

Problemas de agência no setor público: o papel dos intermediadores da relação entre poder central e unidades executoras

Clara Brando de Oliveira

Fundação Getúlio Vargas / Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas
Rio de Janeiro / RJ — Brasil

Joaquim Rubens Fontes Filho

Fundação Getúlio Vargas / Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas
Rio de Janeiro / RJ — Brasil

Este trabalho visa identificar o efeito da alocação de indivíduos, definidos na literatura como burocratas de médio escalão, na intermediação das relações entre a direção superior do Poder Executivo e as secretarias de Estado na relação principal-agente no âmbito da administração pública. Com base em entrevistas em profundidade com analistas de gerenciamento de projetos e metas, intermediadores da relação de agência entre a Casa Civil e unidades executoras de projetos da Prefeitura do Rio de Janeiro, foram examinados os efeitos de sua intermediação sobre os problemas de agência na estrutura hierárquica da administração pública decorrentes de diferenças de motivações e objetivos entre as partes, assimetrias de informação, propensões ao risco e distintos horizontes de planejamento. Os resultados mostraram os benefícios dessa intermediação para reduzir os problemas de agência, com efeitos sobre as diferenças de motivações e assimetrias de informação.

Palavras-chave: problema de agência; gestão municipal; assimetria de informações; administração pública, burocrata de médio escalão.

Los problemas de agencia en el sector público: el papel de mediadores entre la administración central de la municipalidad y los órganos ejecutivos

Este estudio tiene como objetivo identificar el efecto de intermediación desempeñada por funcionarios especializados, los burócratas del escalón intermedio, en la relación entre la dirección de la rama ejecutiva y las secretarías de Estado, considerando la relación principal-agente en la administración pública. Basado en entrevistas con analistas de proyectos y objetivos de gestión, los intermediarios de la relación entre la Casa Civil y unidades ejecutoras de proyectos de la municipalidad de Rio de Janeiro, se examinaron los efectos de su intermediación en la reducción de las diferencias en las motivaciones y objetivos entre las partes, las asimetrías de información y diferentes propensiones a riesgo y horizontes de planificación, con evidencias de efectos positivos sobre los dos primeros.

Palabras clave: problema de agencia; gestión municipal; asimetría de información; administración pública; burócratas del escalón intermedio.

Agency problems in the public sector: the role of mediators between central administration of city hall and executive bodies

This article aims to identify the effects of mid-level bureaucrat's allocation in the intermediation of relations between the main authority of a city's executive branch and the city's secretariat, considering the principal-agent relationship in public administration. The study interviewed analysts responsible for goal and project management who mediate the agency relationship between the Chief of Staff and the executive bodies implementing projects put forward by Rio de Janeiro's City Hall, in order to examine the effects of the analysts' intermediation in terms of reducing agency problems. The agency problems referred to in the article are due to public administration's hierarchical structure, resulting from the differences in motivation and goals of the actors, information asymmetries, risk propensity and different planning horizon. Results show this intermediation is positive to reduce agency problems, impacting in terms of difference in motivation and information asymmetries.

Keywords: agency problem; city management; information asymmetry; public administration; mid-level bureaucrats.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612171397>

Artigo recebido em 1ª nov. 2016 e aceito em 29 jun. 2017.



1. INTRODUÇÃO

Neste estudo, o setor público é analisado segundo um conjunto integrado de secretarias, unidades e organizações públicas diversas que comportam vários arranjos contratuais nos quais há uma parte que delega atividades (principal) e outra que as executa (agente). Segundo essa visão contratual, diversos problemas e custos estão envolvidos nessas relações, discutidos principalmente pela teoria da agência entre outros arcabouços teóricos originados na nova economia institucional (NEI).

Para essa corrente teórica, as relações de agência são onipresentes na sociedade, na economia e em diversas ciências (Eisenhardt, 1989; Przeworski, 2003). Schillemans (2013) acrescenta que, nas últimas décadas, uma ampla gama de reformas vem, implícita ou explicitamente, sendo modelada em torno da teoria da agência em diversos países. Para Przeworski (2003), a questão da adequada configuração dos contratos entre principal e agente é de grande importância, tendo em vista que o desempenho da economia, de maneira holística, depende do desenho das instituições reguladoras dessa relação.

A teoria da agência objetiva lidar com os problemas que surgem com a separação entre propriedade e gestão, chamados problemas de agência, e tem representado a perspectiva teórica dominante aplicada aos estudos de governança corporativa (Daily, Dalton, Cannella, 2003), mas sua utilização tem permeado inúmeros outros setores, em especial o setor público e suas relações internas e externas, como nos processos de terceirizações e parcerias público-privadas. Sua premissa básica é que, se ambas as partes em um relacionamento principal-agente buscam maximizar sua função utilidade, nem sempre o agente vai agir no melhor interesse do principal. O principal pode limitar interesses divergentes aos seus estabelecendo incentivos apropriados para o agente e incorrendo em custos de monitoramento delineados para limitar extravagâncias ou atividades anômalas do agente.

De modo geral, o problema do principal-agente remete a questões de informações e esquemas de incentivos. Os problemas de agência podem ter origem não apenas nas diferenças de motivação e objetivos entre principal e agente, como também na assimetria de informação, preferência de risco das partes e horizonte de planejamento (Eisenhardt, 1989).

No âmbito do Estado, de forma ampla, e no aparelho de Estado, de forma mais específica, estão presentes diversas relações de agência, como discutido por Przeworski (2003), exemplificadas pelos contratos tácitos ou explícitos entre os cidadãos e os políticos, o Estado e o sistema econômico, e os políticos e a burocracia. É no âmbito desta última relação que se insere este trabalho.

Embora mais evidentes na administração indireta, os problemas de agência também podem se tornar graves na administração direta, particularmente em contextos políticos caracterizados por mecanismos de coalizão. Conforme definido por Abranches (1988:21), o presidencialismo de coalizão que caracteriza o modelo brasileiro, “além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o ‘presidencialismo imperial’, organiza o Executivo com base em grandes coalizões”, o que produz uma elevada fragmentação do controle ministerial pelos partidos, fragilizando o comando no Poder Executivo e ampliando as condições para o *rent-seeking* pelos partidos da coalizão ou pela própria burocracia.

Neste trabalho, a experiência recente da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro no direcionamento desses problemas é investigada, buscando-se compreender de que forma a introdução de um indivíduo, servidor público, como intermediador da relação entre o poder central e os órgãos da administração pública influencia na redução dos problemas de agência entre as partes. Foram analisados os Acordos de Resultado firmados anualmente entre o Escritório de Gerenciamento de

Projetos da Secretaria Municipal da Casa Civil, caracterizado como principal, e os órgãos e entidades da administração direta e indireta municipal, como agentes executores. Intermediando essa relação de agência, figura o analista de gerenciamento de projetos e metas (AGPM), cargo instituído pela Lei nº 5.595/2013 e cujas principais incumbências relacionam-se com o acompanhamento das rotinas dos órgãos e entidades da Prefeitura e do andamento das metas dispostas no Acordo de Resultados.

Assim, constitui o objetivo geral deste trabalho a identificação da forma por meio da qual o AGPM afeta os problemas de agência no âmbito da relação entre o Escritório de Projetos e os órgãos e entidades executores dos projetos e metas estratégicos, a partir da percepção desses atores quanto ao resultado de suas ações na minimização desses problemas.

Ao examinar o papel do AGPM e sua atuação nesse relacionamento, o estudo também busca contribuir para a literatura sobre o burocrata de médio escalão, ou BME (Cavalcante e Lotta, 2015; Oliveira e Abrucio, 2011; Luz, Gobbo e Lavarda, 2013), ator entendido como essencial para a gestão de processos integradores (Lavarda, Canet-Giner e Peris-Bonet, 2010), como aqueles que são aqui estudados, e para o próprio desempenho organizacional (Currie e Procter, 2005).

Compreender o papel do BME pode representar, ainda, uma tentativa de relacionar a atuação dos políticos e da administração de topo, onde as políticas são construídas, com a prática da burocracia ao nível da rua (*street level bureaucracy*), onde essas políticas são implementadas, reinterpretadas pela “ideologia ocupacional e profissional” desse grupo e transformadas pelas operações diárias e pelo contato com os cidadãos (Lipsky, 2010). Representa, ainda, uma tentativa de revisitar sua importância ante as críticas que tem recebido de teóricos associados à corrente do *new public management*, orientados, segundo princípios de eficiência, para reduzir os níveis hierárquicos e eliminar as funções intermediárias (Chen, Berman e Wang, 2017).

