

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS – UNISINOS  
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS  
NÍVEL MESTRADO

ALEX SANDRO CORRÊA BRANCO

**CONFLITO DE INTERESSE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:  
Estudo de caso na Prefeitura Municipal de Cachoeirinha-RS**

São Leopoldo

**2011**

**ALEX SANDRO CORRÊA BRANCO**

**CONFLITO DE INTERESSE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:  
Estudo de caso na Prefeitura Municipal de Cachoeirinha-RS**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis, pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS.

ORIENTADOR: Prof. Dr. Tiago Wickstrom Alves  
COORIENTADORA: Dra. Clea Beatriz Macagnan

São Leopoldo

**2011**

### Ficha Catalográfica

B816c Branco, Alex Sandro Corrêa

Conflito de interesse na administração pública: estudo de caso na Prefeitura Municipal de Cachoeirinha-RS / por Alex Sandro Corrêa Branco. – 2011.

124 f. : il. ; 30cm.

Dissertação (mestrado) — Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, São Leopoldo, RS, 2011.

“Orientação: Prof. Dr. Tiago Wickstrom Alves; Co-orientação: Profa. Dra. Clea Beatriz Macagnan, Ciências Econômicas”.

1. Administração pública. 2. Teoria – Agência. 3. Teoria dos Incentivos. 4. Conflito – Interesse. I. Título.

CDU 35

Catálogo na Publicação:  
Bibliotecária Camila Quaresma Martins - CRB 2/1376

**ALEX SANDRO CORRÊA BRANCO**

**CONFLITO DE INTERESSE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:  
Estudo de caso na Prefeitura Municipal de Cachoeirinha-RS**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis, pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS.

Orientador: Prof. Dr. Tiago Wickstrom Alves  
Coorientadora: Dra. Clea Beatriz Macagnan

Aprovado em 18 / 08 / 2011.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. André de Azevedo – PPG Economia – UNISINOS

---

Prof. Dr. Carlos Diehl - UNISINOS

---

Prof. Dr. João Zani – UNISINOS

---

Prof. Dr, Tiago Wickstrom Alves (orientador)

Visto e permitida a impressão.

São Leopoldo,

Prof. Dra. Clea Beatriz Macagnan

Coordenadora Executiva PPG em Ciências Contábeis

Dedico esta dissertação aos meus pais, José Luiz e Roseli, e a minha esposa, Sheila Staudt.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por permitir a realização desta etapa de minha vida, que sem Tuas bênçãos não seria possível.

Agradeço a minha família, pela paciência e incentivo antes e após o Mestrado, mas, principalmente, *ex-post* ao início do Mestrado. Em especial, a minha esposa Sheila que me ajudou ao longo da pesquisa e instiga-me a buscar o conhecimento.

Agradeço com todo o afinho e consideração duas pessoas de extrema sabedoria e conhecimento: ao meu orientador Dr. Tiago Wickstrom Alves, pela experiência compartilhada e o conhecimento transmitido e a minha coorientadora Dra. Clea Beatriz Macagnan, que contribuiu de forma significativa nas tantas releituras desta dissertação.

Agradeço a todos os doutores do Programa de Mestrado em Ciência Contábeis da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, que com suas peculiaridades e sabedoria, deixaram mais do que contribuições na área contábil.

Agradeço ao Prefeito Municipal de Cachoeirinha, Senhor Luiz Vicente da Cunha Pires, pela contribuição em suas considerações francas e abertas quanto aos problemas administrativos.

Não posso deixar de agradecer ao Secretário da Saúde, Senhor Gerson Cutruno, que dividiu seu vasto conhecimento sobre os meandros da área médica, que foram de grande valia para o desenvolvimento da pesquisa.

Aos colegas de serviço, que souberam ser pacientes em alguns dias de minha ausência, e contribuíram de forma espetacular na execução de suas atividades.

A todos aqueles que direta ou indiretamente contribuíram para este trabalho, meus sinceros agradecimentos.

## RESUMO

Este estudo tem por objetivo identificar os conflitos de interesse na administração pública, além de averiguar a percepção dos mesmos por seus protagonistas. Utilizou-se como fundamentação para a análise a Teoria da Agência. Na esfera pública, são incipientes os estudos voltados ao tema proposto. Através de entrevista (apêndice A) aplicada ao Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários e Subsecretários, verificou-se que a Secretaria da Saúde apresenta maior complexidade, sendo, portanto, o órgão mais apropriado para o desenvolvimento da pesquisa. Desenvolveu-se o estudo de caso no Município de Cachoeirinha, adotando a análise multivariada para obtenção dos resultados dos questionários aplicados. Através de pesquisa qualitativa, observou-se as diversidades comportamentais dos servidores públicos municipais, e demonstrou-se que os interesses particulares, por diversas vezes, sobressaem aos interesses públicos, tornando visível o conflito de interesse entre o administrador público e o servidor.

**Palavras-chave:** Teoria da Agência; Teoria dos Incentivos; Conflito de interesses; Administração Pública.

## ABSTRACT

The main purpose of this study is to identify the conflicts of interest in the Public Administration, as well as to recognize the awareness of these conflicts by their characters. We recurred to the Agency Theory as the basis of our analysis. In the public area, the studies turned to this theme are limited. Through an interview (Annex A) done with the Mayor, vice-mayor, Secretaries and Subsecretaries, we could see that the Secretary of Health presents more complexity, because of that, it is the best place to develop our research. We developed a case study in the city of Cachoeirinha RS, adopting the multivariate analysis in order to obtain the results of the applied questionnaires. From a qualitative research, we observed the different behaviors of the public employees of that city, we could also show that the personal interests, for many times, exceed the public ones, becoming visible the conflict of interest between the public manager and the employee.

**Keywords:** Agency Theory; Theory of Incentives; Conflicts of interests; Public Employees.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01 – Referencial teórico .....	15
Quadro 01 – Relação entre Principal-agente.....	36
Figura 02 – O processo de conflito .....	50
Figura 03 – Demonstrativo da aplicabilidade da pesquisa .....	56
Quadro 02 – Interpretação do teste KMO.....	67
Figura 04 – Organograma da Secretaria da Saúde .....	71
Figura 05 – Mapa da cidade de Cachoeirinha com os respectivos postos de saúde .....	73
Gráfico 01 – Dispersão das respostas da Q11 - Quanto ao gerenciamento dos serviços, você considera seu setor ou departamento adequado.....	80
Gráfico 02 – Dispersão das respostas da Q13 - Quanto às informações entre os departamentos e setores da Secretaria da Saúde. Você considera que as mesmas fluem de forma adequada.....	81
Gráfico 03 – Dispersão das respostas da Q5 - Seus superiores possuem conhecimento adequado dos procedimentos adotados no desenvolvimento de suas atividades.....	83
Gráfico 04 – Dispersão das respostas da Q7 - Quanto à comparação salarial com a esfera privada. Seu salário possui valores adequados.....	84
Gráfico 05 – Dispersão das respostas da Q10 - Quanto ao plano de carreira com aumento de salário, devendo cumprir todo o horário estipulado no contrato (concurso), efetuado com controle de ponto biométrico. Isso é interessante para você.....	85
Gráfico 06 – Dispersão das respostas da Q26 - Esta disputa é considerada visto aos baixos salários ou, na maioria das vezes, refere-se a interesses voltados à flexibilidade de horários. ....	87
Gráfico 07 – Dispersão das respostas da Q25 - A disputa de espaços profissionais dentro de seu setor ou departamento é frequente.....	88
Gráfico 08 – Dispersão das respostas da Q20 - A percepção de estabilidade no serviço público proporciona atitudes indevidas em alguns funcionários.....	89

Gráfico 09 – Dispersão das respostas da Q19 - Considero que a estabilidade do cargo público prejudica a busca de aprimoramento por parte do servidor público.....91

Gráfico 10 – Dispersão das respostas da Q16 - A estabilidade profissional é um dos motivos que me faz permanecer neste cargo.....93

Gráfico 11 – Dispersão das respostas da Q15 - Fazer o horário reduzido, não cumprindo a carga horária estipulada no concurso público, é uma forma de compensar a diferença salarial existente com a iniciativa privada.....95

Gráfico 12 – Dispersão das respostas da Q24 - Muitas atividades pessoais são conciliadas com minhas atividades profissionais, visto a flexibilidade de horário da instituição pública, o que se torna um incentivo para minha permanência nesta função.....96

## LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Resultado do teste KMO e <i>Bartlett</i> para as 30 variáveis.....	75
Tabela 02 – Representatividade Fatorial.....	76
Tabela 03 – Matriz de componentes rotacionada.....	77

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>1.1 Contextualização e Problema de Pesquisa</b> .....	<b>11</b>
<b>1.2 Objetivo Geral</b> .....	<b>12</b>
1.2.1 Objetivos Específicos .....	12
<b>1.3 Justificativa e Relevância do Estudo</b> .....	<b>12</b>
<b>1.4 Delimitação do Estudo</b> .....	<b>13</b>
<b>1.5 Estrutura da Dissertação</b> .....	<b>14</b>
<b>2 REVISÃO DE LITERATURA</b> .....	<b>15</b>
<b>2.1 Administração Pública</b> .....	<b>16</b>
<b>2.2 Contratos</b> .....	<b>22</b>
<b>2.3 Assimetria de Informação: problemas de seleção adversa e risco moral</b> ....	<b>26</b>
<b>2.4 Teoria da Agência</b> .....	<b>29</b>
2.4.1 Teoria do agenciamento na administração pública .....	40
<b>2.5 Teoria do Incentivo</b> .....	<b>43</b>
<b>2.6 Conflitos Organizacionais</b> .....	<b>47</b>
<b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	<b>52</b>
<b>3.1 Estratificação dos servidores da Secretaria da Saúde para aplicação dos questionários</b> .....	<b>53</b>
<b>3.2 Aplicação de entrevista não estruturada e questionários</b> .....	<b>54</b>
<b>3.3 Desenvolvimento das entrevistas e questionários</b> .....	<b>55</b>
<b>3.4 Desenvolvimento do questionário a partir das entrevistas</b> .....	<b>56</b>
<b>3.5 População e Amostra</b> .....	<b>63</b>
<b>3.6 Planos de Coleta e Tratamentos de Dados</b> .....	<b>64</b>
<b>3.7 Plano de Análise de Dados</b> .....	<b>64</b>
<b>4 DESCRIÇÃO DA SECRETARIA DA SAÚDE</b> .....	<b>70</b>
<b>5 INTERPRETAÇÃO DA ANÁLISE FATORIAL</b> .....	<b>75</b>
<b>5.1 Teste de Validade na Análise Fatorial</b> .....	<b>75</b>
<b>5.2 Matriz Rotacionada e a Nomenclatura dos Fatores</b> .....	<b>76</b>
<b>5.3 Análise dos Fatores</b> .....	<b>79</b>
5.3.1 Análise do fator <i>gestão administrativa</i> .....	80
5.3.2 Análise do fator <i>conflitos de interesses</i> .....	87
5.3.3 Análise do fator <i>moralidade e estabilidade profissional</i> .....	92
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>98</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>104</b>
<b>APÊNDICES</b> .....	<b>112</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>119</b>

## **1 INTRODUÇÃO**

Esta dissertação aborda as relações contratuais entre agentes públicos e administração pública, a partir de um estudo de caso realizado na Prefeitura Municipal de Cachoeirinha. Na sequência, apresenta-se a contextualização, o problema de pesquisa, os objetivos, a delimitação e a relevância do estudo.

### **1.1 Contextualização e Problema de Pesquisa**

O desenvolvimento das atividades funcionais de um município é estabelecido a partir de contratos entre a administração municipal e profissionais. Profissionais estes reconhecidos, a partir de sua contratação, como agentes públicos. Esses contratos são firmados com base na representação do interesse da administração pública para o agente público, nos quais ficam pré-definidas as responsabilidades de ambas as partes. A eficiência da administração pública, entre outras coisas, estaria pendente de ambas as responsabilidades contratuais. Se por uma parte a administração pública não cumprisse com suas responsabilidades contratuais como, por exemplo, o não pagamento de salários, estaria descumprindo cláusulas contratuais. Isto poderia provocar a emergência de conflitos de interesse.

