in contracting-out relationships: It matters what you do, not who you are. *Public Administration*, 93(1), 212–229. <https://doi.org/10.1111/padm.12126>
- Druck, G., Sena, J., Pinto, M. M., & Araújo, S. (2018). A terceirização no serviço público: Particularidades e implicações. In *Terceirização do Trabalho no Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate* (pp. 113–141). Ipea. http://lattes.cnpq.br/5177539402595044%0Ahttp://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180215_terceirizacao_do_trabalho_no_brasil_novas_e_distintas_perspectivas_para_o_debate.pdf
- Fiani, R. (2011). *Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico*. Elsevier.
- Fiani, R. (2013a). Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. *Textos Para Discussão Nº 1815 / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Fiani, R. (2013b). Teoria dos Custos de Transação. In D. Kupfer & L. Hasenclever (Eds.), *Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil* (2nd ed., pp. 171–181). Elsevier.
- Free, C. (2008). Walking the talk? Supply chain accounting and trust among UK supermarkets and suppliers. *Accounting, Organizations and Society*, 33(6), 629–662. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2007.09.001>
- Fryxell, G. E., Dooley, R. S., & Vryza, M. (2002). After the ink dries: The interaction of trust and control in US-based international joint ventures. *Journal of Management Studies*, 39(6), 865–886. <https://doi.org/10.1111/1467-6486.00315>

- Gil, A. C. (2010). *Métodos e técnicas de pesquisa social* (6th ed.). Atlas.
- Goebel, S., & Weißenberger, B. E. (2017). Effects of management control mechanisms: towards a more comprehensive analysis. *Journal of Business Economics*, 87(2), 185–219. <https://doi.org/10.1007/s11573-016-0816-6>
- Gonçalves, L. A. E. B. (2006). *Sistema de Coontrole da terceirização na Universidade Federal do Rio Grande do Sul*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Grassi, R. A. (2003). Williamson e “formas híbridas”: uma proposta de redefinição do debate. *Economia e Sociedade*, 12(1), 43–64. <http://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/551/03-Robson.pdf>
- Gray, D. E. (2012). *Pesquisa no Mundo Real* (2 ed.). Penso.
- Håkansson, H., & Lind, J. (2006). Accounting in an Interorganizational Setting. *Handbooks of Management Accounting Research*, 2, 885–902. [https://doi.org/10.1016/S1751-3243\(06\)02017-7](https://doi.org/10.1016/S1751-3243(06)02017-7)
- Hefetz, A., & Warner, M. E. (2012). Contracting or public delivery? the importance of service, market, and management characteristics. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(2), 289–317. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur006>
- Hwang, K. (2015). Contracting in local public organizations: the institutional economics perspective. *Journal of Public Affairs*, 15(3), 237–242. <https://doi.org/10.1002/pa>
- Johansson, T., & Siverbo, S. (2011). Governing cooperation hazards of outsourced municipal low contractibility transactions: An exploratory configuration approach. *MANAGEMENT ACCOUNTING RESEARCH*, 22(4, SI), 292–312. <https://doi.org/10.1016/j.mar.2011.01.001>
- Johansson, T., & Siverbo, S. (2018). The relationship between supplier control and competition in public sector outsourcing. *Financial Accountability and Management*, 34(3), 268–287. <https://doi.org/10.1111/faam.12153>
- Johansson, T., Siverbo, S., Camen, C., & Carmén, C. (2016). Managing cooperation, coordination, and legitimacy Control of contracted public services. *ACCOUNTING AUDITING & ACCOUNTABILITY JOURNAL*, 29(6), 1012–1037. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-08-2014-1805>
- Konrad, T. S. (2018a). Basics of Management Control in Public-Private Partnerships. In *Management Control in Public-Private Partnerships* (pp. 9–63). Springer Gabler, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-22868-2_2
- Konrad, T. S. (2018b). Control Archetypes and Typologies. In *Management Control in Public-*