2. O PROBLEMA DE AGÊNCIA NO SETOR PÚBLICO

O aspecto econômico das organizações tem sido objeto de muitos estudos acadêmicos, a partir do artigo seminal de Coase (1937), que impulsionou a difusão dos conceitos da NEI. Esse conjunto teórico está alicerçado no estudo da organização (firma) em termos de contratos, formais ou não, firmados entre partes (Nilakant e Rao, 1994). Conforme Fama (1980) e Jensen e Meckling (1976), as organizações podem ser compreendidas como um ambiente no qual se observa uma rede complexa de contratos entre principais e agentes, umnexo de contratos, em que a propriedade se torna irrelevante.

O estabelecimento de contrato onde se delega certo nível de autoridade para tomar decisões quanto à execução de uma atividade por uma parte em nome de outra é o fundamento da teoria da agência. O contrato é o instrumento por meio do qual o principal encarrega o agente de atuar em seu nome. A essa relação contratual atribui-se o nome de relação de agência (Schillemans, 2013). Como consequência da relação de agência, surgem os problemas e a ocorrência de custos para sua minimização — seja no âmbito da administração privada ou da administração pública (Attila, 2012; Yesilkagit, 2004).

A teoria da agência se insere no campo da nova economia institucional (NEI), que abarca um conjunto de teorias que estudam as organizações com base em formas complexas de contratação e entendem que relações econômicas podem ocorrer fora dos moldes de transações de mercado tradicionais e, nem por isso, constituem falhas de mercado (Nilakant e Rao, 1994). Ménard e Shirley (2014) afirmam, entretanto, que o foco da NEI é bastante abrangente, pois examina, no nível microanalítico,

as organizações e seus impactos nas políticas públicas. Para eles, a NEI promove explicações dinâmicas, e não estáticas, para a evolução econômica, é receptiva com relação a abordagens interdisciplinares e comporta espaço para estudos de caso e outras metodologias não matemáticas.

Jensen e Meckling (1976) definem a relação de agência como um contrato no qual uma parte (o agente) é encarregada de executar determinada atividade em nome de outra parte (o principal). A teoria enfatiza a busca pelo modelo de contrato que melhor governa o acordo entre o principal e o agente — ambos considerados agindo segundo comportamento racional e motivados por interesses próprios — e permite minimizar os custos desse contrato (Downs, 1964; Eisenhardt, 1989).

O desafio maior do principal é assegurar que seu interesse será cumprido pelo agente. Deve-se comparar as vantagens de um contrato baseado em um comportamento específico por parte do agente com as de um contrato que vise à entrega de resultados predefinidos. Em contexto onde se tem acesso à informação completa e o principal tem condições de observar as ações do agente, Eisenhardt (1989) alega que o modelo de contrato mais eficiente é aquele baseado no comportamento do agente; do contrário, o contrato deve ser firmado com base na entrega de resultados.

Eisenhardt (1989) propõe que o contrato é apenas uma metáfora ilustrativa da relação de agência e essa afirmativa é corroborada por Przeworski (2003), que alega que o acordo entre as partes pode ser explícito ou implícito e a relação de agência encontra-se onipresente na sociedade, manifestando-se entre gerentes e empregados, proprietários e administradores, e inclusive no setor público, entre os cidadãos e os políticos, e os políticos e a burocracia. Buchanan (1975) adota a visão de que o Estado, representado por políticos democraticamente eleitos, é o agente das demandas dos cidadãos, a quem cabe o título de principal. É em nome destes últimos que os políticos e burocratas tomam as decisões coletivas e definem políticas públicas, conforme afirmam os autores.

O bom desempenho das empresas, dos governos e da economia, de maneira geral, está diretamente relacionado com a adequada estruturação das relações agente-principal (Przeworski, 2003). A busca pela melhor configuração contratual entre principal e agente se dá nos termos de determinadas premissas, descritas por Eisenhardt (1989), com relação a informações, pessoas, organizações.

O agente dispõe de informações sobre requisitos e resultados de suas atividades, que são desconhecidas e, muitas vezes, inobserváveis pelo principal, constituindo fonte de diversos problemas de agência (Attila, 2012). Assim, é premissa da teoria da agência a existência de assimetria de informação dentro das organizações, o que cria condições para a ocorrência de problemas sistemáticos de credibilidade das informações trocadas entre principal e agente.

Para Schillemans (2013), o cerne da teoria é justamente a incompatibilidade de interesses entre agentes e principais autocentrados, sendo os indivíduos orientados para atender a seus interesses e maximizar sua própria função utilidade. O principal mostra-se mais tolerante a riscos do que o agente, uma vez que é capaz de diversificar seu *portfolio* de investimentos, mostrando-se indiferente ao risco não sistemático — aquele ligado a um projeto ou investimento específico — enquanto o agente mostra-se avesso a riscos, uma vez que dificilmente consegue diversificar seu *portfolio*, estando sua remuneração e seu *status* atrelados à sua performance em relação a determinado contrato (Lane, Cannella e Lubatkin, 1998). Ademais, em decorrência da racionalidade limitada dos indivíduos, caracterizada pela posse limitada de informações, pelas limitações cognitivas e de tempo, da complexidade (árvore de decisão custosa, impedindo antecipação) e do risco e incerteza, multiplicam-se as possibilidades de oportunismo gerencial exemplificado pela manipulação de assimetrias de informação para apropriação de fluxo de lucros (ou benefícios) e os problemas de seleção adversa e risco moral (Fiani, 2002).

Os problemas decorrentes de uma relação de agência impõem ao principal custos (de agência) para sua minimização. O primeiro desses problemas remete à existência de metas divergentes entre agente e principal, dada a premissa de que ambas as partes procuram maximizar sua função utilidade precípua a partir da relação contratual e que, portanto, existem boas razões para se acreditar que o agente não agirá sempre com base nos interesses do principal (Lane, Cannella e Lubatkin, 1998). As assimetrias de informação entre o principal e o agente, por sua vez, criam condições para que este reporte informações incompletas ou tendenciosas, voluntariamente ou não. Para Williamson (1987), a ação oportunista é sempre maliciosa e envolve mentira, roubo, trapaça e formas sutis de fraude. Esse oportunismo, na teoria da agência, manifesta-se tanto *ex ante* quanto *ex post* em relação ao momento da contratação, traduzindo-se nos problemas de seleção adversa e de risco moral, respectivamente.

As preferências distintas quanto aos riscos tornam-se problemáticas a partir do momento em que principal e agente precisam compartilhar os mesmos riscos por força do contrato (Nilakant e Rao, 1994), embora tenham distintas predisposições ao risco sistemático e não sistemático. Por fim, o problema de agência ligado à incompatibilidade de horizontes de planejamento se dá em razão da relação de transitoriedade que o agente tem com a organização, enquanto para o principal, em geral, o vínculo apresenta um caráter mais permanente. Guimarães dos Santos (2015) alega que, frequentemente, o agente necessita alocar esforços em ações cujos efeitos se dão no curto ou no longo prazo, e que sua preferência costuma ser pelas ações que trazem resultados no curto prazo, caracterizando o que denomina como comportamento de miopia gerencial.

Segundo Jensen e Meckling (1976), os custos de agência podem ser de três tipos: custos de monitoramento (*monitoring costs*), custos de obrigação (*bonding costs*) e perdas residuais (*residual loss*). O rol de custos de monitoramento não se exaure com a mensuração e a observação diretas do agente, incluindo também os esforços por parte do principal no sentido de controlar as ações do agente por meio de restrições orçamentárias, políticas de compensação, regras de operação, auditorias, contratações e treinamento para dirigentes de alto escalão.

No setor público, as relações de agência são tratadas frequentemente sob a ótica da teoria da escolha pública, que considera que cabe ao Estado, representado pelos políticos democraticamente escolhidos para ocupar seus postos, promover políticas públicas que sirvam aos interesses da sociedade civil (Lemieux, 2015). Silva (1996) afirma ser possível identificar, nesse contexto, uma relação de agência onde o eleitor se coloca como principal e o Estado como agente. Não havendo razões para acreditar que o comportamento dos indivíduos com relação a decisões públicas será fundamentalmente diferente daquele observado em escolhas particulares, e somando-se a isso o fato de que os indivíduos procuram maximizar a satisfação dos seus próprios interesses, tem-se que, em regimes democráticos, políticas de governo refletirão irracionalidades das pessoas comuns (Buchanan e Tullock, 1962; Viscusi e Gayer, 2015).