Em contrapartida, o mesmo ocorreria se o agente público deixasse de cumprir com suas obrigações. O agente público assume responsabilidades sobre as atividades que deve exercer e sua conduta deveria respeitar o interesse público que representa. Isso, partindo-se do pressuposto de que a coisa pública é de todo o cidadão, não sendo propriedade exclusiva de ninguém em particular. Em outras palavras, o interesse público deveria estar acima dos interesses particulares desse ou daquele agente público. Dessa forma, aquele que pensasse em obter vantagens pessoais, deixando de lado o interesse público, estaria faltando para com a responsabilidade contratual que aceitou no momento de sua contratação pela administração pública.

A atividade do agente público poderia ser estabelecida com base nos interesses privados como, por exemplo, a transferência de renda de outros setores da sociedade para si (SILVA, 1996). Esse fato poderia ocorrer não apenas por se apropriar da verba pública, mas também por receber salário, sem cumprir suas responsabilidades firmadas em contrato com a administração pública. Nesta

perspectiva, a possibilidade de privilegiar interesses particulares em detrimento do social na esfera pública poderia configurar a emergência de conflito de interesse. Diante dessas considerações, busca-se resposta ao seguinte questionamento: a partir da percepção dos agentes públicos, há possibilidades de emergência de conflitos de interesse entre estes e a administração pública municipal? Assim sendo, o tema norteador deste trabalho é compreender as relações contratuais entre administração pública municipal e seus agentes públicos.

## **1.2 Objetivo Geral**

Analisar, a partir da percepção dos agentes públicos, possibilidades de emergência de conflitos de interesse entre estes e a administração pública municipal.

### **1.2.1 Objetivos Específicos**

Para atender ao objetivo geral, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- a) identificar qual secretaria apresenta maior complexidade administrativa, percebendo seus possíveis conflitos;
- b) verificar se o gestor municipal (principal) percebe a existência de conflitos de interesse na sua administração;
- c) analisar se os servidores (agentes) percebem a existência de incentivos para dirimir os conflitos de interesse.

## **1.3 Justificativa e Relevância do Estudo**

O cidadão encontra-se mais exigente e conhecedor das atividades administrativas, seja pelas informações, seja pela evolução, em consequência a cobrança por serviços de qualidade é exigida. A administração pública deveria buscar mecanismos eficientes para atender os cidadãos, não apenas com o intuito de acompanhar as inovações tecnológicas, mas para cumprir seu papel perante aqueles que esperam o efetivo atendimento das políticas públicas.

Constata-se, por meio de pesquisa acerca deste objeto de investigação, que a discussão acerca dos conflitos de interesse em uma gestão da administração pública é sim discutida no meio acadêmico, contudo, necessita de estudos mais aprofundados e sistemáticos, a fim de ser restaurado e compreendido em sua plenitude. Torna-se relevante, visto que outros estudos abordaram a Teoria da Agência voltada à administração pública, mas nenhum estudou a relação contratual entre o gestor (principal) e os agentes públicos (agentes) em âmbito municipal. As ações contratuais são tratadas em ambientes que são propensos à assimetria de informações. As situações abordadas são, portanto, bases para o desenvolvimento da presente pesquisa.

Contribuir com tais informações talvez possa melhorar o entendimento sobre a realidade contratual e, com isso, oportunizar melhorias que levem a uma maior eficiência da administração pública. O estudo poderá, quiçá, auxiliar o gestor a buscar mecanismos para dirimir os conflitos perceptíveis e, assim, auxiliar na busca da famigerada eficiência essencial aos serviços públicos disponíveis aos cidadãos.

#### **1.4 Delimitação do Estudo**

Este estudo limita-se a investigar a relação contratual entre o agente público e a administração pública no âmbito municipal de Cachoeirinha-RS. Aborda no campo teórico, entre outras, a Teoria da Agência, a qual abrange uma considerável gama de estudos, aplicáveis a várias situações no contexto organizacional.

Em se tratando dos estudos desenvolvidos com base na Teoria de Agência no contexto das relações com o Estado, este trabalho não tratará dos contratos entre governos (principal) e agentes econômicos privados (agente), que remetem à necessidade da regulação. Tampouco, será estudado no âmbito do sistema político, no qual os políticos (agente, neste caso) recebem uma delegação dos cidadãos (principal) para agirem em seu nome (PRZEWORSKI, 1996).

Este trabalho dará ênfase ao estudo da administração pública, na qual o agente representa o empregado contratado pelo governo (principal) para realizar uma tarefa especificada. Isto é, a relação contratual a ser analisada será entre aquelas partes - agente e principal -, apreendendo os conflitos de interesse nela existentes, uma vez que se percebe a dificuldade dos governantes em controlar as

atitudes tomadas pelos servidores públicos – possuidores da informação técnica, organizacional e de especialização.

### **1.5 Estrutura da Dissertação**

A dissertação encontra-se organizada em cinco capítulos. No primeiro capítulo, apresenta-se a contextualização do tema proposto com o problema de pesquisa, os objetivos pretendidos, a justificativa e relevância do estudo, bem como a sua delimitação.

O segundo capítulo versará sobre a revisão de literatura, o qual está subdividido em seis partes. Na primeira parte, abordam-se conceitos de administração pública e sua tipologia. Trata-se aqui da aplicabilidade dos princípios da administração pública na questão ética do agente público.

A segunda parte, acerca da Teoria do Contrato, conceituará contrato, sua principal influência junto ao principal e ao agente e um breve histórico sobre o mesmo. Na terceira parte, apresentam-se as problemáticas relacionadas à assimetria de informação: seleção adversa e risco moral.

Na sequência é revisada a Teoria da Agência para, na próxima parte, apresentar a teoria do incentivo. Finaliza-se este capítulo com aspectos relacionados aos conflitos organizacionais.

No terceiro capítulo é descrita a metodologia desenvolvida na pesquisa, que foi realizada através da estratégia denominada estudo de caso, o qual será realizado sob a perspectiva interpretativa.

No quarto capítulo, há uma descrição da Secretaria da Saúde da cidade de Cachoeirinha, na qual discrimina sua estrutura administrativa, traz um mapa referencial que mostra a distribuição dos postos de saúde naquele município, além de demonstrar, de maneira sucinta, as despesas públicas ligadas àquela estrutura.

No quinto capítulo, encontra-se a análise dos dados propriamente dita, apresentando a matriz rotacionada que aponta as relações de convergência e divergência dos resultados com outras apreciações analíticas. Por fim, apresentam-se as considerações finais do estudo, as referências, os apêndices e os anexos.

## 2 REVISÃO DE LITERATURA

Este capítulo apresenta a revisão dos estudos teóricos que refletem e dão suporte à pesquisa, os quais foram agrupados pelos seus respectivos enfoques afins. Além disso, uma figura foi criada com o propósito de fornecer uma visão global das teorias e relações tratadas na pesquisa.

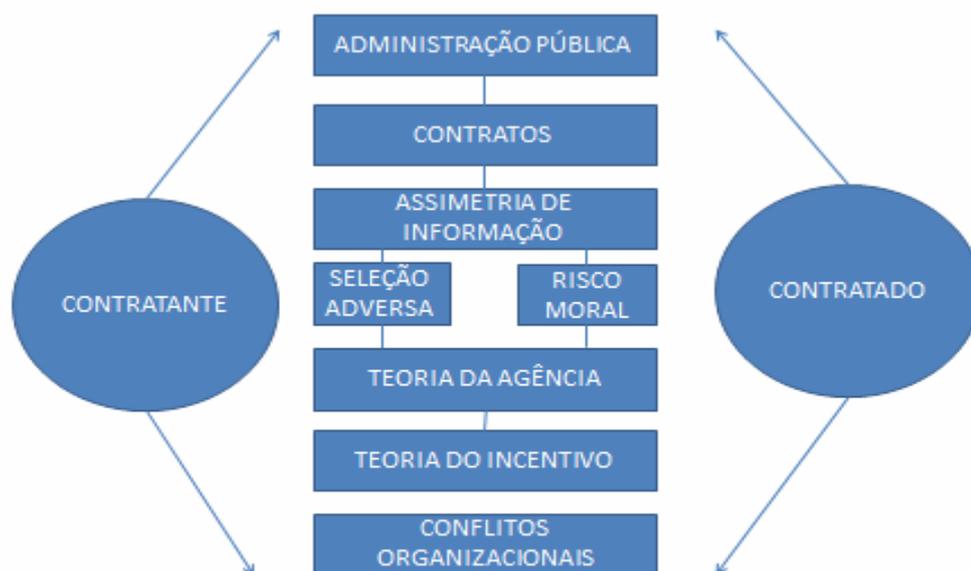


Figura 1: Referencial Teórico  
Fonte: autor

Inicia-se este capítulo com a apresentação de reflexões sobre administração pública, descrevendo um breve relato histórico, e a contribuição de cada época no desenvolvimento da gestão administrativa; no segundo item apresentam-se os conceitos de contratos, tratando-se das relações existentes entre as partes e a imperfeição dos contratos quanto à previsão de informações.

Em sequência ao contexto da estrutura, passa-se para a assimetria de informação, na qual será tratado o risco moral e seleção adversa, “problemas estes causados a partir da assimetria de informação” (MACAGNAN, 2008, p.30). Posteriormente, apresentam-se os conceitos existentes de Teoria da Agência, abordando suas contribuições à área organizacional. Como o assunto da pesquisa

trata-se do relacionamento entre agente e gestor públicos, buscou-se, brevemente, apresentar também os conceitos de tal teoria na administração pública, em que autores descrevem os relacionamentos existentes entre outros segmentos, além de agente público e gestor, abordando também o relacionamento entre governo e empresas, políticos e cidadãos.

Trata-se ainda da teoria do incentivo, como instrumento necessário a dirimir problemas de agência, descrevendo as principais contribuições teóricas referentes ao assunto. Diante destas teorias que abordam os conflitos dos envolvidos, geralmente em transações contratuais, finalizar-se-á com o conceito de conflitos organizacionais, no qual surge a ideia que nem todos são prejudiciais à administração, não generalizando todos os tipos de conflitos.

## **2.1 Administração Pública**

Administração pública configura-se pela organização e a gerência de homens e materiais para a consecução dos propostos de um governo, representante de um Estado (WALDO, 1971). Neste sentido, uma das atribuições do Estado diz respeito ao conjunto de atividades desenvolvidas para execução de obras e serviços sociais. A administração pública fundamenta-se na gestão da instituição estatal com o objetivo de atender o bem comum da sociedade.

Num sentido abrangente, a expressão administração pública designa o conjunto das atividades diretamente destinadas à execução das tarefas ou a incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou numa organização estatal (BOBBIO, 1998). A administração pública também é reconhecida como a soma de todo o aparelho de Estado, estruturada para realizar os serviços públicos, visando à satisfação das necessidades da população, ou seja, ao bem coletivo. Assim, administrar é gerir, por meio de prestação e execução, os serviços públicos. A administração pública, dessa forma, deve atuar como um eixo de transmissão entre o governo e a sociedade com o objetivo de concretizar o bem comum (MATIAS-PEREIRA, 2009).

O aparelho estatal deve ser entendido como a estrutura organizacional do Estado em seus três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário. E também nos três níveis, União, Estados e Municípios. O Estado é representado pelo governo, ou seja,

por uma cúpula dirigente nos três poderes, por um corpo de agentes públicos. Existem, na trajetória da administração pública, três diferentes formas de atuação: a patrimonialista, a burocrática e a gerencial (PEREIRA, B., 1996), as quais explicitam os modelos de governo durante os anos, através de uma trajetória histórica dos conceitos e envolvimento da estrutura organizacional do Estado. O Estado apresenta-se concomitantemente como um sistema político e uma organização. Ele nasce com um sistema político absoluto, passa a liberal ao longo do século XIX e adota a democracia no século XX. Por sua vez, como organização, o Estado nasce como patrimonial, atravessa o século XIX e chega quase até o final do século XX como burocrático. Apenas no final do século XX, passa então a ser uma organização gerencial (MATIAS-PEREIRA, 2009).