- Private Partnerships* (pp. 65–88). Springer Gabler, Wiesbaden.
https://doi.org/10.1007/978-3-658-22868-2_3
- Lamothe, M., & Lamothe, S. (2012). What Determines the Formal Versus Relational Nature of Local Government Contracting? *Urban Affairs Review*, 48(3), 322–353.
<https://doi.org/10.1177/1078087411432418>
- Langfield-Smith, K., & Smith, D. (2003). Management control systems and trust in outsourcing relationships. *Management Accounting Research*, 14(3), 281–307.
[https://doi.org/10.1016/S1044-5005\(03\)00046-5](https://doi.org/10.1016/S1044-5005(03)00046-5)
- Longo, F., & Barbieri, D. (2013). Using Relational and Transactional MCSs to Manage the Delivery of Outsourced Public Services: Evidence from Twelve Cases in the USA. *FINANCIAL ACCOUNTABILITY & MANAGEMENT*, 29(1), 50–73.
<https://doi.org/10.1111/faam.12002>
- Marconi, M. de A., & Lakatos, E. M. (2015). *Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, análise e interpretação de dados* (7th ed.). Atlas.
- Martins, G. de A., & Pelissaro, J. (2005). Sobre Conceitos, Definições E Constructos Nas Ciências Contábeis. *BASE - Revista de Administração e Contabilidade Da UNISINOS*, 2(2), 78–84. <https://doi.org/10.4013/6215>
- Martins, G. de A., & Theóphilo, C. A. (2007). *Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas*. Atlas.
- Mellewigt, T., Madhok, A., & Weibel, A. (2007). Trust and formal contracts in interorganizational relationships—substitutes and complements. *Managerial and Decision Economics*, 28(8), 833–847. <https://doi.org/10.1002/mde.1321>
- Merchant, K., & Van der Stede, W. (2012). *Management Control Systems: Performance Measurement, Evaluation and Incentives*. Pearson Education.
- Instrução Normativa nº 05, Pub. L. No. Diário Oficial da União, Edição 100, Seção 1, 1 (2017).
<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/760-instrucao-normativa-n-05-de-25-de-maio-de-2017>
- Motta, P. R. de M. (2013). O estado da arte da Gestão Pública. *RAE - Revista de Administração de Empresas*, 53(1), 82–90.
- Mozzato, A. R., & Grzybovski, D. (2011). Análise de Conteúdo como Técnica de Análise de

- Dados Qualitativos no Campo da Administração: Potencial e Desafios. *Revista de Administração Contemporânea*, 15(4), 761–765. <https://doi.org/10.1590/s1415-65552011000400012>
- MPT. (2019). *Relatório de Gestão 2018* (p. 155).
- Murad, C. G. C. (2019). *A fiscalização administrativa dos contratos de prestação de serviços em uma Universidade Federal*. Universidade Federal de Alfenas.
- Oliveira, T. T. S. C. de O. (2019). *Gestão de riscos em contratos da terceirização de serviços: uma análise na Universidade Federal Rural de Pernambuco* [Universidade Federal de Pernambuco]. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Ouchi, W. G. (1979). A Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms. *Management Science*, 25(2).
- Peci, A., Pieranti, O. P., & Rodrigues, S. (2008). Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro. *Organizações & Sociedade*, 15(46), 39–55. <https://doi.org/10.1590/s1984-92302008000300002>
- Petersen, O. H., Baekkeskov, E., Potoski, M., & Brown, T. L. (2019). Measuring and Managing Ex Ante Transaction Costs in Public Sector Contracting. *Public Administration Review*, 79(5), 641–650. <https://doi.org/10.1111/puar.13048>
- Poppo, L., & Zenger, T. (2002). Do formal contracts and relational governance function as substitutes or complements? *Strategic Management Journal*, 23(8), 707–725. <https://doi.org/10.1002/smj.249>
- Pyun, H. O., & Edey Gamassou, C. (2018). Looking for Public Administration Theories? *Public Organization Review*, 18(2), 245–261. <https://doi.org/10.1007/s11115-017-0374-6>
- Rebello, A. M., Moreira, G. R. C., Lopes, G. B., & Coura, E. B. (2018). Terceirização: o que os dados revelam sobre remuneração, jornada e acidentes de trabalho. In *Terceirização do trabalho no Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate* (pp. 49–76). Ipea. <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8700>
- Richardson, R. J. (2012). *Pesquisa Social: métodos e técnicas* (3 ed.). Atlas.
- Santos, F. B. (2014). *Determinantes de custos na limpeza predial terceirizada: benchmarking em universidades federais* [Universidade de São Paulo - USP]. <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-11122014-175209/>
- Santos, N. M. L., Andrade, D. M., & Lima, J. B. De. (2019). Valores Públicos e Contratação de Serviços Terceirizados : Desafios no Setor Público. *Administração Pública e Gestão Social*, 11(3), 1–18.