Do ponto de vista da escolha pública, o Estado não é uma entidade dominante, mas sim o produto de trocas políticas, que existe com o intuito de servir à sociedade (Buchanan, 1975). Esse raciocínio se assemelha ao conceito de relação de agência de Jensen e Meckling (1976), considerando-se que a sociedade civil pode ser encarada como o principal e o Estado, o agente. As decisões tomadas pelos burocratas consistem nas escolhas públicas, que tratam, basicamente, da definição de quais bens públicos devem ser produzidos e em qual quantidade (Silva, 1996).

Utilizando a teoria da agência para estudar as relações no âmbito do estado, Przeworski (2003) analisa que três tipos de relações de agência devem ser considerados: entre o Estado e os agentes econômicos privados; entre os cidadãos e os políticos; e entre os políticos e a máquina pública, isto é, a burocracia. Esta última relação implica, inevitavelmente, a delegação do Estado para a burocracia dos serviços que o governo deve prestar aos cidadãos — sendo essa delegação de uma atividade a condição básica à ocorrência da relação de agência (Eisenhardt, 1989). Para Yesilkagit (2004), ocorre então uma tensão fundamental entre delegação de tarefas, controle político e prestação de contas para a sociedade civil.

Gains, John e Stoker (2008) alegam existir uma batalha constante entre políticos (principal) e burocratas (agente) sustentada pelo fato de estes possuírem diversidade de informações e conhecimentos técnicos acerca das atividades que executam, fora do fácil alcance daqueles. Os políticos, contudo, têm condições de aumentar ou reduzir a discricionariedade da burocracia por meio da definição de regras, e que burocratas, apesar do interesse em manter seu poder discricionário e autonomia, não têm alternativa a não ser trabalhar com a máquina pública da forma como ela é legalmente desenhada.

Przeworski (2003) aponta que, não necessariamente, os burocratas possuem objetivos coincidentes com os dos políticos ou os dos cidadãos, o que constitui um dos problemas de agência destacados por vários autores: o desalinhamento de metas entre principal e agente. Isso, de acordo com Gains, John e Stoker (2008), pode fazer com que o burocrata adote políticas públicas de sua preferência em detrimento daquelas que interessam aos políticos.

Yesilkagit (2004) sugere duas modalidades de controle que os políticos podem adotar quanto à ação dos burocratas, sendo uma delas *ex ante* e outra *ex post*. Enquanto principal, os políticos podem exercer controle *ex ante* sobre a burocracia por meio da definição das leis, das regras e do próprio desenho da organização, limitando as opções de atuação dos burocratas e buscando garantir que as alternativas possíveis convirjam com seus interesses. O controle *ex post* pode se dar por meio de sanções — cortes orçamentários, troca de gestores ou revisão das incumbências e atribuições da organização — ou de monitoramento — ouvidorias, pesquisas, sindicâncias e fiscalização da mídia e da sociedade civil.

Uma questão problemática, ressaltada por Bevan e Hood (2006), na relação entre a alta gestão política de organizações públicas e gestores executores de políticas públicas diz respeito ao *gaming* na busca pelo atingimento de metas fixadas. Os autores definem o *gaming* como ações subversivas que levam ao atingimento da meta, em termos meramente numéricos, mas não ao cumprimento efetivo do objetivo ao qual aquela meta se propunha. A dificuldade de acompanhamento, por parte dos políticos, dos esforços empreendidos pela burocracia está ligada ao risco moral, conflito de agência decorrente das assimetrias de informação entre agente e principal posteriormente ao estabelecimento do contrato (Fiani, 2002; Sung, 2005).

Deve ser observado, entretanto, que a modelagem das relações entre o sistema político e a burocracia pode ainda se tornar mais complexa quando a burocracia é analisada de forma não homogênea, separando-se as estruturas decisórias da elite política que compõe o alto escalão, os burocratas ao nível da rua responsáveis pela implementação das políticas e o escalão intermediário, ou BME, este um elemento importante na ativação do fluxo informacional, na minimização dos problemas de agência entre o órgão central e as secretarias, e na implementação dos projetos e estratégias (Barton e Ambrosini, 2013).

3. METODOLOGIA

Para avaliar o efeito da introdução de um indivíduo como mediador da relação entre poder central e órgãos da administração pública na redução dos problemas de agência, foi realizado estudo de caso na Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, a partir do comissionamento do analista de gerenciamento de projetos e metas (AGPM), servidor responsável por essa mediação.

A pesquisa iniciou-se por meio de análise documental com base em atas de reuniões voltadas para estruturação e acompanhamento dos Acordos de Resultados firmados entre o Escritório de Projetos e os órgãos e entidades da ponta, bem como em apresentações projetadas nesses encontros, referentes aos anos de 2014, 2015 e 2016. A análise não se restringiu à leitura desses documentos em sua versão final, mas contou com a verificação de versões iniciais, a fim de identificar informações que não foram trazidas ou foram apresentadas sob outro prisma nas discussões entre representantes do Escritório de Projetos e dos órgãos e entidades executores.

Posteriormente, foram realizadas entrevistas com AGPMs fundamentadas em roteiro de perguntas, apresentado em apêndice, elaboradas em torno dos quatro conjuntos de problemas de agência típicos descritos na literatura: as diferenças de motivação e objetivos entre principal e agente, a ocorrência de assimetrias informacionais, as distintas propensões ao risco e os diferentes horizontes de planejamento.

A coleta de dados ocorreu pela aplicação de entrevistas semiestruturadas com ocupantes do cargo de AGPM, totalizando 10 entrevistas, quando se avaliou ter atingido a saturação (Thiry-Cherques, 2009). A literatura acerca de técnicas usadas em pesquisas de cunho qualitativo indica que, embora a identificação do ponto de saturação abarque considerável nível de subjetividade, esse limite é atingido na 12ª entrevista e já é possível destacar os conceitos-chave no decorrer da sexta entrevista (Charmaz, 2006; Guest et al., 2006; Mason, 2010). Charmaz (2006) acrescenta que a quantidade apropriada de entrevistas depende da amplitude do escopo do estudo, bem como da complexidade do tema tratado. Realizando-se as entrevistas para esta pesquisa, a saturação foi observada pela redução do percentual de novas propostas ou ideias sobre o tema ao longo das conversas, o que ocorreu mais drasticamente da sétima para a oitava entrevista. Desse modo, optou-se por continuar com o trabalho de entrevistas até um total de 10, quando foram relacionados os principais conceitos de cada conversa e identificou-se, então, que se havia chegado ao ponto de saturação.

Para a seleção dos entrevistados, foi considerado que, de um total de 50 AGPMs em atuação, uma amostra adequada deveria procurar a representatividade do fenômeno, para o que se buscou tanto uma pluralidade de áreas de formação, distintos setores de atuação e principalmente áreas fim e meio, idade, tempo de atuação profissional, e de participação no serviço público, e essa heterogeneidade nas características dos entrevistados permitiu uma maior variedade nas respostas. Importante destacar o fato de que um dos autores deste estudo é ocupante do cargo de AGPM, o que traz, naturalmente, facilidades e limitações à coleta, exigindo cuidados adicionais nas análises e discussão dos resultados. O material coletado nas entrevistas foi transcrito, organizado em estruturas formais predefinidas e codificado de maneira a promover análise mais objetiva sobre os quatro conflitos de agência que constituem o foco da pesquisa.

4. A PREFEITURA E A CARREIRA DE ANALISTA DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS E METAS (AGPM)

A Prefeitura adotou em 2009 práticas de gestão e métodos eficientes voltados para resultados (PCRJ, 2012). O Sistema Municipal de Gestão de Alto Desempenho (SMGAD) compreende o desenvolvimento

de visão de longo prazo e de plano estratégico, detalhamento, organização e controle de projetos e metas estratégicos, elaboração de acordos de resultados e acompanhamento de todas essas iniciativas (Rio de Janeiro, 2013). As iniciativas, projetos e metas estratégicos desdobram-se anualmente em Acordos de Resultados, havendo uma lógica pré-acordada de bonificação mediante entrega dos itens estipulados nos acordos.