A administração pública patrimonialista poderia ser adotada no Estado Absoluto, no qual não havia nenhuma necessidade de os monarcas separarem o seu patrimônio particular do público. Já, no Estado Liberal, com as conquistas políticas e sociais da população, a separação entre o patrimônio dos governantes e dos cidadãos tornou-se uma imposição. A administração pública burocrática teria nascido na segunda metade do século XIX, com o objetivo de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista (MATIAS-PEREIRA, 2009). Este modelo defende os princípios do desenvolvimento, da profissionalização, com a ideia de carreira pública, hierarquia funcional, impessoalidade, formalismo; tudo culminava no poder legal, colocando *a priori* as metas de acabar com o nepotismo e com a corrupção. Desta forma, a burocracia foi criada com objetivo de sanar os problemas da época, em que os governantes possuíam poderes praticamente absolutos sobre o patrimônio.

Para Weber (2008), a razão decisiva para o progresso da organização burocrática foi sempre a superioridade técnica sobre qualquer outra forma de organização. As consequências da burocracia dependem, portanto, da direção imposta pelos poderes que usam tal aparato. Neste sentido, a eficiência do modelo dependeria da direção que os poderes seguissem. O modelo burocrático teria estabelecido um extraordinário profissionalismo entre os funcionários das organizações, separando planejamento da execução, com base na divisão racional do trabalho. Além de dar contornos práticos entre política e a administração pública, sendo a primeira, responsável pela elaboração de objetivos e a outra, por

transformar as decisões em ações reais. Já no setor privado, a burocracia materializa a prescrição de Taylor (1911) sobre divisão de tarefas entre executivos e operadores (SECCHI, 2009).

O modelo burocrático desfrutou de notável disseminação nas administrações públicas durante o século XX em todo o mundo. Ele é atribuído a Max Weber porque o sociólogo alemão avaliou e resumiu suas principais particularidades. Em 1904, no livro *A ética protestante e o espírito do capitalismo*, Weber referenciava-se ao burocrata como profissional e à dispersão do modelo burocrático no ocidente, devido a suas características de especialização, controle e, sobretudo, racionalismo. Mas foi apenas após a morte de Weber, e com a publicação, em 1922, do livro *Wirtschaft und Gesellschaft (Economia e Sociedade)*, que as bases teóricas da burocracia foram de fato construídas (SECCHI, 2009).

Quando Weber escreveu sobre os modelos ideais típicos de dominação, identificou o exercício da autoridade racional-legal como fonte de poder dentro das organizações burocráticas. Nesse modelo, o poder provém das normas, das instituições formais, e não do perfil carismático ou da tradição. Diante deste pensamento, derivam-se três características principais do modelo burocrático: a formalidade atribui deveres e responsabilidades aos componentes da organização; a configuração e legitimidade de uma hierarquia administrativa e, por fim, os procedimentos administrativos escritos, formalização da comunicação interna e externa e do processo de decisão. Para garantir a continuidade do trabalho, as tarefas são formalmente estabelecidas, os serviços padronizados para evitar ao máximo a discricionariedade individual em suas rotinas; a impessoalidade preceitua que a relação entre membros da organização e entre a organização e o meio externo está baseada em funções e linhas de autoridades claras, estabelecidas pela posição hierárquica. Outra situação é o profissionalismo, atribuído ao mérito como critério de justiça e diferenciação, sendo um princípio que ataca os efeitos negativos do nepotismo que dominava o modelo pré-burocrático (SECCHI, 2009).

Já a administração gerencial é orientada para o cidadão, voltada para o consumidor, e concentra-se nas necessidades e perspectivas deste: o cliente-cidadão (MATIAS-PEREIRA, 2009b). Neste caso, o administrador público preocupa-se em oferecer serviços e não em gerir programas; visa atender aos cidadãos e não às necessidades burocráticas. A administração pública gerencial ou nova gestão

pública (*new public management*) é um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade (SECCHI, 2009). Este modelo gerencial é a evolução do modelo burocrático, normatizando a gestão administrativa ao alcance de resultados, preocupando-se com o “atender” aos cidadãos.

Nesta perspectiva, para a efetivação dos objetivos da nova gestão pública, três mecanismos tornam-se essenciais: (1) adoção de uma administração pública voltada para resultados, em que haja cobrança aos gestores, de metas com indicadores, amparada na transparência das ações governamentais; (2) pluralidade de provedores de serviços públicos, estabelecendo-se formas contratuais de gestão em estruturas estatais e entes públicos não estatais; e (3) possuir a combinação entre flexibilidade da gestão burocrática e o aumento da responsabilização da administração pública (SANO; ABRUCIO, 2008).

A partir destes mecanismos, o modelo de administração poderá ser efetivado se houver cobrança de metas, avaliadas por indicadores, em que haverá a possibilidade da averiguação da eficiência por parte dos envolvidos. Também a ampliação de opções de prestadores de serviços vem ao encontro do atendimento eficiente ao cidadão. Outro ponto seriam as atividades públicas com uma maior flexibilidade da gestão burocrática, mas com aumento da responsabilização do agente público.

Administração Pública Gerencial é um argumento administrativo ou uma filosofia de administração, na qual eficiência e desempenho são valores que prevalecem. Essa filosofia de administração é baseada em um conjunto de doutrinas e justificativas. As doutrinas são prescrições para a ação, receitas para serem aplicadas na gestão e no desenho das organizações públicas (HOOD; JACKSON, 1991).

Pode-se considerar que a década de 80 teria estabelecido o divisor de uma administração pública classificada como clássica, para uma nova administração pública, estimulada pela necessidade de encontrar respostas para problemas como: eficiência, eficácia, efetividade, legitimidade democrática, impacto das tecnologias da informação na administração (MATIAS-PEREIRA, 2008). As ideias da nova gestão pública começaram a ser tratadas no Brasil no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, quando foi criado o Ministério da Administração e

Reforma do Estado, sob o comando do ministro Bresser-Pereira. Para o ministro, o sistema administrativo do país, que tem origem na Constituição de 1988, enfatizou os piores elementos do modelo burocrático, com o “reforço da lógica dos procedimentos, a uniformização e o ‘engessamento’ da estrutura dos órgãos públicos e da política de pessoal, somados ao baixo controle público da burocracia” (SANO; ABRUCIO, 2008, p.66).

A modernização da administração pública deve buscar de forma permanente a estruturação de um modelo de gestão que possa alcançar diversos objetivos como, por exemplo, melhorar a qualidade da oferta de serviços à população; aperfeiçoar o sistema de controle social da Administração Pública; elevar a transparência e combater a corrupção; promover a valorização do servidor público; entre outros. Tendo atenção especial para a formação de equipes de trabalho comprometidas com as instituições, as missões primordiais do Estado, em especial, a prestação de serviços de qualidade à população e a geração de estímulos ao desenvolvimento econômico do país. Em um ambiente de gestão, o modelo adotado dependerá das crenças e valores do poder governamental, que decidirá quais serão as políticas públicas a serem adotadas. E estas, para que sejam eficientes, dependerão constantemente da estrutura administrativa, que são geradas e influenciadas por pessoas envolvidas nas atividades governamentais.

Com as rápidas mudanças em termos de acesso às informações, elevação do nível de educação e cidadania, há também o aumento da pressão por uma gestão pública moderna. Por sua vez, a construção desse novo paradigma de gestão pública empreendedora, orientada para resultados efetivos, depende, em especial, do nível de qualificação profissional e da remuneração das carreiras de Estado, bem como da geração de estímulos para a formação de novas lideranças no setor público (MATIAS-PEREIRA, 2009b).

Os agentes públicos deverão desenvolver suas atividades sempre voltadas à eficiência administrativa, a qual foi inserida na constituição, em 1998, pela emenda constitucional nº 19, como um dos princípios básicos da administração pública, este princípio tem por finalidade garantir a produção de resultados úteis, eficazes, racionais e econômicos. Deve ser seguido por todo o agente público, sendo um dos deveres de uma boa administração. Não basta que os recursos públicos sejam utilizados para a produção de um resultado. É necessário, também, que esse

resultado seja do interesse público e obtido com a maior economicidade possível (MORAIS, 2009).

Na questão eficiência dos serviços públicos, torna-se adequado abordar o termo probidade administrativa. Existe uma conexão entre este termo e o objetivo final da administração pública, na qual não pode prevalecer o desejo nem a vontade pessoal. Em tal administração, a liberdade é regida por lei, que restringe os atos do gestor à satisfação e ao atendimento do interesse da coletividade indistintamente, obedecendo aos princípios da legalidade e da impessoalidade. A condição do ato administrativo tem como principal referência a competência. O aparelho do Estado deve ter por objetivo e finalidade satisfazer a vontade e os interesses públicos. A partir do termo probidade administrativa criou-se a expressão improbidade administrativa, a qual especifica as condutas antiéticas que ferem ou se distanciam dos padrões morais admitidos por um código de conduta (MATIAS-PEREIRA, 2009b).

Além do princípio constitucional abordado, o artigo 37 da constituição federal traz outros princípios, os quais são regras permanentes e obrigatórias que o servidor público deve seguir, em sua conduta administrativa. São eles “legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (MORAIS, 2009). O princípio da legalidade para a questão ética faz referência acerca do regular e do lícito, isto é, o servidor público deve fazer aquilo que a lei determina. Na medida em que o agente público executa suas atividades em desconformidade com a lei, viola um dever não apenas para com a Administração Pública, mas, também, para com todos os cidadãos que esperam dele um comportamento de acordo com o que se encontra estabelecido no ordenamento jurídico.

O princípio da impessoalidade consagra o valor da igualdade dos cidadãos perante o Estado. O que significa afastar tratamentos privilegiados que o agente público possa conceder a esta ou aquela pessoa em razão de amizade, parentesco, influência política. Já o princípio da moralidade visa alcançar uma conduta ética, sob o aspecto da probidade administrativa.

O Princípio da publicidade significa que os atos administrativos devem ser divulgados para conhecimento público, além de significar que o agente público deve agir com a maior transparência possível (MORAIS, 2009). Além de assegurar seus efeitos externos, visa a propiciar seu conhecimento e controle pelos interessados

diretos e pelo povo em geral, através de mecanismos constitucionais com finalidades de proteger os direitos dos cidadãos (MEIRELLES, 2003). Diante disto, o agente público terá a obrigatoriedade de publicar os atos administrativos, dando visibilidade ao cidadão, possibilitando ao mesmo a viabilidade de quaisquer tipos de questionamentos. Em uma relação contratual, qualquer cidadão tem o direito de questionar as cláusulas acordadas.

Dando continuidade à revisão literária, será abordado o tema contratos, o qual se torna demais relevante às relações contratuais, que além de prever as mínimas informações necessárias para seu efetivo funcionamento, devem seguir os princípios básicos da administração pública.

## **2.2 Contratos**

O surgimento do contrato remonta há muitos séculos (WALD, 2000). Não há como fixar, ao longo da história, uma data específica de seu surgimento. Sua ocorrência confunde-se com a própria evolução moral da humanidade. A determinação de uma data ou de um período pré-definido seria formulação de alquimia jurídica, sem validade científica. O contrato é um das instituições jurídicas mais antigas da humanidade. Por ordem de aparecimento, possivelmente ocupa o pódio de antiguidade, e representa a figura jurídica mais importante de todo o Direito Civil, uma vez que se constitui na força motriz das engrenagens socioeconômicas do mundo (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2006).