- Schepker, D. J., Oh, W.-Y., Martynov, A., & Poppo, L. (2014). The Many Futures of Contracts : Moving Beyond Structure and Safeguarding to Coordination and Adaptation. *Journal of Management*, 40(1), 193–225. <https://doi.org/10.1177/0149206313491289>
- Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, 43(2), 347–369.
- Simoni, V. L. D. (2018). *Análise crítica do modelo de cálculo dos custos na contratação do serviço terceirizado: o caso do instituto federal de educação, ciência e tecnologia do estado de mato grosso*. Instituto Politécnico do Porto.
- Soares, S. de S. S., & Saes, M. S. M. (2015). Distribuição de combustível no estado de São Paulo: estruturas de governança e mecanismos complementares de coordenação. *Revista de Administração*, 50(2), 241–253. <https://doi.org/10.5700/rausp1197>
- Soosay, C. A., & Hyland, P. (2015). A decade of supply chain collaboration and directions for future research. *Supply Chain Management*, 20(6), 613–630. <https://doi.org/10.1108/SCM-06-2015-0217>
- Speklé, R. F. (2001). Explaining management control structure variety: A transaction cost economics perspective. *Accounting, Organizations and Society*, 26(4–5), 419–441. [https://doi.org/10.1016/S0361-3682\(00\)00041-6](https://doi.org/10.1016/S0361-3682(00)00041-6)
- Sticca, M. G., Silva, F. H. M. da, & Mandarini, M. B. (2019). Realocação de servidores públicos ante um processo de terceirização: estudo de caso em um restaurante universitário de uma universidade pública brasileira. *Revista Brasileira de Saúde Ocupacional*, 44(January). <https://doi.org/10.1590/2317-6369000008518>
- Sutton, N. C., & Brown, D. A. (2015). Extending the decision to ‘ally’: disentangling the interdependent control capacities of hybrid governance structures and embedded management control systems. *Conference on Performance Measurement and Management Control*.
- ter Bogt, H. (2018). NPM’s “Ideals” About the Accountability and Control of Outsourced Activities: Tough, But Realizable, Or A Utopian Dream? *European Policy Analysis*, 4(1), 118–145. <https://doi.org/10.1002/epa2.1032>
- van der Meer-Kooistra, J., & Vosselman, E. G. J. (2000). Management control of interfirm transactional relationships: The case of industrial renovation and maintenance. *Accounting, Organizations and Society*, 25(1), 51–77. <https://doi.org/10.1016/S0361->

3682(99)00021-5

- van der Meer-Kooistra, J., & Vosselman, E. G. J. (2006). Research on management control of interfirm transactional relationships: Whence and whither. *Management Accounting Research*, 17(3), 227–237. <https://doi.org/10.1016/j.mar.2006.06.003>
- van Genugten, M. (2010). Comparing the Impact of Modes of Governance. In P. Læg Reid & K. Verhoest (Eds.), *Governance of Public Sector Organizations Proliferation, Autonomy and Performance* (1st ed., pp. 177–194). Palgrave Macmillan UK. <https://doi.org/10.1057/9780230290600>
- Vosselman, E. G. J., & van Der Meer-Kooistra, J. (2006). Efficiency seeking behaviour in changing management control in interfirm transactional relationships: An extended transaction cost economics perspective. *Journal of Accounting & Organizational Change*, 2(2), 123–143. <https://doi.org/10.1108/18325910610675970>
- Williamson, O. E. (1979). Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. *The Journal of Law and Economics*, 22(2), 233–261. <https://doi.org/10.1086/466942>
- Williamson, O. E. (1981). The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. *American Journal of Sociology*, 87(3), 548–577. <https://doi.org/10.1086/227496>
- Williamson, O. E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. The Free Press.
- Williamson, O. E. (1991). Comparative economic organization of discrete structural alternatives. *Administrative Science Quarterly*, 36(2), 269–296.
- Williamson, O. E. (1998). Transaction cost economics: How it works; where it is headed. *Economist*, 146(1), 23–58. <https://doi.org/10.1023/A:1003263908567>
- Williamson, O. E. (2012). *As Instituições Econômicas do Capitalismo: firmas, mercados, relações contratuais*. Pezco.
- Yin, R. K. (2017). *Case study research and applications: Design and methods*. Sage publications.