Nesse contexto, a Lei nº 5.595/2013 criou a carreira do servidor AGPM, considerada parte integrante do SMGAD. Esse servidor atua junto aos órgãos e entidades da administração municipal, acompanhando o planejamento e a execução dos projetos e metas, reportando seu *status* ao Escritório de Projetos e indicando, quando for o caso, desvios e incorreções no andamento das iniciativas estratégicas. Cabe ao AGPM encaminhar informes e relatórios de avanço das iniciativas estratégicas, subsidiando o acompanhamento do Escritório de Projetos, responsável por encaminhar essas informações ao prefeito. Com base na literatura sobre BME, o AGPM pode ser entendido como “um elo fundamental entre o topo e a base, entre decisões e regras e suas aplicações práticas, entre os múltiplos atores e seus entendimentos para a viabilização de ações conjuntas para a implementação de ações governamentais” (Pires, 2015:179).

O concurso público, por meio do qual ocorreu a contratação de 50 AGPMs em 2013, não foi restritivo quanto à formação acadêmica desses servidores, bastando que comprovassem nível superior completo. Isso evidencia que não se buscavam indivíduos que detivessem conhecimento específico e aprofundado em determinado tema, mas pretendia-se reunir profissionais generalistas com boa noção de gestão de projetos e acompanhamento de metas e indicadores, independentemente do setor onde estariam alocados. O conhecimento do AGPM, portanto, não chega, em termos de refinamento técnico, ao nível daquele dos funcionários dos órgãos e entidades da ponta. No entanto, a convivência diária com esses funcionários e a imersão total no contexto do órgão faz com que os AGPMs sejam capazes de fazer uma leitura muito mais verossímil da realidade da ponta do que os indivíduos que trabalham no Escritório de Projetos.

Com base nos Acordos de Resultados, o Escritório de Projetos é considerado o principal, e as unidades ou órgãos e entidades executoras como agentes. Na lógica de Przeworski (2003), esse é um exemplo de relação de agência entre políticos — representados pelo Escritório de Projetos — e burocracia — traduzida nos órgãos executores.

5. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Os resultados das entrevistas estão agrupados nas categorias relacionadas com o problema de agência, como identificado no referencial teórico, e expõem como o AGPM percebe seu papel e interage com esses conflitos no contexto da relação entre o Escritório de Projetos e os órgãos e entidades executores dos projetos e metas estratégicos. Na sequência à apresentação do resultado é desenvolvida a análise do tópico, à luz do referencial teórico.

A. DIFERENÇAS DE MOTIVAÇÕES E OBJETIVOS

Frequentemente um assunto é encarado de forma distinta pelos gestores do Escritório de Projetos e dos órgãos executores, ocorrendo inclusive atividades não previstas no plano estratégico e em seus desdobramentos anuais em Acordo de Resultados. Quando essa divergência ocorre, o comprome-

timento dos gestores de ponta com as metas e os projetos estratégicos é negativamente impactado. Entretanto, houve relatos de órgãos executores com interesses significativamente alinhados aos do Escritório de Projetos, mas os entrevistados apontam que esse alinhamento, quando existente, é temporário e vulnerável a fatores externos à relação contratual. Nessas situações, ocorre um alinhamento inicial, na ocasião da elaboração do Acordo de Resultados do órgão, quando o contrato é assinado, mas quando os gestores se deparam com agendas paralelas ou cortes orçamentários acabam se distanciando daquilo que havia sido previamente acordado.

O grau de convergência com objetivos do Escritório de Projetos varia entre funcionários de um mesmo órgão executor. Conforme apontado pelo entrevistado E6, “essa identificação é mais forte para os funcionários que trabalham próximos do gabinete do Secretário. Servidores de níveis hierárquicos mais baixos muitas vezes nem conhecem o plano estratégico e têm dúvidas sobre o Acordo de Resultados”. Foi indicado também que os gestores do Escritório de Projetos desconhecem diversos aspectos técnicos relativos ao negócio dos órgãos da ponta e por isso há grande dificuldade de alinhamento de motivação e objetivos entre unidades técnico-operacionais e o Escritório de Projetos.

Buscando aproximar os interesses das partes envolvidas no Acordo de Resultados, os AGPMs afirmaram procurar que os gestores dos órgãos compreendam os objetivos do Escritório de Projetos, mas atuam também encaminhando ao Escritório de Projetos os interesses dos gestores desses órgãos. Basicamente, os AGPMs se veem em uma posição que os permite colocar o ponto de vista de ambas as partes, requerendo melhores argumentos ou justificativas para seus pleitos, e dessa forma auxiliar na formação de um Acordo de Resultados mais razoável e equilibrado: “o AGPM, por pertencer ao Escritório de Projetos, conhece, naturalmente, seus objetivos, e como trabalha na ponta é sensível aos interesses do órgão da ponta. Assim é possível colocar tudo às claras” (E7).

Embora o AGPM seja funcionário do Escritório de Projetos, alguns manifestaram adotar postura menos neutra e agir como representante dos órgãos executores diante do Escritório de Projetos. Foi mencionado, por exemplo, que “o dia a dia do AGPM é tentar passar para o Escritório de Projetos um pouco da visão da Secretaria sobre os projetos e iniciativas estratégicas” (E8). Para o AGPM, o desgaste no relacionamento com os funcionários da ponta pode ser prejudicial ou mesmo impeditivo à execução do seu trabalho.

Esse resultado corrobora o exercício dos papéis de relacionamento ascendente do AGPM como sintetizador de informações e defensor de alternativas, propostos por Floyd e Wooldridge (1992), além da mera supervisão da execução dos objetivos. Chen, Berman e Wang (2017), em levantamento com administradores públicos em Taiwan, corroboraram também a evidência de ambos os papéis como também o predomínio do primeiro, em linha com as manifestações dos respondentes deste estudo.

O problema da incompatibilidade de objetivos entre principal e agente foi identificado no caso da relação entre Escritório de Projetos e as unidades, ou seja, os órgãos e as entidades executores das metas e dos projetos estratégicos. Tendo em vista que a unidade contratual analisada nesta pesquisa é o Acordo de Resultados firmado anualmente, do qual constam as metas para cada órgão ou entidade, entende-se que os objetivos do principal (Escritório de Projetos) estão ali elencados. O contrato, na lógica da teoria da agência, deve ser equacionado buscando maximizar, simultaneamente, a riqueza do principal e a utilidade do agente (Nilakant e Rao, 1994). Em se tratando do ambiente da Prefeitura, não faz sentido imaginar que o Escritório de Projetos espere obter retorno financeiro por meio do Acordo de Resultados.

A divergência entre os interesses do principal e do agente é evidenciada pelo fato de que nem todas as atividades executadas pelas unidades são contempladas no Acordo de Resultados, conforme destaca um dos entrevistados ao afirmar que “o atual plano estratégico só aborda uma parcela das atividades da Secretaria e, por isso, os funcionários veem seus interesses representados apenas em parte”. O agente possui, portanto, uma série de interesses que não estão entre os do principal, em um potencial desalinhamento. O AGPM alocado nos órgãos e entidades da ponta pode ser encarado como uma tentativa de monitoramento próximo por parte do Escritório de Projetos.

Os resultados demonstram que, quando os objetivos dos gestores e executores não coincidem, estes se veem desestimulados a cumprir o acordado, ratificando a premissa teórica de indivíduos autocentrados que procuram atender seus próprios interesses (Viscusi e Gayer, 2015). Esta pesquisa, contudo, identificou casos em que há alinhamento de interesses entre as partes nos casos em que projetos das unidades estão contemplados no plano estratégico em vigor e, conseqüentemente, no AR firmado com o Escritório de Projetos.