O direito primitivo já havia estabelecido costumes que regulavam contratos. Uma tribo ou clã celebrava um acordo com outra tribo, para fornecimento de algum produto ou cessão de um direito. Tratando-se de leis escritas, será na antiga Mesopotâmia que se depara com os primeiros enunciados conhecidos acerca dos contratos. As Leis de Eshnunna, promulgadas provavelmente entre os anos de 1825 e 1787 a.C., já dispunham sobre compra, venda, arrendamento e empréstimo a juros. O Código de Hamurabi, elaborado anos mais tarde no Império Babilônico, provavelmente em 1758 a.C. também continha dispositivos semelhantes, regulamentando alguns contratos específicos, como: sua execução, taxas de juros, bem como o preço de determinados serviços. Assim, prescreve o §268 do Código de Hamurabi que: “Se um homem alugou um boi para semear o grão, seu aluguel será

de 2 sutu<sup>1</sup> de grão” (NAVES, 2006). Observa-se que a ideia de um Direito das Obrigações rudimentar existe desde a era primária, na qual a humanidade reunia-se em grupos e fixava as primeiras comunidades.

A ideia de obrigação possivelmente surgiu com caráter coletivo, pois eventual estabelecimento de comércio, por certo muito rudimentar, com grupo de pessoas distinto, fazia fomentar entre o clã uma ideia obrigacional, da qual faz surgir a hipótese de sanção em caso de descumprimento por parte do grupo infrator, que culminaria, inclusive, na convocação de todos à guerra (PEREIRA, 2005). De acordo com as considerações, vê-se que as determinações contratuais já eram estabelecidas há décadas, em negociações que houvessem partes relacionadas.

Não há autor que arrisque informar quando surgiu o contrato, entretanto, como não poderia deixar de ser, a Roma Antiga é a fonte de muitos conceitos dos principais institutos jurídicos e é de lá que se buscam os conceitos primordiais do contrato (NAVES, 2006). A palavra *contractus* significa contrair, sendo que, no Direito Romano, outros termos eram utilizados para o mesmo fim, tais como *conventio*, *cum venire* e *pacis si*, cujos significados seriam convenção, vir junto e pacto. E, enfim, todas estas expressões traduziam o “estar de acordo” (VENOSA, 2003). E o estar de acordo refere-se à relação entre as partes, em que as vontades das mesmas deverão ser de ajuste comum. No Direito Romano Clássico, concorriam três fenômenos que serviam para identificar as obrigações: convenção, contrato e pacto. O contrato e o pacto eram espécies e a convenção o gênero. Os contratos possuíam proteção judicial amparada pelo *ius civile* e o credor podia reclamar via *actio*, sua execução. Já o pacto, por outro lado, era um acordo que não exigia forma especial, nem era protegido pela *actio*. No Direito Romano Clássico, os pretores, começaram a proteger os Pactos mais frequentes, alçando-os à categoria de Contratos, o que fez culminar numa nova espécie contratual – os *contractus solo consensu* – que envolviam venda, locação, mandato e sociedade e, nos quais bastava a emissão de vontade (NAVES, 2006). Naquele período, observa-se que os contratos eram separados por grau de importância, em que os costumes

---

<sup>1</sup> Significa medida de capacidade equivalente a 10 litro que, nesse caso, correspondente a 20 litros de cevada (NAVES, 2006).

determinavam quais deveriam possuir proteção de reclamações e aqueles que não possuíam respaldos legais para tais finalidades.

O primeiro romano a definir o conceito de contrato foi o jurista Ulpiano, cuja definição apesar de concisa, coadunava-se com o direito da época; “*est pactio duorum pluriumve in idem placitum consensus*”, o que significa dizer que o contrato é o mútuo consenso de duas ou mais pessoas sobre o mesmo objeto (MONTEIRO, 2003). Apesar de tal consideração referir-se ao período romano, percebe-se que a essência do termo é a mesma até os dias de hoje: “o contrato é definido como um acordo de vontades que é capaz de gerar direitos e obrigações para as partes envolvidas no negócio” (TIMM, 2010, p.55).

Além de fundamental para a organização da vida em sociedade, constitui, também, meio de realização da justiça, já que possibilita a concretização do princípio que consiste em dar a cada um o que é seu (ALVIM, 2003). O contrato vem ao encontro da questão, uma vez que contribui para organizar os atos sociais. “O Contrato é negócio jurídico bilateral, ou plurilateral, que sujeita as partes à observância de conduta idônea à satisfação dos interesses que regularam” (GOMES, 2002, p.10). Tais contratos podem influenciar mais de duas pessoas, que terão que se sujeitar a condutas idôneas dos interesses acordados. Em outras palavras, o contrato é “a manifestação de duas ou mais vontades, objetivando criar, regulamentar, alterar, e extinguir uma relação jurídica” (AZEVEDO, 2002, p. 21). O termo contrato, nas palavras de Brousseau (1993), pode ser definido como um acordo através do qual os agentes obrigam-se uns com os outros a ceder ou apropriar-se, criar ou não criar certas coisas.

A grande maioria da população, sem distinção de classe, de padrão econômico, de grau de instrução, pratica contratações. O mundo moderno é o mundo do contrato. E a vida moderna o é também, e em tão alta escala que, se se fizesse abstração por um momento do fenômeno contratual na civilização de nosso tempo, a consequência seria a estagnação da vida social. O ‘*homo economicus*’ estancaria as suas atividades. É o contrato que proporciona a subsistência de toda a gente. Sem ele, a vida individual regrediria, a atividade do homem limitar-se-ia aos momentos primários (PEREIRA C., 2006). Por este viés, entende-se que “o contrato tem sido a roupagem jurídica de um fato social que viabiliza uma operação de troca econômica” (TIMM, 2010, p.55). E como a vida social está repleta de atitudes que

envolvem relacionamentos econômicos, o contrato torna-se como que um hábito no mundo contemporâneo.

Tendo em vista a relevância do contrato para sociedade, constata-se que este sofre incidências regulatórias não apenas da vontade das partes, mas também das leis, que buscam proteger os interesses coletivos potencialmente afetados pelas partes (TIMM, 2010). Os contratos que regulam as relações entre as partes podem ser formais (explícitos) ou informais (implícitos). São formais aqueles que enunciarem e declararem por escrito os direitos e obrigações, e contiverem as assinaturas das partes envolvidas, como um contrato de compra e venda. Já o contrato informal será aquele em que as relações são orientadas por usos e costumes que sustentam e dão legitimidade às ações praticadas entre as partes relacionadas, tais como gerentes e empregados, empregados e clientes (BRISOLA, 2004). “Quando houver duas (ou mais) pessoas que manifestarem suas vontades num determinado sentido de criar uma obrigação para qualquer uma delas ou para ambas, há um contrato” (TIMM, 2010). Nestes instrumentos nos quais ocorre vontade entre ambas, existem incertezas que se tornam difíceis de, muitas vezes, serem mensuradas, tornando os contratos incompletos.

“No mundo real, em oposição ao modelo econômico padrão, os contratos completos, totalmente contingenciais e minimizadores de custos não existem” (KLEIN, 1983, p.367). Tais contratos seriam incompletos pelas incertezas e a dificuldade de mensuração das reações e das respostas do desempenho em relação ao que foi contratado. A importância no que diz respeito à questão do contrato, propriamente dito, no que tange à sua formalização, completude, partes envolvidas, entre outros, revela, pois, sua essência complexa. As definições e as aplicações não se excluem, mas sim complementam uma a outra, na medida em que agregam especificações e repensam o formato contratual.

Outro aspecto relacionado à possibilidade de eficiência contratual estaria relacionado aos problemas oriundos da assimetria informacional entre as partes que o constituem, sobre a qual versará o próximo item.

### 2.3 Assimetria de Informação: problemas de seleção adversa e risco moral

Uma perspectiva econômica mais recente reconhece que o nível de informação entre partes contratantes é distinto. Considerando que a informação seria tão importante, talvez até mais, que a terra, o trabalho, o capital e a matéria-prima (STIGLITZ, 2000), esta situação se refletiria em problemas, uma vez que a informação pode ser considerada a mercadoria mais importante da economia contemporânea. Também os sistemas de informação podem auxiliar a organização a aperfeiçoarem seus serviços e operações, a aumentar seus lucros e crescimento e a aprimorar sua atuação no mercado (TOFFLER, 1985). A existência de um sistema de informação eficiente na administração é essencial no desenvolvimento de seus negócios, posto que poderia auxiliar em diversas tomadas de decisões.

A informação, portanto, é considerada um dos fatores mais importantes para a eficiência de mercado. Através das informações, os agentes ajustam os níveis de produção e os preços que maximizam o bem-estar. No entanto, quando a informação é incompleta, uma falha ocorre, resultando em benefício de uma das partes envolvida na transação (MACAGNAN, 2008).

Possuir o controle da informação é uma forma significativa de poder, pois quem está mais bem informado tende a ter maior capacidade de influenciar e atingir seus próprios objetivos (BRISOLA, 2004). Neste caso, a informação seria fonte de poder, na medida em que uma das partes poderia obter vantagens sobre a outra envolvida no contrato, com o uso de informação privilegiada, decorrente de problemas relacionados à assimetria informacional.

Arrow (1985) identificou dois tipos principais de problemas oriundos da assimetria de informação, a saber: seleção adversa e risco moral. Estes ocorrem em dois momentos distintos: antes da assinatura contratual e posteriormente ao contrato. O trabalho considerado inicial sob o ponto de vista da seleção adversa é de Akerlof (1970), intitulado "*The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism*". Em seus estudos, são avaliados os aspectos que envolvem uma transação sob a ótica do mercado de carros usados nos Estados Unidos. Ele parte de uma situação, na qual reconhece que as pessoas que compram carros usados não sabem se os mesmos são bons ou ruins. Diante de tal situação, as pessoas estariam dispostas a pagar um preço médio, entre o mais caro e o mais

barato. O vendedor possui melhor conhecimento sobre a qualidade do produto em questão tendo, portanto, melhores condições de avaliá-lo.

Diante desse fato, pode-se depreender o seguinte: “o vendedor estará sujeito à seleção adversa do comprador na medida em que o mesmo não revele informações que possibilitam maior valorização de preço pelo comprador” (MACAGNAN, 2008, p.39, tradução nossa). Isso porque as informações do vendedor são maiores que as do comprador. Seleção adversa representa o fato em que uma das partes envolvidas na relação possui informações desconhecidas para a outra parte. Ela surge antes da efetivação do contrato e da não distribuição uniforme de informações entre as partes (MILGRON; ROBERTS, 1992). Portanto, o problema de seleção adversa estaria relacionado ao comportamento oportunista no *ex-ante* do agente (FURUBOTN; RICHTER, 2000). O problema de seleção adversa, no ambiente de contratação pública, é tratado através de concurso público, no qual a obtenção de informações anteriores ao contrato acaba se tornando fragilizada (GOMES; DINIZ, 2006).

Já o problema de risco moral foi reconhecido em estudo realizado no mercado de seguros, no qual a companhia de seguros depende da conduta moral do segurado, que possui total controle sobre seu comportamento. A título de ilustração, no caso da contratação de um seguro de incêndio, o indivíduo pode adotar um comportamento pouco cuidadoso sobre o bem, ficando a seguradora vulnerável não apenas às motivações da contratação do seguro, mas também ao comportamento do segurado, na medida em que há um limitado controle sobre a responsabilidade dos acontecimentos (MACAGNAN, 2008). O problema de risco moral surge quando uma das partes do contrato, o contratado executa ações distintas daquela que a contratante teria previsto. Isso ocorre porque uma das partes integrantes do contrato é incapaz de observar todas as ações da outra parte. Em outras palavras, isso acontece porque existe informação assimétrica entre as partes envolvidas no contrato (HENDRIKSEN; VAN BREDA, 2009).

O problema de risco moral remete a aspectos relacionados ao empenho por parte do agente em suas atividades e na dificuldade do contratante em controlar todas as ações do contratado (CRUZ, 2010). Ou seja, o problema surge com a assimetria de informação, posto que não seria possível monitorar o contratado. Para induzir o contratado a agir segundo os interesses do contratante, seria necessário

criar incentivos, como programas de premiação de produção, por exemplo (GOMES; DINIZ, 2006).