APÊNDICE A – APRESENTAÇÃO E SOLICITAÇÃO DE ESTUDO DE CASO

Prezado(a) Senhor(a),

Cumprimentando-o(a) cordialmente, vimos por meio desta apresentar o aluno Tiago Roberto Lopes das Neves, do curso de Mestrado em Contabilidade do Programa de Pós-Graduação em Contabilidade (PPGC) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

O Programa de Pós-Graduação em Contabilidade da Universidade Federal de Santa Catarina solicita à V. Sa. a oportunidade de acolhimento junto ao Ministério Público do Trabalho – Procuradoria Regional do Trabalho da 12ª Região do pós-graduando para fins de realização de um estudo de caso neste Órgão.

O mestrando pretende desenvolver uma pesquisa cujo objetivo é investigar qual o papel dos mecanismos de controle gerencial nas relações de terceirização no setor público, por meio dos seguintes objetivos específicos:

- a) Identificar as principais características do serviço terceirizado objeto de análise, com base na TCT e na literatura de controle gerencial interorganizacional;
- b) Descrever os mecanismos de controle para as relações estudadas durante as fases exploratória e contrato (ex ante) e execução (ex post) da contratação; e
- c) Explorar a configuração de controle e seus determinantes como consequência dos desafios de cooperação e coordenação de atividades.

A pesquisa ocorrerá por meio de análise dos documentos da contratação das empresas terceirizadas que prestam serviços de limpeza e conservação para o Órgão Público, e entrevistas com roteiros semiestruturados (questões abertas, com duração de aproximadamente 40 minutos) com os responsáveis pelo planejamento da contratação, além da gestão e fiscalização desses contratos.

Quanto aos pronunciamentos éticos, esta pesquisa é regida pelos princípios gerais relativos (i) ao consentimento informado, (ii) à preocupação em não prejudicar o Órgão Público e os servidores que nele trabalham e (iii) manter a confidencialidade das pessoas e do Órgão Público, sempre que demandado. Em termos específicos, os seguintes procedimentos serão adotados para assegurar confidencialidade dos sujeitos da pesquisa e do Órgão Público:

Não haverá a identificação dos participantes. As pessoas serão designadas através de códigos que impossibilitem quaisquer riscos de identificação. Além disto, expressões que possam por essa identificação em risco não serão usadas.

Os pesquisadores se comprometem a manter confidencialidade quanto a eventuais informações confidenciais coletadas por ocasião das observações realizadas.

Apenas os pesquisadores envolvidos terão acesso aos registros das entrevistas.

Gravações de entrevistas só serão efetuadas de acordo com a ciência e concordância do entrevistado.

As gravações serão destruídas após três anos de conclusão da pesquisa.

Caso sejam feitas transcrições, o entrevistado terá a oportunidade de efetuar modificações nas respostas dadas de questões que possam deixá-lo (a) desconfortável.

Informações obtidas pelas observações documentais também terão o mesmo tratamento confidencial.

O Órgão Público definirá quais tipos de documentos podem ser acessados dentro e fora de seu ambiente.

Os resultados da pesquisa serão exclusivamente utilizados com finalidade acadêmica, podendo inclusive, gerar informações úteis para você e sua instituição.

Diante do exposto, solicita-se o seguinte:

- 1) Autorização para a realização do estudo de caso no Ministério Público do Trabalho – Procuradoria Regional do Trabalho da 12ª Região;
- 2) Autorização para divulgar o nome do Órgão Público no trabalho final, ressalvadas as informações de caráter sigiloso ou confidencial.

No aguardo de vosso pronunciamento e certos de que nossa pretensão será atendida, desde já agradecemos.

Cordialmente,

Tiago Roberto Lopes das Neves – Mestrando em Contabilidade pela UFSC
Telefone: (47) 999920687 E-mail: tiago.nvs@hotmail.com

Valdirene Gasparetto
Professora do Programa de Pós-Graduação em Contabilidade da UFSC
Telefone: (48) 3721-6608. E-mail: valdirene.gasparetto@ufsc.br

APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Nome do Participante: _____

Cargo: _____ Data da entrevista: ____/____/____

Pesquisador responsável: Profa. Dra. Valdirene Gasparetto.

Pesquisador: Tiago Roberto Lopes das Neves

Instituição: Ministério Público do Trabalho – Procuradoria Regional do Trabalho da 12ª Região.