Como mecanismo de redução do problema de agência, o AGPM utiliza basicamente o diálogo com ambas as partes, e não outras estruturas de incentivos como propostas por Jensen e Meckling (1976). O fato de trabalhar fisicamente alocado no órgão da ponta permite que ganhe intimidade com os assuntos rotineiros do agente e enxergue com mais clareza seus objetivos. Em paralelo, tem condições de colocar para o órgão ou entidade da ponta os interesses do principal, o poder central. O esforço para abrandar o problema de motivações e objetivos distintos fica evidente nas palavras dos entrevistados E7 (“o AGPM, por pertencer ao Escritório de Projetos, conhece, naturalmente, seus objetivos, e como trabalha na ponta, é sensível aos interesses do órgão da ponta. Assim é possível colocar tudo às claras”) e E8 (“o dia a dia do AGPM é tentar passar para o Escritório de Projetos um pouco da visão da Secretaria sobre os projetos e iniciativas estratégicas”). Adquirindo a confiança do agente, o AGPM procura forçar uma aproximação da visão deste com a do principal e, dessa forma, reduz o problema de desalinhamento de meta entre Escritório de Projetos e órgão ou entidade executor. Em linha com o que Bresser-Pereira (2009) e Eisenhardt (1989) afirmam ser o cerne da teoria da agência, o AGPM propicia a elaboração de um Acordo de Resultados mais razoável tanto para o Escritório de Projetos quanto para o órgão executor onde está alocado.

Nem sempre, no entanto, o intermediário consegue manter sua neutralidade ao longo de todo o processo, pois o AGPM recebe arriscar a confiança que os gestores do órgão ou entidade da ponta depositam nele. Quando isso ocorre, a atuação do AGPM não promove qualquer impacto no problema de diferença de metas entre principal e agente.

B. ASSIMETRIAS DE INFORMAÇÃO

Anteriormente à criação do cargo de AGPM, o Escritório de Projetos não dispunha de meios efetivos para obtenção de informações acerca do histórico de desempenho e da capacidade dos órgãos e entidades executores: “antes dos AGPMs existirem, o Escritório de Projetos não conseguia informação praticamente nenhuma sobre a Secretaria” (E6). Atualmente, o AGPM identifica recursos — de natureza orçamentária, tecnológica ou humana — que são desperdiçados ou subaproveitados. Para os entrevistados, isso é uma evidência de que os órgãos e as entidades possuem mais condições de realizar entregas do que se dizem capazes. No entanto, o AGPM não detém ferramentas nem conhe-

cimento técnico acerca do negócio do órgão onde fica alocado para avaliar a representatividade dessas capacidades não demonstradas ou medir o impacto desses recursos no resultado final.

Eventualmente manifesta-se “uma cultura de resistência por parte da Secretaria muito forte, e seus funcionários escondem dos AGPMs o potencial dos seus recursos” (E8). Nessas situações, o AGPM consegue apenas ter uma visão superficial das verdadeiras capacidades do órgão ou entidade. Entretanto, nos casos onde o AGPM possui bons relacionamentos interpessoais com os funcionários do órgão executor, o acesso a processos e recursos disponíveis é facilitado.

Para a elaboração do plano estratégico e das metas do Acordo de Resultados, os entrevistados afirmam levar ao Escritório de Projetos a maior quantidade de informações possível para que “num próximo Acordo de Resultados as metas não fiquem muito surreais, muito fora das possibilidades do órgão” (E1). Entretanto, foi mencionada existência de “resistência cultural” de alguns órgãos e entidades, que não permite que o AGPM se integre minimamente aos processos que lá ocorrem, impedindo que ele acesse informações relevantes sobre desempenho pregresso.

Embora com exceções, a percepção é que os gestores das unidades executoras, em diversas ocasiões, manipulam os recursos disponíveis para que as metas acordadas sejam atingidas sem exigir todo o esforço previsto e combinado com o Escritório de Projetos. Muitas vezes as unidades não agem conforme o Acordo de Resultados em função de fatores políticos, cortes orçamentários ou troca de gerência. “Para a Secretaria não perder a meta, ela acaba tendo que dar um jeito de executar a tarefa de uma maneira qualquer, só para garantir aquele bônus” (E2).

Há AGPMs que entendem ser mais fácil para as unidades da ponta fazer uma interpretação intencionalmente distorcida das metas quando esta possui caráter essencialmente qualitativo. Nesses casos, os gestores dos órgãos e entidades não têm grandes dificuldades para “burlar o que foi acordado” (E5), não cumprindo suas atividades nos termos previstos. Mas houve também relatos de órgãos e entidades executores onde os AGPMs não identificam tentativas de camuflar as ações ou de empregar menos recursos e esforços que o acertado.

Quando a unidade não demonstra boa aceitação do AGPM em suas dependências, não permitindo que ele observe as ações dos gestores e sem acesso a informações sobre a situação dos projetos, o monitoramento das metas por parte do AGPM é superficial e irregular, tornando difícil identificar eventuais desvios na atuação dos gestores ou situar o Escritório de Projetos quanto ao *status* das metas. Mas quando o AGPM possui bom relacionamento interpessoal com os funcionários da unidade de ponta, ou conquista a confiança dos gestores, tem condições de obter ampla gama de informações e acompanhar diversos indicadores vitais para os projetos estratégicos.

Importante destacar que, antes de informar ao Escritório de Projetos sobre o monitoramento que vem realizando, o AGPM deixa claro aos gestores do órgão ou entidade quais informações serão enviadas, quais análises serão feitas e que tipo de implicação ou cobrança isso pode gerar futuramente:

A ideia é que nenhuma informação deixe de ser repassada ao Escritório de Projetos, mas o órgão deve sempre tomar conhecimento desse repasse. A confiança que os funcionários do órgão têm em nós tem muito peso porque sem ela o nosso trabalho fica praticamente inviável. Precisamos que os funcionários do órgão confiem na gente. [E2]

Questões políticas também podem afetar o envio de informações ao Escritório de Projetos. Os entrevistados colocaram que quando identificam que, por questões essencialmente políticas, o Escritório

de Projetos pode optar por não sancionar o órgão ou entidade da ponta no caso de tentativa de fugir ao combinado, decidem não reportar esse fato ao Escritório de Projetos. O raciocínio, nesses casos, é que isso pode gerar um estremecimento desnecessário na relação interpessoal com os funcionários do órgão ou entidade. Esse comportamento não é, no entanto, uma regra entre os AGPMs, pois há aqueles que afirmam categoricamente que não se omitem, transmitindo ao Escritório de Projetos toda aquela ação do órgão ou entidade onde está alocado que julgam poder impactar o andamento das metas estratégicas.

A análise desses resultados evidenciou a possibilidade de seleção adversa antes da instituição do cargo de AGPM, dada a ausência de mecanismos pelo Escritório de Projetos para aferição de informações sobre o histórico e a capacidade dos órgãos.

A ação oportunista *ex ante* do agente, transmitindo ao principal informações incompletas anteriormente à fixação das metas do Acordo de Resultados, que caracterizaria a seleção adversa (Williamson, 1987), pode ser configurada na resistência dos órgãos na transparência com o Escritório de Projetos sobre sua real capacidade, em linha com o conceito de *slack*, ou folga de ineficiência sujeita ao poder discricionário do gestor, como discutido por Moe (1984). O custo para o principal obter acesso a essas informações seletivamente sonegadas pelo agente é consideravelmente alto. No caso estudado, pode-se entender que o custo para o Escritório de Projetos acessar informações relativas aos reais recursos que os órgãos executores dispõem é aquele da contratação e alocação de AGPMs junto aos agentes.

Os resultados sugerem que a presença do intermediário no ambiente de trabalho do agente favorece o conhecimento dos recursos existentes. Identificou-se que os órgãos e entidades da ponta detêm recursos de ordem orçamentária, tecnológica ou humana, subaproveitados ou ociosos, fato que chega ao conhecimento do Escritório de Projetos pela atuação do AGPM. Segundo um dos entrevistados, “às vezes a cultura é muito resistente, (os funcionários dos órgãos) dizem que não tem gente suficiente, mas dá pra ver que há muita gente ociosa, que podia estar fazendo algum trabalho” (E5). O AGPM atua para reduzir o problema de seleção adversa pelo envio ao Escritório de Projetos de relatórios gerenciais com informações sobre o histórico do desempenho e a disponibilidade de recursos das unidades, na ocasião da elaboração do AR. O entrevistado E2 evidencia esse fato, afirmando que “combinei com o pessoal da Secretaria algumas rotinas de envio de dados, eles me mandam semanalmente ou mensalmente e aí eu consolido tudo num relatório mais gerencial”. Cabe destacar, contudo, que o AGPM não dispõe de mecanismos para avaliar eventuais informações omitidas pelo agente.