Risco moral poder ser entendido como uma forma pós-contratual que contribui para o surgimento de ações oportunistas, em virtude da dificuldade do contratante em observar as ações dos contratados. Tal situação poderia oportunizar o contratado a operar em benefício próprio, gerando custos de controle para o contratante. Quanto maior for a autonomia, extensão de informação e conhecimento técnico do agente para realizar a tarefa, maior será a oportunidade criada para o aparecimento do risco moral. Sendo assim, o problema de assimetria informacional, de modo geral, causa problemas pré- e pós-contratuais, através da seleção adversa e/ou do risco moral, respectivamente. Os problemas de assimetria é uma das mais relevantes causas do distanciamento entre Estado e sociedade (ALBUQUERQUE et. al., 2007). Para elucidar esta questão, imagina-se um administrador público que não cumpre com os interesses coletivos – interesses que lhes foram transferidos – está, pois, faltando com o contrato. “A assimetria informacional entre os cidadãos e gestor eleito tem consequência danosa para a sociedade e para a legitimidade da ação do Estado” (SLOMSKI, 2003, p.33).

Essas consequências decorrem de situações concretas que podem ser exemplificadas por ineficiência dos canais de comunicação, insatisfação popular com a prestação de serviços públicos e falta de políticas públicas que incentivem o exercício da cidadania. Com base nesta explanação, a política pública sem divulgação pode tornar-se inoperante, situação causada, principalmente, pelos problemas de informação entre agente e principal. Para lidar com esta problemática são sugeridas algumas medidas, entre elas as de contratação de serviço de auditoria (GONÇALVES; TAVARES, 2008). A assimetria de informação vem sendo estudada também na administração pública, com maior desafio em torno do problema de agência, em que há a transferência de decisão, que será abordada no próximo item.

## 2.4 Teoria da Agência

A investigação no que tange à Teoria da Agência teve seu início a partir dos estudos de Adolph Berle e Gardiner Means, documentados na obra *The Modern Corporations and Private Property*, publicada em 1932 (BERLE; MEANS, 1984). A abordagem de Berle e Means trata de três aspectos categóricos na evolução do mundo corporativo. Um desses é o afastamento entre a propriedade e o controle empresarial; o outro ponto trata das mudanças no comando das companhias, que passou dos proprietários para os gestores, tendo as divergências de interesses entre eles. Por último, há a discordância das concepções tradicionais sobre controle das sociedades abertas e sobre o objetivo clássico de maximização de lucro (ANDRADE; ROSSETTI, 2009).

Alchian e Demsetz (1972) abordaram a natureza da firma, ao estabelecer que a noção das atividades internas da empresa deveria estar fundamentada em um conjunto de relações contratuais. Observaram também que os membros da empresa estão vinculados a cláusulas contratuais, em que existem relações entre funcionários e empreendedor.

Como já mencionado, os contratos têm, em sua natureza, a impossibilidade de antever todos os atos. Outorga-se aos gestores mais do que a execução de ações previsíveis, concede-se aos mesmos o direito residual de controle da empresa, resultante de sua discricionariedade para a tomada de decisões em resposta a situações não previstas. Esta condição outorgada é definida como juízo gerencial. Juízo que pode estar mais a serviço dos objetivos dos gestores do que dos acionistas, gerando assim conflito de agência (ANDRADE; ROSSETTI, 2009).

Após as contribuições de Alchian e Demsetz (1972), seguiu-se a abordagem dos estudos com Jensen e Meckling (1976). Estes defendem que a essência da firma não é a autoridade, mas são as relações de contrato que se estabelecem interna e externamente. Para estes, se as partes envolvidas no contrato são maximizadoras de seus próprios interesses, há boas razões para acreditar que o contratante nem sempre executará suas atividades convergentes aos interesses do contratado (JENSEN; MECKLING, 1976).

As organizações circundam-se por um complexo sistema de contratos que envolvem, além de acionistas e gestores, fornecedores, trabalhadores e clientes, o

que multiplica a probabilidade de ocorrência de condições contratuais de difícil definição *ex-ante* e *ex-post*. A Teoria da Agência possui como sistema de referência as relações contratuais. A firma é visualizada como um grande feixe (teia) de contratos que se intercalam e cruzam em vários sentidos e entres diferentes partes da organização (EISENHARDT, 1989). Esses contratos não são necessariamente formalizados, muitas vezes estabelecem-se relações que não pressupõe existência física de um contrato, existindo tão somente no plano informal. Como parte integrante dessa relação contratual, surge a figura de um sujeito ativo, o qual a teoria consagra com o nome de principal e como sujeito passivo, o agente (KLANN et al., 2009). Diante da relação entre principal e agente, abordado pela Teoria da Agência, pactuam contratos incompletos, nos quais constam lacunas, que poderão gerar conflitos entre as partes.

As relações entre contratante e contratado se caracterizam: pela assimetria de informação, em que o agente dispõe de mais informação sobre os detalhes das tarefas a executar, fato que lhe permite tirar vantagens; pelos interesses das partes envolvidas que não convergem e, muitas vezes, elas podem entrar em conflito e pela existência de comportamentos autointeressados e oportunistas por parte dos contratados que conduz a custos elevados ao contratante, o qual terá que criar mecanismos de controle eficientes na intenção de dirimir tais práticas (ARAÚJO, 2000).

O problema de agência pressupõe, portanto, três fundamentos: assimetria de informação, conflitos de interesses e distinta disposição para assumir risco. Isto posto, a relação principal-agente é estabelecida com base na assimetria de informação, e se considerar que ambas as partes procuram maximizar seus desejos, há boas razões para considerar que o contratado nem sempre agirá de acordo com os interesses do contratante, o que permite o surgimento dos conflitos de interesses entre as partes (MACAGNAN, 2008).

O problema de agência, segundo Hatch (1997), envolve o risco de o agente atuar de acordo com seus interesses em vez de estar de acordo com os do principal. Uma das formas de evitar os problemas de divergência de interesses são as realizações de contratos, cujo objetivo é alinhar os interesses dos agentes com os de seus principais. O cerne da Teoria da Agência preocupa-se em abordar os problemas que resultam da informação e das divergências assimétricas dos

interesses entre o contratante e o contratado. Tais problemas incluem a habilidade limitada do contratante em selecionar um contratado de confiança e de monitorar e censurar seu desempenho (BRETON-MILLER; MILLER, 2009).

A partir do exposto, chega-se ao chamado “conflito de agência”, sobre o qual o IBGC (2010) expõe que há conflito de interesses quando alguém não é independente em relação à matéria em discussão e pode influenciar ou tomar decisões motivadas por interesses distintos daqueles da organização. Essa pessoa deve manifestar, tempestivamente, seu conflito de interesse ou interesse particular, demonstrando que o interesse daquele que administra a propriedade nem sempre estão alinhados aos de seu titular. Deste modo, com o “conflito de agência”, ocorre a incongruência entre o comportamento desejado pelo principal e o comportamento apresentado pelo agente. Já para Aucoin (1989), de um modo geral, constata-se que a probabilidade de emergência de um conflito será mais elevada quando o trabalho de um indivíduo (ou de um grupo) estiver marcado pela ambiguidade, pela incerteza. Em uma estrutura administrativa as atividades devem estar definidas, pois a certeza das atribuições evita a manifestação de conflitos e, conseqüentemente, contribui à redução do custo de agência.

Posteriormente às contribuições de Jensen e Meckling, seguiram-se diversos estudos sobre a teoria da agência. Mediante esses contratos definem-se as relações entre partes díspares e independentes. Para a pesquisadora Mendes *apud* Arruda *et.al.*(2008), por exemplo, a Teoria de Agência apresenta-se como um arcabouço teórico voltado para a análise das relações entre participantes de sistemas em que a propriedade e o controle de capital são destinados a figuras distintas, dando espaço à formação de conflitos resultantes da existência de interesses diferenciados entre os indivíduos. O problema central de análise na teoria do agenciamento é a possibilidade de o contratado assumir um comportamento oportunista no tocante às suas ações (ou omissões), visando a aumentar sua satisfação pessoal (MARTINEZ, 1998, p.3). Estes comportamentos oportunistas, tanto na questão de execução ou omissão de ações, poderá afetar o contratante. Para este último, o contratado deveria tomar decisões de acordo com os seus interesses.

Já para Hendriksen e Breda (2009), a Teoria da Agência surge quando o contratado se compromete a realizar certas tarefas para o contratante, e este se compromete a remunerá-lo. O contratado executa suas atividades vinculadas à

contraprestação por parte do contratante, que normalmente o remunera, para que o mesmo execute suas atividades de acordo com seus interesses.

Desde que seu porte assim o permita, as empresas são controladas e administradas por seus próprios donos, a propriedade e o controle da organização estão centralizados no mesmo indivíduo, isto é, no proprietário. À medida que as organizações se desenvolvem, tornando-se mais complexas, dado o crescimento de suas operações, surge a necessidade de delegação do controle pelo contratante aos contratados remunerados (NASCIMENTO et. al., 2007).

Numa relação de agência o componente comum é a presença de dois indivíduos. Um (contratado) que escolhe uma ação a partir de uma série de possibilidades alternativas. A ação afeta o bem-estar de ambos, o contratado e de uma outra pessoa, contratante. Que tem a função de indicar regras de recompensa; ou seja, antes que o contratado escolha a ação, o contratante determina uma regra que especifica o valor a ser pago ao contratado com a função de convergir aos interesses do contratante (ARROW, 1985).

Os principais conflitos de agência nas empresas de mercado aberto são entre os acionistas, administradores e credores. Os administradores devem buscar atender os interesses dos acionistas, mas, muitas vezes, isto não ocorre e acaba existindo um conflito de interesses entre eles. E no que tange aos credores, que emprestam recursos à empresa visando retornos com taxas baseadas no risco dos ativos, o conflito de agência surge quando, por exemplo, os acionistas, juntamente com administradores, assumem novos empreendimentos de risco muito maior do que o antecipado pelos credores. Se esses empreendimentos forem bem-sucedidos todos os benefícios irão para os acionistas, porque os credores obtêm apenas retorno fixo. Por outro lado, se os empreendimentos não derem certo, os detentores dos bônus terão de partilhar as perdas. E, da mesma forma, se a empresa aumentar seu uso da dívida em um esforço para expandir o retorno para os acionistas, o valor da dívida antiga aumentará (WESTON; BRIGHAM, 2004). O conflito de interesse entre o administrador e o acionista é, portanto, tratado pela teoria da agência. Convergir decisões com os contratados requer dos acionistas mecanismos eficientes, evitando que as decisões do contratado sejam oportunistas e divergentes aos interesses dos contratantes.

Em uma estrutura de posse mais dispersada, mais frequentes poderão ser os problemas da agência, gerando a necessidade de aumentar o monitoramento dos contratados. Monitorar o comportamento dos mesmos é mais difícil quando a estrutura de posse é dividida, tornando-se caro para os acionistas. Nesse caso, os contratantes deverão arcar com custos maiores no controle das atividades dos contratados, evitando a expropriação do capital (CHEN; DHIENSIRI, 2009). Explicitando a ideia, uma grande divisão da propriedade poderá contribuir para o surgimento de problemas de agência, em que o contratado adotaria decisões que fossem de seu interesse, com isto expropriando o capital dos contratantes.

O natural desalinhamento de interesses entre contratado e contratante está na raiz de diferentes tipos de problemas. Em organizações com algum grau de separação entre a propriedade e o controle do negócio, a tendência dos gestores, por vezes, é a realização de gastos improdutivos e a escolher investimentos que reduzem o valor da empresa e prejudicam o acionista externo (SILVEIRA et.al., 2008).