PREZADO(A) PARTICIPANTE

Gostaríamos de convidá-lo(a) a participar da pesquisa que apresenta as seguintes características:

1. Título da pesquisa: Terceirização de serviços no setor público e os mecanismos de controle gerencial para cooperação e coordenação de atividades.

2. Objetivo principal: Investigar qual o papel dos mecanismos de controle gerencial em relações de terceirização no setor público.

4. Procedimentos: (i) entrevistas com roteiros semiestruturados (questões abertas, com duração de aproximadamente 40 minutos);

5. Desconfortos e Riscos: O desconforto poderá existir devido ao tempo de duração ou pelo constrangimento na resposta de alguma das perguntas. Contudo, é assegurado o direito do participante em se recusar a responder, retirar seu consentimento ou interromper a sua participação. Em relação aos riscos destaca-se a quebra de sigilo, a qual pode ocorrer de forma involuntária e não intencional, porém, serão tomadas todas as precauções recomendadas e possíveis para que isso não aconteça. Outro risco, é a possibilidade de os participantes serem parcialmente identificados na interpretação dos resultados, dessa maneira, serão tomadas as providências para que características individuais não sejam associadas a identidade do participante.

6. Benefícios: A participação é voluntária e não trará qualquer benefício direto ao participante, mas proporcionará uma reflexão sobre o papel dos mecanismos de controle gerencial implementados pelo órgão público na relação de terceirização examinada.

7. Despesas e ressarcimento: As despesas necessárias para realização desta pesquisa são de responsabilidade dos pesquisadores e, por isso o participante não terá nenhum ônus e nem receberá nenhum valor pela participação.

8. Garantia de indenização: É garantida indenização no valor integral do prejuízo do participante em casos de danos materiais ou morais, comprovadamente, decorrentes da sua participação na pesquisa, por meio de decisão judicial ou extrajudicial.

9. Garantia de esclarecimento, liberdade de recusa e garantia de sigilo: O participante será esclarecido sobre a pesquisa em qualquer aspecto que desejar e é livre para recusar-se a participar, retirar seu consentimento ou interromper a participação a qualquer momento. A sua participação é voluntária e a recusa não irá acarretar qualquer penalidade. Além disso, os pesquisadores irão tratar a sua identidade com padrões profissionais de sigilo.

10. Acesso aos dados: Apenas os pesquisadores envolvidos terão acesso aos documentos e cópias, assegurando a confidencialidade e o conteúdo dos materiais. É garantido que os

documentos em posse dos pesquisadores serão arquivados em local seguro e assegura-se a destruição das cópias dos documentos analisados após cinco anos da conclusão da pesquisa.

11. Confidencialidade: É garantida a confidencialidade dos dados. Eles serão analisados sob a perspectiva de identificação de padrões, ou seja, serão tratados de forma agrupada e/ou comparativa, preservando a confidencialidade dos participantes.

12. Em caso de dúvidas: entrar em contato com o pesquisador responsável no telefone (48) 999920687; ou através do e-mail tiago.nvs@hotmail.com.

13. Os pesquisadores têm capacidade profissional adequada para desenvolver suas funções nesta pesquisa que visa investigar qual o papel dos mecanismos de controle gerencial nas relações de terceirização no setor público.

14. Você receberá uma via deste documento assinada por você e pelo pesquisador. Por isso pede-se seu consentimento: Eu,

_____, compreendo meus direitos como um participante e voluntariamente consinto em participar deste estudo e em ceder meus dados para a realização desta pesquisa. Compreendo sobre o que, como e porque este estudo está sendo feito.

Local e data: _____; ____/____/____.

Assinatura do participante

Assinatura do pesquisador

APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTAS

Bloco 1 - Dados do entrevistado

Gênero:
Idade:
Formação:
Cargo:
Tempo de trabalho no cargo:
Tempo de trabalho na organização:
Principal função dentro da organização:

Bloco 2 – Atributos da transação

<p>1) Especificidade de ativos (Fonte: Brown e Potoski (2003b); Ditillo et al. (2015); Johansson et al. (2016); Langfield-Smith e Smith (2003); Van der Meer-Kooistra e Vosselman (2000)).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Necessidade de investimentos exclusivos e significativos do comprador para os serviços; • Necessidade de adaptações dos fornecedores às normas e padrões tecnológicos do comprador; • Nível de dispêndio de tempo, investimento e treinamento para mudar de fornecedores para os serviços.
<p>2) Mensurabilidade dos serviços (Fonte: Brown e Potoski (2003b); Ditillo et al. (2015); Langfield-Smith e Smith (2003); Van der Meer-Kooistra e Vosselman (2000); van Genugten (2010)).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Definição e especificação dos serviços nos contratos; • Padronização das tarefas; • Nível de facilidade em identificar medidas de desempenho para os serviços; • Nível de facilidade em medir os resultados dos serviços prestados pelos fornecedores; • Nível de facilidade em monitorar as atividades desenvolvidas pelos compradores para entregar os serviços.
<p>3) Incerteza ambiental (Fonte: Cristofoli et al. (2010), van Genugten (2010); Johansson et al. (2016)).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Previsibilidade do ambiente da execução contratual; • Quantidade de fornecedores para os serviços; • Nível de influência dos consumidores dos serviços na continuidade da execução contratual; • Nível de influência dos processos, das demandas políticas, e das crises na continuidade da execução contratual;
<p>4) Interdependência das tarefas (Fonte: Chenhall (2003); Dekker (2004); Ditillo et al. (2015); Johansson et al. (2016)).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nível de dependência da prestação dos serviços com outras áreas ou unidades do comprador; • Nível de dependência de outras áreas ou unidades com o desempenho do comprador; • Nível de dependência do fornecedor com o órgão comprador para obter insumos para prestar o serviço; • Nível de dependência do fornecedor com o órgão comprador para a execução de todas as etapas do processo antes da entrega final do serviço.
<p>5) Complexidade das tarefas (Fonte: Dekker (2004); Johansson et al. (2016)).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quantidade de áreas/unidades/funções/pessoas diferentes do comprador envolvidos na entrega dos serviços; • Necessidade de formação ou habilidades técnicas específicas para a realização dos serviços.

Bloco 3 – Mecanismos de controle

<p>1) Controle de resultados (Fonte: Anderson e Dekker (2014); Dekker (2004); Johansson et al. (2016); Merchant e Van der Stede (2012); Ouchi (1979)).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estabelecimento de metas e indicadores de desempenho específicas para os serviços contratados;

<ul style="list-style-type: none"> • Medição e avaliação do alcance das metas pelo comprador; • Monitoramento das metas de desempenho pelo comprador; • Necessidade de prestação de contas ao comprador em relação às metas de desempenho; • Feedback do comprador sobre os resultados alcançados.
<p>2) Controle de comportamento (Fonte: Anderson e Dekker (2014); Dekker (2004); Johansson et al. (2016); Merchant e Van der Stede (2012); Ouchi (1979)).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Nível de monitoramento/supervisão do comprador das regras e procedimentos estabelecidos (por exemplo, rotinas e instruções de trabalho) para os fornecedores; • Implementação de avaliação pelo comprador das regras e procedimentos que são usados para a entrega das atividades; • Feedback do comprador sobre as regras e procedimentos implementados; • Revisão (modificação) das regras e procedimentos quando os resultados desejados não são obtidos pelos fornecedores; • Exigência periódica de relatórios sobre o cumprimento de regras e procedimentos ou para avaliar os métodos de trabalho; • Existência de sanções aos fornecedores pelo não cumprimento das regras e procedimentos acordados.
<p>3) Controle social (Fonte: Anderson e Dekker (2014); Dekker (2004); Johansson et al. (2016); Langfield-Smith e Smith (2003); Merchant e Van der Stede (2012); Ouchi (1979); van der Meer-Kooistra e Vosselman (2000), Vosselman e van Der Meer-Kooistra (2006)).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Existência de programa ou capacitação para os fornecedores; • Existência de reuniões para criar e desenvolver laços relacionais; • Informação sobre comportamento aceitável e normas para a realização do serviço; • compartilhamento com os fornecedores de valores, objetivos, indicadores e metas a serem seguidos; • Papel da confiança nesses relacionamentos; • Possíveis riscos da contratação; • nível de influência da legislação na elaboração dos contratos; • Nível de influência das contratações anteriores ou da reputação do mercado para esses serviços na elaboração e execução dos contratos; • Nível de influência das qualificações técnicas dos fornecedores na execução dos contratos; • Existência de tomada de decisão e solução de problemas de maneira conjunta; • Existência de contatos pessoais regulares e comunicação intensa com os representantes dos fornecedores; • Nível de confiabilidade dos fornecedores para iniciar, progredir e concluir suas atividades.