Assim como ocorre ação oportunista do agente antes da contratação, há também aquela posterior ao contrato, definida como risco moral (Moe, 1984; Sung, 2005). Os resultados apontam para a ocorrência frequente desse problema de agência no contexto analisado de forma muito semelhante àquela descrita por Eisenhardt (1989): os órgãos e entidades executores não empregam todo o esforço combinado com o principal e se esquivam de arcar com suas responsabilidades junto ao contrato.

A pesquisa demonstrou que as unidades podem agir em dissonância com o acordado com o Escritório de Projetos em razão de fatores políticos, cortes orçamentários ou mudanças na gestão. Independentemente dos motivos, os resultados permitem considerar que os órgãos buscam entregar o resultado esperado pelo Escritório de Projetos, ainda que por meios distintos dos fixados no Acordo de Resultados, visando garantir o recebimento da bonificação pecuniária. O entrevistado E3 embasa essa afirmação ao relatar que “há manipulação de recursos, de forma que a meta seja batida, mesmo que o serviço ao cidadão seja prestado de forma inconsistente”. Esse fato está em linha com o relatado

por Bevan e Hood (2006) a respeito da prática de *gaming* — atingimento das metas sem que se atinja o efetivo objetivo finalístico proposto no conteúdo da meta — em organizações públicas.

Todavia, a capacidade de reduzir o problema de risco moral pode ser influenciada pelo relacionamento interpessoal que o AGPM possui com os funcionários dos órgãos. A pesquisa indicou que AGPMs com melhores relacionamentos interpessoais dentro do ambiente de trabalho das unidades têm mais facilidade de observar suas ações e, conseqüentemente, de reduzir o problema de risco moral. Para o entrevistado E2, a atenuação do problema de risco moral é viável, pois “consegue construir uma boa relação com a equipe da Secretaria, e, por isso, eles são bem transparentes comigo e não se esforçam pra esconder informações”. Em contraposição, quando o AGPM é isolado dos processos do órgão ou entidade onde está alocado e não consegue desenvolver boa relação com os funcionários, o impacto da sua atuação com relação ao problema de risco moral é bastante reduzido.

C. PROPENSÃO AO RISCO

A percepção geral entre os AGPMs entrevistados é que os órgãos da ponta são consideravelmente mais preocupados com o atingimento das metas dos Acordos de Resultados que os gestores do Escritório de Projetos. Foram identificadas duas razões para essa diferença na visão de risco associado ao Acordo de Resultados: a primeira trata da imagem ou moral do órgão diante da Prefeitura como um todo, que pode ficar abalada caso o Acordo de Resultados não seja cumprido; a segunda é o bônus atrelado ao cumprimento desse acordo, que pode chegar a até dois salários para cada funcionário do órgão, sendo o grande elemento motivador para consecução das metas, pois “o órgão tem muito a perder caso não bata suas metas. O Escritório de Projetos, nem tanto” (E2).

O fato de alguns órgãos ou entidades não cumprirem os respectivos Acordos de Resultados em sua totalidade pode ser positivo para o Escritório de Projetos, já que isso seria uma evidência de que as metas fixadas são ousadas e, portanto, devem ser bonificados apenas aqueles que superarem as expectativas. Por outro lado, seria desmoralizante para o Escritório de Projetos caso se concretizasse a hipótese de os órgãos e entidades da ponta não atingirem suas metas de forma massiva, o que representaria inabilidade na elaboração dos Acordos de Resultados. No entanto, para os entrevistados, essa hipótese é improvável. A preocupação do Escritório de Projetos com relação ao atingimento das metas do Acordo de Resultados está diretamente relacionada com o alinhamento entre o disposto nesse acordo e as promessas de campanha feitas pelo prefeito. Quando esses dois fatores não estão fortemente relacionados, o envolvimento do Escritório de Projetos no que diz respeito aos esforços para atingimento das metas tende a ser menor.

No que tange a essa diferença entre a forma como os órgãos e entidades executores encaram o atingimento das metas do Acordo de Resultados, em termos de riscos associados, e como o Escritório de Projetos o faz, a percepção dos AGPMs entrevistados é que não há nada que se possa fazer a respeito. Foi indicado que “para o órgão o risco é bem maior e não tem como mudar isso” (E10).

O conflito de agência ligado às distintas inclinações ao risco manifesta-se, no âmbito da relação entre o Escritório de Projetos e os órgãos da ponta, na forma descrita por Lane, Cannella e Lubatkin (1998). Para eles, riscos não sistêmicos — aqueles que dizem respeito a um projeto ou contrato específico — não representam ameaça para o principal, apenas para o agente, cujo *portfolio* é de difícil diversificação. A incompatibilidade de propensão ao risco torna-se um problema de agência, uma

vez que principal e agente são forçados, via arranjo contratual, a compartilhar os mesmos riscos (Nilakant e Rao, 1994).

Os resultados mostraram que órgãos executores apresentam maiores preocupações com o cumprimento das metas que o Escritório de Projetos, em linha com a teoria. É possível traçar um paralelo entre a literatura e as razões que justificariam a preocupação maior do agente: a preservação do moral do órgão diante da Prefeitura e a possibilidade de recebimento de bonificação pecuniária significativa. No primeiro caso, o agente considera sua reputação e a forma como outros atores avaliam sua atuação junto aos interesses do principal, caracterizando um mecanismo de controle externo (Saltaji, 2013). No segundo, as referências (Guimarães dos Santos, 2015; Misangyi e Acharya, 2014) trazem a necessidade da instituição de mecanismos de recompensa ao agente conforme o desempenho geral da organização, que consiste em um sistema de controle interno.

Contudo, contrariando a teoria, os gestores do Escritório de Projetos podem encarar de forma relativamente positiva a não consecução de certo número de metas. A lógica é que, para fazer jus a uma política meritocrática coerente, apenas aqueles que apresentam melhor performance devem ser premiados, sendo necessário que haja falhas para promover o mérito. Além disso, foi identificado que o principal na relação com as unidades pode demonstrar mais interesse no cumprimento de certos itens do Acordo por questões eminentemente políticas.

Quanto ao problema das distintas propensões ao risco, os resultados da pesquisa indicam não haver mecanismos para que o AGPM atue no sentido de reduzir ou influenciar nessa situação. O entendimento é que cada parte encara o risco associado ao Acordo de Resultados de uma forma específica, e que não há ações que possam tomar para alterar essa realidade. Os próprios entrevistados reconhecem que “o órgão tem muito a perder caso não bata suas metas. O Escritório de Projetos, nem tanto” (E2) e que “o Escritório de Projetos não se abala se a secretaria não bater o Acordo de Resultados” (E5).

D. DIFERENTES HORIZONTES DE PLANEJAMENTO

A respeito do horizonte temporal em função do qual o Escritório de Projetos trabalha, os entrevistados afirmam que este está intrinsecamente ligado ao período do mandato do prefeito. O entendimento é que o Escritório de Projetos é um órgão muito politizado e cuja lógica de funcionamento opera em função das questões do mandato vigente, do tempo político. O Escritório de Projetos busca, portanto, garantir que os Acordos de Resultados firmados com os órgãos e entidades das pontas reflitam os objetivos do prefeito.

Para os órgãos e entidades executores, contudo, as entrevistas revelaram duas visões bastante divergentes. Um dos entrevistados alega que o Acordo de Resultados representa simplesmente uma maneira de se obter uma bonificação ao final do ano. Esses gestores, portanto, preferem que as metas tratem de assuntos circunscritos no curto prazo, o qual se pode prever com maior facilidade. Entretanto, todos os demais AGPMs revelam que é com base no planejamento de longo prazo que a unidade propõe suas metas e projetos. Os entrevistados entendem que “o órgão se preocupa muito com o impacto futuro dos projetos na vida dos cidadãos. Muitas vezes os gestores optam por negligenciar o curto prazo, em função de objetivos mais abrangentes” (E3). Foi destacado que os servidores estatutários geralmente adotam um planejamento mais focado no longo prazo, nos projetos que podem levar a uma melhor prestação dos serviços ao cidadão ou uma economia de recursos à Prefeitura.

Foi observada uma diferença no horizonte temporal entre principal e agente, mas distinta da descrita na teoria, segundo a qual o principal tende a considerar um horizonte de tempo mais extenso em razão do seu vínculo com a organização, enquanto em geral o agente possui relação transitória e, por isso, atua com foco no curto prazo (Guimarães dos Santos, 2015). No contexto da relação analisada, o Escritório de Projetos evidencia horizonte de planejamento restrito ao tempo de mandato do prefeito em exercício, de modo que o período temporal considerado pelo principal é tipicamente de quatro ou de oito anos, em caso de reeleição.