As empresas familiares podem apreciar baixos custos da agência entre o contratante e o contratado. Normalmente, o proprietário de empresa familiar possui maioria dos votos e, muitas vezes, o conhecimento de seus agentes, evitando assim futuras explorações por parte destes (ANDERSON; REEB, 2003). Nesta situação, o contratante conseguirá controlar o contratado com um custo menor do que uma empresa com diversos agentes, em que são necessários maiores investimentos em mecanismos de controles. Na empresa familiar, normalmente, são poucos contratados, e o custo de um mecanismo de controle poderia ser superior aos benefícios gerados.

Na iniciativa privada, principalmente em sociedades anônimas, a tarefa de alinhar seus interesses aos dos gestores implica em custos para os acionistas – os chamados custos de agência. Segundo Jensen e Meckling (1976, p. 308), os custos de agência são a soma dos:

1. custos de monitoramento das atividades dos agentes pelo principal;
2. custos de ligação com o agente a fim de fazer convergir os interesses ou de forma compensatória ao principal;

3. perdas residuais, decorrentes da diminuição da riqueza do principal por eventuais divergências entre as decisões do agente e as decisões que iriam maximizar a riqueza do principal.

Deste modo, o principal irá incorrer em custos de monitoramento, que somados aos recursos empregados em alinhar interesses do agente e às perdas residuais, compõem os chamados custos de agência. Tais custos surgem em qualquer situação que se envolva esforço conjunto, mesmo em situações nas quais não é clara a separação dos papéis do agente e do principal. Partindo dos pressupostos de informação assimétrica e do oportunismo dos agentes, é impossível o principal conseguir dirimir tais problemas a custo zero (JENSEN; MECKLING, 1976).

Martinez (1998) aborda quatro principais maneiras de monitorar as ações dos agentes em cenários desfavoráveis - momentos críticos que demandam atenção especial numa relação de agência:

- Criação: estruturar uma relação principal-agente que, mediante um contrato eficiente, assegure que as atitudes do agente sejam em defesa dos interesses do principal;
- Controle: encontrar mecanismos que acompanhem o desempenho do agente, com vistas a assegurar que os interesses do principal sejam defendidos e que as melhores ações sejam realizadas, evitando a ocultação de informações relevantes;
- Desempenho: mensurar o desempenho do agente e criar mecanismos para verificar o esforço implementado pelo agente;
- Conclusão: encontrar os melhores mecanismos que assegurem que o rompimento da relação entre o principal e agente ocorra de modo harmonioso, evitando riscos de confrontos entre o agente e o principal em momentos posteriores.

Sendo assim, percebe-se a necessidade do contratante em monitorar as atitudes dos contratados, já que estes poderão operar em causa própria. Os mecanismos desenvolvidos por Martinez que se debruçam sobre contratos mais completos são válidos na medida em que objetivam a eficiência da organização, bem como contribuem para a diminuição dos conflitos.

Jensen e Meckling (1976) informam que o custo de agência são os custos reais pertencentes aos contratos e demais custos na intenção de buscar a convergência de interesses, em que as partes acabam tendo, visto a natureza do acordo. Uma forma de minimizar os custos de agência é a busca da eficiência

contratual, tentando confeccionar contratos ótimos, o mais completo possível (EISENHARDT, 1989). Com base nessas considerações, poder-se-á reduzir os custos de agência ao despender maior cuidado na elaboração dos contratos, visto a sua incompletude que pode gerar o risco moral e a seleção adversa, bem como desenvolver ferramentas apropriadas para um maior controle do agente.

Os custos de agência também são derivações da dispersão do capital de controle, tanto os resultantes do financiamento das companhias via emissões e ofertas públicas de ações, quanto a que decorre do inexorável processo de partilha da propriedade pela sucessão dos acionistas fundadores (ANDRADE; ROSSETTI, 2009). Nesta linha de pensamento pode-se observar que são diversos os custos de agência, que poderão incorrer no envolvimento contratual.

Diante dessa dispersão do capital de controle, em que diversos acionistas outorgam o poder de decisão a gestores não proprietários, ocorre que nem sempre os agentes cuidarão tão bem dos interesses do principal quanto ele próprio cuidaria. Tal processo envolve riscos de desvios de conduta (ANDRADE; ROSSETTI, 2009). Nestes riscos é que aumenta a probabilidade de ocorrerem as ações oportunistas dos agentes, que buscam atender seus interesses em detrimento dos interesses do principal. Assim sendo, o contratante desembolsará recursos na tentativa de evitar ações oportunistas.

Os contratos incompletos e os comportamentos imperfeitos proporcionam o desalinhamento entre os interesses dos acionistas e dos administradores, induzindo à ocorrência de duas diferentes categorias de custos de agência: custos atribuíveis ao oportunismo dos gestores e os custos incorridos pelos acionistas. Os custos atribuíveis ao oportunismo dos gestores decorrem do uso impróprio do poder discricionário que lhes é outorgado, para decisões que os beneficiem, em detrimento dos acionistas, implicando as mais diversas formas de expropriação da riqueza gerada. Já os custos incorridos pelos acionistas, decorrem para o controle da administração para a redução do oportunismo expropriatório (ANDRADE; ROSSETTI, 2009).

Já, para os pesquisadores Brigham et al. (2001) são enumeradas três categorias principais como custos de agência: (1) gastos para monitorar os gestores, tais como custos de auditoria; (2) gastos para estruturar a organização, de forma que limite o comportamento indesejável dos gestores, como, por exemplo, nomear

investidores externos para o conselho de administração; e (3) custos de oportunidade que ocorrem quando restrições impostas pelos acionistas, tais como exigência para o voto de acionistas sobre determinados assuntos, limitam a habilidade dos gestores em tomar decisões que iriam aumentar a riqueza dos acionistas.

Percebe-se que os custos de monitoramentos acabam tornando-se essenciais às organizações. Os contratantes têm custos que normalmente poderão dirimir comportamentos oportunistas por parte dos contratados, com isto, evitando uma perda maior. Então, monitorar a relação principal-agente contribui na redução do custo de agência. Além da visão do monitoramento entre acionistas e gestores, se faz necessário controlar também as diversas relações contratuais envolvidas em uma organização.

De acordo com Martinez (1998), a literatura organizacional consagra como principal o acionista ou o proprietário dos recursos econômicos. Já no papel do agente, encontra-se o contratado, que administra o negócio para os proprietários da empresa. Entretanto, esta relação contratante-contratado não se estabelece apenas entre proprietários e gerentes, como pode ser visualizado no quadro a seguir:

Relação <i>Contratante – contratado</i>	O que o contratante espera do contratado?
Acionistas – Gerentes	Gerentes maximizem a riqueza do Acionista (ou o valor das ações)
Debenturistas – Gerentes	Gerentes maximizem o retorno do Debenturista
Credores – Gerentes	Gerentes assegurem o cumprimento dos contratos de financiamento
Clientes – Gerentes	Gerentes assegurem a entrega de produtos de valor para o cliente. Qualidade(maior), tempo (menor), serviço(maior) e custo (menor)
Governo – Gerentes	Gerentes assegurem o cumprimento das obrigações fiscais, trabalhistas e previdenciárias da empresa
Comunidade – Gerentes	Gerentes assegurem a preservação dos interesses comunitários, culturais, valores,

	meio ambiente, etc.
Acionistas – Auditores Externos	Auditores externos atestem a validade das demonstrações contábeis (foco na rentabilidade e na eficiência)
Credores – Auditores Externos	Auditores externos atestem a validade das demonstrações contábeis (foco na liquidez e no endividamento)
Gerentes – Auditores Internos	Auditores internos avaliem as operações na ótica de sua eficiência e eficácia, gerando recomendações que agreguem valores
Gerentes – Empregados	Empregados trabalhem para os gerentes com o melhor de seus esforços, atendendo as expectativas dos mesmos
Gerentes – Fornecedores	Fornecedores supram as necessidades de materiais dos Gerentes no momento necessário, nas quantidades requisitadas

Quadro 1 – Relações entre Principal e Agente

Fonte: adaptado de Martinez (1998, p.2)

Este quadro revela a ampla relação existente entre as diversas partes. Existem poderes decisórios e, para os pesquisadores Nossa, Kassai e Kassai (2000), uma característica inerente às relações entre principal e agente é a necessidade de tomada de decisões, as quais influenciam os interesses de ambas as partes. Para Fontes Filho (2003), nota-se a necessidade das empresas, em decorrência do problema de agência, com relação à existência de mecanismos (internos ou externos) que norteiem as tomadas de decisões dos gestores, como agentes de mitigação de conflitos e aumento do valor do patrimônio empresarial.

Após abordar o poder decisório existente entre o contratante e contratado em suas mais variadas formas relacionais, buscou-se trazer o estudo de diversos autores que contemplam a visão ética entre os mesmos, separando os grupos de interesses em *stakeholders* e *shareholders*.

Os *stakeholders* (contratados) são definidos como partes que têm interesses legítimos em jogo na empresa e que afetam ou podem ser afetados pelas diretrizes definidas, pelas ações praticadas e pelos resultados alcançados. Os *shareholders* (contratantes), por sua vez, são proprietários e investidores que possuem interesse legítimo nas atividades empresariais (ANDRADE; ROSSETTI, 2009).

A maioria das pesquisas produz análises em torno da separação entre propriedade e gestão e os problemas decorrentes. Porém, existem dois conjuntos de práticas que podem ser chamados de paradigmáticos: o modelo *shareholder* – cujo foco é o interesse dos acionistas – e o modelo *stakeholder* – que adota uma visão mais abrangente, enfatizando, por exemplo, a responsabilidade social da corporação e colocando-a no centro de uma rede formal e informal de relacionamentos com diversos atores (FONTES FILHO, 2004).

O primeiro autor a discutir explicitamente a visão dos *stakeholders* foi Edward Freeman, em seu artigo intitulado “*The politics of stakeholder theory: some future directions*”, de 1994. A gestão com base na teoria dos *stakeholders* envolve a alocação de recursos organizacionais e a consideração dos impactos dessa alocação em vários grupos de interesse dentro e fora da organização, propondo a divisão dos *stakeholders* em dois grupos (primários e secundários), conforme os direitos estabelecidos nos recursos organizacionais. Os *stakeholders* primários (acionistas e credores) são aqueles que possuem os direitos legais sobre os recursos organizacionais bem estabelecidos. Os secundários (comunidade, funcionários, consumidores, entre outros) são aqueles cujo direito sobre os recursos organizacionais é menos estabelecido em lei e/ou baseado em critérios de lealdade ou em obrigações éticas (MACHADO FILHO, 2006).

Para esse autor, verifica-se que, na corrente de pensamento com base na visão dos *stakeholders*, os gestores têm atribuição ética de respeitar os direitos de todos os agentes afetados pela empresa e promover o seu bem. Já na visão oposta “*stockholders ou shareholders*” (*acionistas*), os pensadores argumentam, que se os administradores incrementam os lucros e utilizam-se desses lucros para aumento do valor da empresa, eles estão respeitando os direitos de propriedade dos acionistas e assim promovendo, de forma agregada, o bem-estar social. Nesta visão, se os administradores se atêm a problemas de cunho social em decisões do dia a dia podem violar suas atribuições de defesa dos interesses da empresa e interferir na habilidade do mercado em promover o bem-estar geral.

Fontes Filho (2003) afirma que, ao lidar com as pressões de diversos interessados, a governança das organizações públicas assemelha-se ao modelo de governança corporativa de base *stakeholder*. Além da estrutura de propriedade, esse modelo orienta-se segundo uma visão mais ampla (que a do mercado),

baseada na teoria dos *stakeholders*, segundo a qual as empresas devem ser socialmente responsáveis, administradas de acordo com o interesse público e, portanto, devem prestar contas a diversos outros grupos, como empregados, fornecedores, clientes e comunidade em geral, sendo forte a cobrança por *accountability*.

Em uma administração pública, na qual a sua maximização não é o valor patrimonial, e sim o resultado obtido na satisfação do cidadão, com uma gestão administrativa baseada nos seus princípios básicos – da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (os quais devem levar a decisões éticas de negócios) –, a doutrina dos *stakeholders* converge com as ideias de uma gestão pública “*accountability*”, a fim de demonstrar os acontecimentos e buscar resultados não apenas eficazes, mas também eficientes a toda a sociedade (*stakeholders*).