APÊNDICE D – QUESTIONÁRIO

Informações ao participante

Prezado Participante,
 Gostaríamos de convidá-lo(a) a participar da pesquisa que apresenta as seguintes características:
Título da pesquisa: Terceirização de serviços no setor público e os mecanismos de controle gerencial para cooperação e coordenação de atividades.
Objetivo principal: investigar qual o papel dos mecanismos de controle gerencial em relações de terceirização no setor público.
 Além de responder as perguntas seguintes, favor descrever algumas informações relevantes sobre os contratos terceirizados de limpeza e conservação da PTM e que tenham relação com o item. Relate situações já vividas na Procuradoria ou ainda problemas ou sugestões de melhoria para cada aspecto.

Bloco 1 - Dados do entrevistado

Gênero:
 Idade:
 Formação:
 Cargo:
 Tempo de trabalho no cargo:
 Tempo de trabalho na organização:
 Principal função dentro da organização:

Bloco 2 – Mecanismos de controle

<p>4) Controle de resultados (Fonte: Anderson e Dekker (2014); Dekker (2004); Johansson et al. (2016); Merchant e Van der Stede (2012); Ouchi (1979)).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • O MPT estabelece metas de desempenho específicas para os serviços fornecidos pelas empresas terceirizadas? • O MPT mede e avalia o alcance das metas? • O MPT monitora até que ponto a empresa terceirizada atende às metas de desempenho? • Caso a empresa terceirizada não atingir as metas de desempenho precisará explicar-se ou prestar contas ao MPT? • O MPT fornece feedback sobre até que ponto os objetivos foram alcançados?
<p>5) Controle de comportamento (Fonte: Anderson e Dekker (2014); Dekker (2004); Johansson et al. (2016); Merchant e Van der Stede (2012); Ouchi (1979)).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Existe monitoramento/supervisão com base na medida em que as empresas terceirizadas seguem regras e procedimentos estabelecidos (por exemplo, rotinas e instruções de trabalho)? • Existe a avaliação do MPT de regras e procedimentos que são usados para uma determinada tarefa? • O MPT revisa (modifica) regras e procedimentos quando os resultados desejados não são obtidos? • O MPT dá feedback sobre a maneira pela qual são realizadas as metas de desempenho das empresas terceirizadas? • O MPT exige periodicamente relatórios sobre o cumprimento de regras e procedimentos ou para avaliar os métodos de trabalho? • Existem sanções se as empresas terceirizadas não cumprirem as regras e procedimentos acordados?
<p>6) Controle social (Fonte: Anderson e Dekker (2014); Dekker (2004); Johansson et al. (2016); Langfield-Smith e Smith (2003); Merchant e Van der Stede (2012); Ouchi (1979); van der Meer-Kooistra e Vosselman (2000), Vosselman e van Der Meer-Kooistra (2006)).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • O pessoal da empresa terceirizada participa de algum programa ou treinamento do MPT? • O pessoal da empresa terceirizada participa de reuniões que o MPT organiza para criar e desenvolver laços relacionais? • O MPT informa sobre o que considera comportamento aceitável e normas para o seu serviço?

- O MPT descreve valores, metas e objetivos para serem seguidos (por exemplo, documentos de visão e missão, políticas gerais, documentos de valor)?
- São realizados contatos pessoais regulares e comunicação intensa com os representantes dos fornecedores?

ANEXO A – AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DO ESTUDO DE CASO



MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

Procuradoria Regional do Trabalho da 12ª Região
Chefia de Gabinete do Procurador-Chefe
Rua Paschoal Apóstolo Pitsica, 4876 - Agronômica - Florianópolis/SC - CEP 88025-255
Tel. (48) 3251-9900 - www.prt12.mpt.mp.br

Processo: PGEA 20.02.1200.0000395/2020-71

Partes: Requerente(s): Tiago Roberto Lopes das Neves

Assunto: TEMAS: 01.01.01.03. - Protocolo / Expedição

Observação: Solicitação de realização de pesquisa

DECISÃO nº 110.2020

Autorizo, como requer, tendo em vista a importância do estudo para o desenvolvimento e qualificação do Servidor, assim como a ausência de prejuízo à Instituição e a potencial utilidade do estudo para os trabalhos da Regional.

Florianópolis, 12 de junho de 2020

(assinado eletronicamente)

MARCELO GOSS NEVES

Procurador-Chefe