Entretanto, as unidades executoras atuam em função de um horizonte temporal mais extenso do que o do Escritório de Projetos, contrariamente ao discurso teórico, uma vez que esses órgãos e entidades são massivamente compostos por servidores estatutários, cuja condição de estabilidade empregatícia confere segurança no vínculo à Prefeitura independentemente de questões políticas ou eleitorais. O entrevistado E10 entende que “talvez por causa da estabilidade do concurso público, que todos nós, servidores, acabamos pensando mais lá na frente. Quem está na Prefeitura só por causa de indicação política foca mais no curto prazo”.

Não foram identificados meios para que o AGPM pudesse impactar o conflito de agência relacionado com a incompatibilidade de horizontes de planejamento. A pesquisa aponta para a manutenção da visão atrelada ao mandato do prefeito, por parte do principal, bem como do planejamento essencialmente voltado para o longo prazo, por parte do agente.

6. CONCLUSÃO

Este estudo teve como objetivo identificar como a atuação de um intermediário, o AGPM, referenciado como típico representante da burocracia de médio escalão, afeta os problemas de agência no âmbito da relação entre o poder central, representado pelo Escritório de Projetos, e as unidades de execução em um município, com base na percepção desses atores.

Os quatro problemas de agência tratados nesta pesquisa — diferenças de motivações e objetivos, assimetrias de informação, distintas propensões ao risco e diferentes horizontes de planejamento — foram identificados no âmbito da relação entre Escritório de Projetos e órgãos e entidades executores de projetos e metas estratégicos. Esse fato reforça a tese de Jensen e Meckling (1976), para quem o problema de agência ocorre em todas as organizações e esforços cooperativos — empresas, universidades, órgãos públicos, sindicatos etc. Os resultados analisados apontaram, contudo, que nem sempre esses problemas de agência se manifestam na forma exata como descritos na bibliografia sobre o tema ou previstos na teoria.

Identificou-se que, fisicamente presente nos órgãos e entidades executores, o AGPM desenvolve sensibilidade sobre aspectos operacionais, orçamentários e procedimentais da unidade, permitindo o estabelecimento de diálogo e relação de confiança com seus gestores e promovendo o alinhamento de objetivos entre o principal e o agente.

A pesquisa demonstra que, por meio da elaboração de relatórios, pareceres gerenciais e do acompanhamento constante das atividades do órgão ou entidade onde está alocado, o AGPM informa o Escritório de Projetos sobre o andamento das metas e projetos estratégicos, municiando o principal de dados sobre as reais condições de desempenho, progresso do agente e do cumprimento dos termos acordados no contrato. As possibilidades de ação oculta e sonegação de informações por parte do agente são então significativamente reduzidas.

Os resultados indicaram também que o AGPM, enquanto intermediário da relação de agência, contribui efetivamente para reduzir os problemas de agência referentes às diferenças de motivações e objetivos e às assimetrias de informação, inclusive de seleção adversa e risco moral. Já no tangente aos conflitos que tratam de distintas propensões ao risco e de diferentes horizontes de planejamento, não se observou impacto de sua atuação do AGPM.

A contribuição observada na atuação do AGPM pode, contudo, apresentar desafios adicionais para sua sustentação. Como observado por Cavalcante e Lotta (2015:297), é grande o envolvimento pessoal dos burocratas de médio escalão com as políticas e programas em que estão envolvidos, atuando para sua institucionalização e para “resguardar sua memória”. Entretanto, diante da intensidade das mudanças de objetivos, interrupção de planos e políticas, alternância de comando e instabilidade das coalizões políticas (Ring e Perry, 1985), características possivelmente mais intensas no contexto da administração pública brasileira onde predomina um sistema político baseado em um presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988), as possibilidades de frustrar as expectativas e as motivações desses atores são amplificadas. Além de fragilizar esse elo na cadeia de implementação das políticas públicas, essa instabilidade pode gerar uma força contrária de resistência ou mesmo incitar o surgimento de uma postura de cinismo e baixo envolvimento desses agentes (Barton e Ambrosini, 2013), que pode vir a agravar o problema de agência.

Futuras pesquisas poderiam avançar na identificação desses potenciais reveses, mas também na compreensão do impacto dos relacionamentos interpessoais nos problemas de agência, visto que resultados deste estudo indicaram, em diversos momentos, que as relações de agência podem ter seus conflitos atenuados ou agravados pela natureza do relacionamento existente entre os indivíduos atuando como intermediários e o agente.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sergio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, v. 31, n. 1, p. 3-55, 1988.
- ATTILA, Gyorgy. Agency problems in the public sector. *Annals of the University of Oradea (Economic Science Series)*, v. 21, n. 1, p. 708-712, 2012.
- BARTON, Lisa C.; AMBROSINI, Veronique. The moderating effect of organizational change cynicism on middle manager strategy commitment. *International Journal of Human Resource Management*, v. 24, n. 4, p. 721-746, 2013.
- BEVAN, Gwyn; HOOD, Christopher. What's measured is what matters: targets and gaming in the English public health care system. *Public Administration*, v. 84, n. 3, p. 517-538, 2006.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Construindo o estado republicano: democracia e reforma da gestão pública*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- BUCHANAN, James M. *The limits of liberty: between anarchy and Leviathan*. Indianapolis: Liberty Fund, 1975.
- BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon. *The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*. Indianapolis: Liberty Fund, 1962.
- CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela (Org.). *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: Enap, 2015.
- CHARMAZ, Kathy. *Constructing grounded theory: a practical guide through qualitative analysis*. Londres: Sage Publications, 2006.
- CHEN, Chun-An; BERMAN, Evan M.; WANG, Chun-Yuan. Middle managers' upward roles in the public sector. *Administration & Society*, v. 49, n. 5, p. 700-729, 2017.
- COASE, Ronald H. The nature of the firm. *Economica*, v. 4, n. 16, p. 386-405, 1937.
- CURRIE, Graeme; PROCTER, Stephen J. The antecedents of middle managers' strategic contribution: the case of a professional bureaucracy. *Journal of Management Studies*, v. 42, n. 7, p. 1325-1356, nov. 2005.
- DAILY, Catherine M.; DALTON, Dan R.; CANNELLA, Albert A. Corporate governance: decades of dialogue and data. *Academy of Management Review*, v. 28, n. 3, p. 371-382, 2003.
- DOWNS, Anthony. *Inside bureaucracy*. Rand Corporation, 1964. Disponível em: <www.rand.org/content/dam/rand/pubs/papers/2008/P2963.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2015.
- EISENHARDT, Kathleen M. Agency theory: an assessment and review. *Academy of Management Review*, v. 14, n. 1, p. 57-74, 1989.
- FAMA, Eugene F. Agency problems and the theory of the firm. *The Journal of Political Economy*, v. 88, n. 2, p. 288-307, 1980.
- FIANI, Ronaldo. Teoria dos custos de transação. In: DAVID, Kupfler; HASENCLEVER, Lia (Org.). *Economia industrial: fundamentos teóricos e práticos no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2002. p. 267-286.
- FLOYD, Steven W.; WOOLDRIDGE, Bill. Middle management involvement in strategy and its association with strategic type: a research note. *Strategic Management Journal*, v. 13, p. 153-167, 1992.
- GAINS, Francesca; JOHN, Peter; STOKER, Gerry. When do bureaucrats prefer strong political principals? Institutional reform and bureaucratic preferences in English local government. *British Journal of Politics and International Relations*, v. 10, n. 4, p. 649-665, 2008.
- GUEST, Greg; BUNCE, Arwen; JOHNSON, Laura. How many interviews are enough? An experiment with data saturation and variability. *Field Methods*, v. 18, n. 1, p. 59-82, 2006.
- GUIMARÃES DOS SANTOS, Luis P. Comparing the use of forward-looking and contemporary performance measurement to formulate incentive contracts in the presence of the horizon problem: an experimental analysis. *Revista Contabilidade e Finanças*, v. 26, n. 68, p. 195-207, 2015.
- JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, v. 3, p. 305-360, 1976.
- LANE, Peter J.; CANNELLA, Albert A.; LUBATKIN, Michael H. Agency problems as antecedents to unrelated mergers and diversification: Amihud and Lev reconsidered. *Strategic Management Journal*, v. 19, p. 555-578, 1998.
- LAVARDA, Rosalia A. B.; CANET-GINER, Mária Teresa; PERIS-BONET, Fernando J. Como geren-