Para Andrade e Rossetti (2009), a legitimidade dos interesses dos proprietários tem por fundamento maior o valor que, para a sociedade como um todo, refere-se ao espírito de empreendimento, o qual irá arcar com os riscos de montar os negócios inovadores. O máximo retorno total dos *shareholders* é um estímulo para novos empreendimentos, ao mesmo tempo em que a busca bem-sucedida pela maximização do retorno é condição *sine qua non* para a continuidade das empresas em operação.

Os liberais sustentam que a principal função das empresas deve ser a busca do maior retorno possível para seus acionistas ou cotistas (*stockholders*), dentro de um conjunto de regras que baliza o comportamento ético empresarial. Nesta visão o empresário deve buscar o lucro, balizados na ética empresarial, preocupando-se com o resultado aos acionistas, que aplicaram seus investimentos (MACHADO FILHO, 2006).

Além disso, a visão *stakeholders* preocupa-se com a ética nos negócios, em que o administrador deverá considerar suas decisões não somente voltada à maximização do resultado, mas ao bem-estar comum. Já nesta visão busca-se o bem de todos, não somente dos investidores, mas de todos relacionados ao negócio empresarial.

Para Orts e Strudler (2009), *stakeholders* diferentes têm interesses diferentes. Às vezes, esses interesses se opõem. Os clientes, por exemplo, têm interesse em pagar um baixo preço por um produto, e os *shareholders* (acionistas) têm interesse

no aumento de um preço, de modo que sua renda aumente. Em alguns casos, os interesses dos *stakeholders* e dos *shareholders* convergirão. Baixar preços pode, às vezes, aumentar o tamanho da base de clientes da empresa, tendo ambos clientes satisfeitos e lucros crescentes. Entretanto, seria errado afirmar que os interesses da parte envolvida podem sempre ser feitos para convergir. Alguns teóricos de *stakeholders* vangloriam-se de encontrar soluções aos conflitos que melhoram a posição de todos os envolvidos, mas nenhum proponente sério da teoria do *stakeholder* discute que os interesses relevantes podem sempre serem feitos para convergir.

Rodrigues e Mendes (2004) afirmam que existe uma discussão sem grande sentido, especialmente em trabalhos acadêmicos, ao se atribuir maior importância ao modelo *shareholder*, considerando-o em escala superior ao outro modelo. Por outro lado, também se constata que os defensores do modelo *stakeholders* argumentam que os parceiros devem ser considerados mais relevantes que os acionistas. Assim, esses autores esclarecem que, na realidade, os acionistas necessitam dos demais *stakeholders*, ou seja, todos fazem parte de um modelo só. Os acionistas ou cotistas são donos do capital que é investido na empresa. A empresa só existe se houver o investimento dos acionistas e somente será gerida adequadamente se os mesmos estabelecerem um sistema de governança corporativa viável. Assim, não existe a polaridade entre os dois modelos, cada parceiro com sua missão específica concorre por sua vez de forma integrada para o sucesso global da empresa.

Jensen (2000) também contesta a doutrina dos *stakeholders*. Ele aponta sérios erros conceituais nessa ótica e reitera a lógica de a empresa seguir apenas uma função objetivo, qual seja: a busca da maximização do valor de mercado da empresa (*value seeking*). Segundo ele, a visão dos *stakeholders* é apresentada como um modelo “corretivo” dos erros percebidos na governança corporativa e como um padrão de ética nos negócios.

#### 2.4.1 Teoria do agenciamento na administração pública

Entre as inúmeras aplicações, “a Teoria da Agência tem sido utilizada por pesquisadores da área de administração pública como base para compreensão das

relações contratuais no âmbito do setor público” (LAMBRIGHT, 2008, p.210).

Segundo Pindyck e Rubinfeld (2005), o problema da relação de agenciamento também pode ser verificado em empresas públicas. No setor público, o empecilho ocorre quando o interesse do órgão é desviado pelo fato de seus agentes estarem interessados em prestígio social, em remunerações mais elevadas e cargos que lhes confirmam poder. O processo de observação do comportamento dos agentes também é dispendioso para o governo como acontece nas empresas privadas.

Outros autores<sup>2</sup> também trataram da Teoria da Agência na área pública. Nesse passo, Przeworski contribuiu consideravelmente com o estudo do tema, abordando a divisão existente entre três grupos de relações entre principal(is) e agente(s), em um âmbito estatal. No primeiro grupo entre Governos (principal) e agentes econômicos privados (agente); no segundo grupo é tratada a relação entre empregado (agente) contratado pelo governo (principal) para realizar uma tarefa especificada; e o terceiro caso ocorre no âmbito do sistema político, no qual os políticos (agente, neste caso) recebem uma delegação dos cidadãos (principal) para agirem em seu nome (PRZEWORSKI, 1996).

Para Slomski (1999), a assimetria informacional ocorre em diferentes estágios no serviço público. O autor exemplifica essa situação através da cadeia Agente-Principal, afirmando que o Estado e suas atividades são vistas sob o prisma dos contratos que ambos representam, considerando-se ainda que, cada uma das partes envolvidas nesses contratos age de acordo com seus próprios interesses. Tais contratos procuram determinar as circunstâncias do surgimento das regras que regulamentam os sistemas sociais e, em seguida, a teoria dos contratos analisa a natureza dessas regras (BROUSSEAU, 1993). Constata-se, pois, que a relação contratual é peça fundamental nas diversas tratativas no governo. Em situações como estas, as partes envolvidas poderiam agir de acordo com seus interesses.

De acordo com a definição de relação de agência, abordado por Jensen e Meckling, para que ocorra sua caracterização é necessário que haja partes envolvidas em um contrato (agente-principal), e, por tais partes serem

---

<sup>2</sup> Ver os trabalhos de Przeworski, (1998); Slomski, 1999, 2003, 2008; Fontes Filho, 2003 e Frega, 2004 e Cruz, 2010.

independentes, terão interesses distintos que poderão gerar conflitos. Observa-se que o envolvimento em um acordo de duas partes ou mais, estaria propenso a gerar conflitos, visto que cada indivíduo poderá ter interesses distintos dos demais.

A relação de agência terá problemas quando um agente toma decisões que geram resultados conflitantes com os interesses do principal. Desse modo, a relação principal-agente pode dar origem ao oportunismo administrativo (CRUZ, 2010). Nesta transferência de decisões o principal estará na dependência das ações do agente, e se, porventura, ocorrer oportunismo, ocorrerá também o comprometimento das atividades executadas pelos contratados.

Slomski et. al (2008, p.33) asseveram que o oportunismo administrativo é definido como atitudes ou comportamentos desleais em relação à organização decorrentes de interesse pessoais e está fundamentado em duas premissas da Teoria da Agência: a inexistência de agentes perfeitos e a impossibilidade de elaborar contratos completos que limitem e monitorem todas as ações dos agentes. Quando ocorre o comportamento oportuno do contratado, surge o conflito de interesse em obter vantagens sobre o principal.

Conflitos de interesses no serviço público, segundo Morais (2009), é uma expressão de sentido bastante amplo que envolve situações das mais diversas, sempre relacionadas com a influência que interesses privados podem exercer sobre a conduta funcional do servidor público. É, por conseguinte, um dos aspectos que envolvem a questão ética no serviço público.

Fontes Filho (2003) descreve em seu trabalho problemas de gestão comuns na administração pública e utiliza os referenciais da Teoria da Agência e da teoria institucional para propor elementos à construção de um modelo de governança mais específico para o contexto das organizações públicas e sem fins lucrativos. Aponta também, que os mecanismos de reforço como monitoramento, fiscalização e incentivos são exercitados pelo principal para assegurar sua vontade. Desta forma, aplicações dessa teoria são encontradas no âmbito público, sendo que, os governantes, incapazes de administrar diretamente todos os órgãos do aparelho do Estado, delegam essa tarefa a dirigentes que, como previsto pela Teoria da Agência, podem ter interesses próprios. Se, para os governantes, a existência da organização se presta ao atendimento de objetivos definidos politicamente; para os gestores, o

controle da organização pode estar associado a projetos particulares que irão lhes expandir o poder, os relacionamentos e gerar visibilidade política.

Frega (2004) avalia a aplicabilidade da Teoria da Agência ao setor público. Seu trabalho indica a necessidade de se entender os custos de agenciamento presentes no setor público para que estes possam ser efetivamente controlados e alinhados aos reais interesses do povo com a proposta de governo do Estado, buscando assim maior eficiência, eficácia e efetividade na difícil missão de gerenciar a coisa pública, missão esta que, por vezes, é confundida com arte e magia negra, quando deveria ser cada vez mais tratada de forma científica e objetiva.

A percepção de Cruz (2010), em sua pesquisa, mostra quais características e indicadores municipais estão relacionados ao nível de transparência das informações acerca da gestão pública divulgadas nos portais eletrônicos dos 100 maiores municípios brasileiros, abordando a Teoria da Agência entre os cidadãos e os seus governantes.

Com as considerações dos pesquisadores que desenvolveram seus estudos voltados à área pública, observou-se que a Teoria da Agência é discutida entre diversos grupos de relação. Por isso, a importância de abordar esta teoria em um estudo que trata dos contratos entre agente e gestor públicos em ambientes propensos à assimetria informacional.

## **2.5 Teoria do Incentivo**

A questão de motivar os agentes para que eles realizem determinadas ações vem sendo matéria de discussão e pesquisa por diversos estudiosos há anos. Entre eles destacamos, a seguir, alguns estudos que contribuem sobremaneira para este trabalho.

Em 1776, Adam Smith já observava objetivos divergentes entre o principal e os agentes. Em trechos de sua obra tal situação pode ser constatada: “os operários pretendem obter o máximo possível, os patrões procuram pagar-lhes o mínimo possível” (SMITH, 1987).

Conforme Laffont e Martimort (2002, p.8), “a teoria do incentivo surge com a divisão do trabalho e da troca. A divisão do trabalho induz à necessidade da

delegação”. Com isto, a divisão do trabalho proporciona a delegação das tomadas de decisões, e incentivo ao contratado, induzindo que o mesmo busque convergir seus interesses com os do contratante.

Os incentivos são fundamentais nas organizações formais e nos esforços conscientes para chegar à organização. Incentivos inadequados significam ou dissolução da organização, ou mudanças de sua finalidade, ou ainda, fracasso da cooperação (BARNARD, 1979). Avaliar o modelo de incentivo é fundamental para a organização, visto que nem todas as formas de incentivo harmonizam resultados positivos.

Os incentivos devem ser impactantes, preciosos, inteligíveis quanto à forma de obtenção e aos próprios valores, aceitáveis em relação ao momento de ser concedido, com efeitos duradouros e reversíveis, de forma a evitar a agregação permanente na remuneração e eficientes em custos (MERCHANT; VAN DER STEDE, 2007).

Kaplan e Atkinson (1982, p. 678) discutem o problema de incentivos no sistema agente-principal, dizendo que gerentes trabalham para maximizar a compensação de seus ganhos e para maximizar a própria participação na organização. Nesse contexto, o agente converge seus interesses com os do principal, buscando atender tanto os seus interesses quanto aos do contratante. Através de mecanismos de incentivos, o agente pensará em suas vantagens, antes de tomar decisões que possam ser oportunistas.

O agente tende a defender, primeiramente, seus interesses pessoais. Se, além do salário, possuir algum incentivo, como participação nos resultados, participação acionária, bônus, etc. poderá priorizar também os objetivos dos acionistas, uma vez que estes convergem com suas metas pessoais (NOSSA; KASSAI; KASSAI, 2000).

As organizações não operam da forma mais eficiente possível, porque existe uma separação entre propriedade e gestão, e sócio e gestor possuem objetivos distintos a maximizar (GIBBONS, 1998). Entende-se então, que a separação de propriedade poderá afetar a eficiência, visto que os objetivos são divergentes entre agente e principal. Diante disto, o contratante buscará adotar mecanismos que possam ajudá-lo na busca da eficiência de seus resultados.