- tes de nível médio contribuem para o processo de formação de estratégia: conexão entre processos estratégicos e práticas estratégicas. *Revista de Administração de Empresas*, v. 50, n. 4, p. 358-370, 2010.
- LEMIEUX, Pierre. The state and public choice. *The Independent Review*, v. 20, n. 1, p. 23-31, 2015.
- LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy*. Nova York: Russell Sage Foundation, 2010.
- LUZ, Cláudio L. M.; GOBBO, Gustavo; LAVARDA, Rosalia A. B. A participação do gerente de nível intermediário no processo de implementação da estratégia considerando os estudos de Floyd & Wooldrige (1992). *Revista Iberoamericana de Estratégia*, v. 12, n. 4, p. 123-149, 2013.
- MASON, Mark. Sample size and saturation in PhD studies using qualitative interviews. *Forum: Qualitative Social Research*, v. 11, n. 3, art. 8, 2010. Disponível em <www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1428/3028>. Acesso em: 4 maio 2017.
- MÉNARD, Claude; SHIRLEY, Mary M. The future of new institutional economics: from early intuitions to a new paradigm? *Journal of Institutional Economics*, v. 10, n. 4, p. 541-565, 2014.
- MISANGYI, Vilmos F.; ACHARYA, Abhijith G. Substitutes or complements? A configurational examination of corporate governance mechanisms. *Academy of Management Journal*, v. 57, n. 6, p. 1681-1705, 2014.
- MOE, Terry M. The new economics of organization. *American Journal of Political Science*, v. 28, n. 4, p. 739-777, 1984.
- NILAKANT, V.; RAO, Hayagreeva. Agency theory and uncertainty in organizations: an evaluation. *Organization Studies*, v. 15, n. 5, p. 649, 672, 1994.
- OLIVEIRA, Vanessa E.; ABRUCIO, Fernanda L. Entre a política e a burocracia: a importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35., 2011, Caxambu. *Anais...*
- PCRJ. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. *Gestão de alto desempenho*. 2012. Disponível em: <www.conselhodacidade.com/v3/pdf/RioGestaoAltoDesempenho.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2015.
- PIRES, Roberto R. C. Por dentro do PAC: dos arranjos formais às interações e práticas dos seus operadores. In: CAVALCANTE, Pedro L. C.; LOTTI, Gabriela S. (Org.). *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: Enap, 2015. p. 177-222.
- PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente × principal. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003. p. 39-73.
- RING, Peter S.; PERRY, James L. Strategic management in public and private organizations: implications of distinctive contexts and constraints. *Academy of Management Review*, v. 10, n. 2, p. 276-286, 1985.
- RIO DE JANEIRO. *Edital SMA nº 172 de 26 de julho de 2013*. Regulamenta o Concurso Público para Provisão no Cargo de Analista de Gerenciamento de Projetos e Metas, do Quadro Permanente de Pessoal da Administração Direta.
- SALTAJI, Issam MF. Corporate governance and agency theory: how to control agency costs. *Internal Auditing and Risk Management*, v. 8, n. 4, p. 47-60, 2013.
- SANCHEZ, Oscar A. *Os controles internos da administração pública: a e-governança e a construção de controles no Governo do Estado de São Paulo*. Tese (doutorado) — Pós-graduação em Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.
- SCHILLEMANS, Thomas. Moving beyond the clash of interests on stewardship theory and the relationships between central government departments and public agencies. *Public Management Review*, v. 15, n. 4, p. 541-562, 2013.
- SILVA, Marcos F. G. Políticas de governo e planejamento estratégico como problemas de escolha pública II. *Revista de Administração de Empresas*, v. 36, n. 4, p. 38-50, 1996.
- SUNG, Jaeyoung. Optimal contracts under adverse selection and moral hazard: a continuous-time approach. *The Review of Financial Studies*, v. 18, n. 3, p. 1021-1073, 2005.

THIRY-CHERQUES, Hermano R. Saturação em pesquisa qualitativa: estimativa empírica de dimensionamento. *Revista Brasileira de Pesquisas de Marketing, Opinião e Mídia*, n. 3, p. 20-27, 2009.

VERGARA, Sylvia. C. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

VISCUSI, W. Kip; GAYER, Ted. Behavioral public choice: the behavioral paradox of government policy.

Harvard Journal of Law and Public Policy, v. 38, n. 3, p. 973-1007, 2015.

WILLIAMSON, Oliver E. *The economic institutions of capitalism*. Nova York: The Free Press, 1987.

YESILKAGIT, Kutsal. The design of public agencies: overcoming agency costs and commitment problems. *Public Administration and Development*, v. 24, p. 119-127, 2004.

Clara Brando de Oliveira

Mestre em administração pública e pesquisadora da FGV/EBAPE. E-mail: brandoclara@gmail.com.

Joaquim Rubens Fontes Filho

Doutor em administração e professor adjunto da FGV/EBAPE. E-mail: joaquim.rubens@fgv.br.

APÊNDICE: ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

TÓPICO TEÓRICO (problema de agência)	PERGUNTA	EXPECTATIVA COM RELAÇÃO À RESPOSTA
Diferenças de motivação e objetivos	<p>1) Você acha importante que os gestores do órgão/entidade da ponta onde você está alocado se identifiquem com os projetos e metas estratégicos? Por quê?</p> <p>2) Você busca promover o alinhamento de interesses entre o CVL/EGP-Rio e o órgão/entidade da ponta onde você está alocado? De que forma?</p>	<p>Identificar se ocorre o problema de desalinhamento de objetivos entre principal e agente no que diz respeito às orientações estratégicas da Prefeitura.</p> <p>Identificar se o AGPM atua no sentido de minimizar o problema de desalinhamento de metas entre principal e agente.</p>
Assimetrias de informação	<p>3) Você consegue identificar a real situação do órgão/entidade da ponta onde você está alocado com relação à sua capacidade de entregar os resultados acordados com o CVL/EGP-Rio?</p> <p>4) Você busca informar ao CVL/EGP-Rio as capacidades, recursos disponíveis e histórico de desempenho do órgão/entidade da ponta onde você está alocado, anteriormente ao acordo? De que forma?</p> <p>5) Você acha que o órgão entidade da ponta onde você está alocado tenta, ao longo do ano, encontrar brechas no acordo de entrega de resultados firmado para que não precise empregar todo o esforço/recurso combinado?</p> <p>6) Você busca monitorar a atuação do órgão/entidade da ponta onde você está alocado para evitar que os gestores não atuem da forma combinada? De que forma você contorna eventuais problemas?</p>	<p>Identificar se ocorre o problema de seleção adversa no que diz respeito ao acordo de entrega de resultados.</p> <p>Identificar se o AGPM promove a redução do problema de seleção adversa, facilitando o envio de informações ao principal <i>ex ante</i>.</p> <p>Identificar se ocorre o problema de risco moral no que diz respeito ao acordo de entrega de resultados.</p> <p>Identificar se o AGPM promove a redução do problema de risco moral, facilitando o envio de informações ao principal <i>ex post</i>.</p>
Distintas propensões ao risco	<p>7) Você acha que o órgão/entidade da ponta onde você está alocado tem mais receio de que o acordo de entrega de resultados não seja cumprido do que o CVL/EGP-Rio? Por quê?</p> <p>8) Você busca garantir que tanto o CVL/EGP-Rio quanto o órgão/entidade da ponta onde você está alocado tenham a mesma preocupação com o cumprimento do acordo de entrega de resultados? De que forma?</p>	<p>Identificar se ocorre o problema de distintas propensões ao risco no que diz respeito ao acordo de entrega de resultados.</p> <p>Identificar se o AGPM auxilia na minimização do problema de distintas propensões ao risco, garantindo que o agente considere a perspectiva de risco do principal.</p>
Diferentes horizontes de planejamento	<p>9) Você acha que, no órgão/entidade da ponta onde você está alocado, os gestores estão mais preocupados com os impactos de curto prazo que o acordo de entrega de resultados pode representar do que com os de longo prazo?</p>	<p>Identificar se ocorre o problema de diferentes horizontes de planejamento no que diz respeito ao acordo de entrega de resultados.</p>

Fonte: Elaborado pelos autores.