Já, em uma administração pública, o governante (principal) possui a propriedade, isto é, o “poder”, e os servidores (agentes), a atribuição dada (delegada) pelo seu cargo, a qual resultará nas atividades que atenderão às políticas públicas. No entanto, os objetivos, por vezes, serão distintos, pois por mais que o servidor execute suas atribuições, ele talvez não demonstre um interesse constante em alcançar os resultados das políticas públicas de forma eficiente. Pode assim ser eficaz na execução, mas quanto à eficiência de suas atividades, dependerá de políticas internas, tanto no que tange ao planejamento quanto aos incentivos.

Existem diversas formas de incentivar o contratado a tomar decisões que possam convergir com os interesses do contratante. Mas tais incentivos devem ser observados, porque caso o principal ofereça um contrato com um maior prêmio para uma atividade do que para outra, o agente poderá direcionar todos os seus esforços para aquela tarefa. Para induzir o agente a focalizar seus esforços para ambas as atividades, o incentivo deve ser oferecido para as duas (PRENDERGAST, 1999).

Uma das formas de incentivo e controle por parte do principal é a premiação em grupo. De acordo com os autores Merchant e Van der Stede (2007), a remuneração baseada no desempenho do grupo pode funcionar como uma espécie de controle cultural, já que estimula o monitoramento mútuo de desempenho, por meio das pressões que os membros do grupo exercem sobre os demais membros a alcançar as metas.

Marschke (2000) afirma que os sistemas de incentivos somente melhorarão a produtividade da organização se houver um responsável habilitado em premiar os bons desempenhos e punir os maus. Seu estudo empírico sobre avaliação de desempenho em agências norte-americanas de treinamento para o trabalho mostrou que as agências eram motivadas por premiações financeiras à produtividade mesmo quando elas não vinham na forma de aumentos de salários dos gerentes. Em outras palavras, o fornecimento de benefícios financeiros para a organização, e não apenas para o gestor particularmente, pode aumentar o esforço gerencial em direção à eficiência.

As relações econômicas em que uma parte (o contratante) deseja afetar as ações de outra (o contratado) por meio de incentivos são onipresentes. No setor público, elas podem surgir dentro de uma agência do governo com níveis superiores de gestão entre os diretores, nas camadas inferiores (agentes), ou entre uma

agência e seus supervisores políticos, de um lado, e seus fornecedores ou clientes, de outro (DIXIT, 2002).

As empresas públicas possuem nas promoções e cargos comissionados (modelo de Prendergast) uma possível solução para este dilema. Ocorre que o contrato de promoções é distorcido pela influência política, fato que diminui o poder de alinhamento de interesses que haveria em outras situações. A situação política quase sempre influencia as maneiras de incentivos da administração pública, podendo prejudicar o alinhamento de interesses entre as partes relacionadas.

Para Besley e Ghatak (2004), os trabalhadores são geralmente motivados, ou seja, os agentes perseguem objetivos porque percebem benefícios intrínsecos para fazê-los. Os autores mostram que, quando os trabalhadores são protegidos por responsabilidade limitada, uma boa harmonia entre a missão da organização e do trabalhador pode reduzir incentivos monetários.

Gomes e Diniz (2006) apresentaram em seu trabalho o modelo de incentivo utilizado pelo Estado de Minas Gerais, informando que:

com o objetivo de melhorar a qualidade do serviço público, o Governo do Estado de Minas Gerais, através da Lei Complementar nº 71 de 30 de Julho de 2003 instituiu a avaliação periódica de desempenho dos servidores públicos do Estado de Minas Gerais, estabelecendo as diretrizes e os critérios para sua aplicação. Tal avaliação é conhecida como Avaliação de Desempenho Individual (ADI). O artigo 2º da referida lei ressalta que a ADI obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, contraditório e a ampla defesa. O mesmo artigo apresenta os critérios desta avaliação, a saber: qualidade do trabalho, produtividade no trabalho, iniciativa, presteza, aproveitamento em programa de capacitação, assiduidade, pontualidade, administração do tempo e tempestividade, uso adequado dos equipamentos e instalações de serviço, aproveitamento dos recursos e racionalização de processos e, por fim, capacidade de trabalho em equipe.

São adotadas diversas variáveis na avaliação do servidor, a qual buscará avaliar o esforço verdadeiro do servidor público. Uma avaliação como esta pode levar até a uma possível demissão do cargo público. Além de uma possível demissão, a ADI tem outros impactos sobre a remuneração do servidor. Com base na Lei 15.788 de 27 de outubro de 2005, através de seu Artigo 52 fica estabelecido que a ADI satisfatória é um dos requisitos para a progressão e a promoção em todas as carreiras do Poder Executivo. Além disso, a Lei nº. 14.693 de 30 de julho de 2003 instituiu o Adicional de Desempenho (ADE), no âmbito da administração pública direta, autárquica e fundacional do poder executivo do Estado de Minas Gerais. O

ADE possui periodicidade mensal e atinge a remuneração dos ocupantes de cargo efetivo e dos detentores de função pública. O valor máximo a ser recebido é de 70% do vencimento básico (DINIZ e GOMES, 2006).

Outro incentivo contemplado pelo Estado de Minas Gerais é o Acordo de Resultados (AR), o qual é simplesmente um instrumento de avaliação de desempenho institucional que define metas institucionais a serem cumpridas e resultados a serem alcançados. Os servidores dos órgãos que celebrarem o AR podem receber um prêmio de produtividade, caso se alcance uma redução das despesas correntes de suas atividades. Além da geração de recursos, o prêmio de produtividade depende de três fatores: 1) da pontuação do servidor na ADI; 2) da frequência do servidor ao trabalho no período no qual a economia foi gerada; 3) do salário do servidor. Portanto, além de depender do resultado geral do órgão, o prêmio de produtividade depende de resultados específicos de cada servidor (DINIZ e GOMES, 2006).

Percebe-se através dos diversos estudos supracitados que com o incentivo dirimem-se os conflitos. É, por esta razão, um dos meios viáveis para que se reduza o comportamento oportunista, bem como facilite a convergência na relação principal-agente.

## **2.6 Conflitos Organizacionais**

Embora este trabalho aborde somente os conflitos ocultos, ou seja, aqueles que não são facilmente perceptíveis, há autores que investigam outros tipos de conflitos organizacionais. Com o propósito apenas de introduzir e apresentar a questão e, em absoluto esgotá-la, é que adentramos agora nestes outros conflitos também importantes não só para o conhecimento, como também para cotejá-los com aqueles que são objeto de nosso estudo.

Conforme Rondeau (2010), existe conflito em uma organização quando uma parte percebe um outro como um impedimento à satisfação de seus interesses, o que provocará nele um sentimento de frustração, que poderá levá-lo, posteriormente, a reagir em face de outra parte. No momento em que o indivíduo sente-se ameaçado em satisfazer seus interesses, possibilitará o surgimento dos conflitos.

Conflito pode ser definido como um processo que tem início quando uma das partes percebe que a outra parte afeta, ou pode afetar de modo negativo, alguma coisa que ela considera importante. Sendo uma definição ampla, descreve também aquele ponto, em qualquer atividade, em que a interação “passa dos limites” para se tornar um conflito entre as partes envolvidas (ROBBINS, 2009).

Com a intenção de reduzir os conflitos os primeiros teóricos da gestão e da organização burocrática esforçaram-se para reduzir tais problemas, criando diversos mecanismos estruturais, como: a definição de tarefas, descrevendo claramente os papéis e responsabilidades de cada um; a redução das interfaces entre as tarefas que tem por objetivo eliminar a própria fonte de frustração na origem dos conflitos, diminuindo a dependência de umas tarefas das outras; a concentração do poder em uma hierarquia e em uma cadeia de comando precisa ter como função reduzir o nível de ambiguidade e de incerteza vividas pela base da organização (RONDEAU, 2010).

Rondeau (2010) separa os modelos de conflitos por correntes de pensamentos administrativos, informando quatro modelos: o racional, o de relações humanas, o político e o sistêmico. O modelo racional trata da visão da racionalização e organização dos trabalhos, considerando o conflito um problema que afeta a eficiência organizacional. O modelo de relações humanas é diferente da lógica econômico-racional, voltada mais para uma análise psicossocial do trabalho, reconhecendo o poder das atitudes individuais, valorizando um ambiente mais humanizado, associando satisfação e produtividade, nesta linha de pensamento consideram o conflito essencialmente mau, transparecendo imoral, porque prejudica as exigências de colaboração. No modelo político não se coloca em dúvida a natureza cooperativa da participação individual nas organizações, mas reconhece a existência de coalizões que negociam entre elas os objetivos da organização. E, por fim, o modelo sistêmico, no qual o conflito aparece como inevitável, pois a organização é submetida a um processo constante de adaptação. Diante desta visão da separação por escolas administrativas, percebe-se, que a sobrevivência da organização depende da colaboração de todos os membros para a realização de um objetivo comum, assim, o conflito só pode ser destrutivo.

O conflito é discutido por três escolas de pensamento: a escola tradicional, a de relações humanas e a de visão interacionista. A visão tradicional argumenta que

se deve evitar o conflito, pois indica que algo não está funcionando bem no grupo. Já na visão de relações humanas, o conflito constitui uma decorrência natural e inevitável em qualquer grupo. Não sendo necessariamente ruim, pode até ter o potencial de se converter em força positiva na determinação do desempenho. A visão adotada atualmente – a interacionista – defende os conflitos propondo que os mesmos podem ser uma força positiva, crendo que isto é absolutamente necessário para o desempenho eficaz de um grupo. Acredita-se que um grupo harmonioso, pacífico, tranquilo e cooperativo está na iminência de tornar-se estático, apático, incapaz de responder à necessidade de mudança e inovação (ROBBINS, 2009).

Então, de acordo com Robbins (2009), torna-se evidente que classificar todos os conflitos como bons ou ruins constitui uma visão ingênua e inapropriada, o que classifica uma divergência é a sua natureza, e a diferenciação dos conflitos funcionais dos disfuncionais. Os conflitos funcionais são aqueles que melhoram o desempenho do grupo, tendo caráter construtivo. Por outro lado, existem aqueles que atrapalham o desempenho, sendo formas disfuncionais ou destrutivas de conflito.

As evidências indicam que se deve observar o tipo de conflito para saber qual a diferença entre um conflito funcional e um outro disfuncional. A seu ver, existem três tipos de conflitos: o de tarefa, o de relacionamento e o de processo. O conflito de tarefa está relacionado ao conteúdo e aos objetivos do trabalho; o de relacionamento, às relações interpessoais e o de processo, à maneira como o trabalho é realizado (ROBBINS, 2009).

Os conflitos de relacionamento são quase sempre disfuncionais, visto que o atrito e as hostilidades interpessoais inerentes a esse tipo de divergência aumentam o choque de personalidades e reduzem a compreensão mútua, impedindo a realização das tarefas organizacionais.

Já níveis baixos de conflito de processo e níveis baixos e moderados de conflito de tarefa são funcionais. O autor afirma que, para ser produtivo, é necessário que o conflito de processo possua um nível baixo. Um nível de baixo a moderado no conflito de tarefa tem demonstrado efeitos positivos no desempenho, por estimular a discussão de ideias que ajudam o grupo a produzir melhores resultados.

Seguindo essa linha, Montana e Charnov (2001) apontam que as raízes dos conflitos são tão antigas quanto a humanidade e definem conflito como divergência entre duas ou mais partes ou entre duas ou mais posições. Esses autores acrescentam ainda que a administração deveria considerar os conflitos como uma força constante dentro das organizações modernas e gerenciá-los, pois não são necessariamente ruins, visto que podem liberar energias criativas que poderão contribuir para a solução de problemas e levar a inovações úteis para a organização.

Robbins (2009) demonstra ainda o processo de conflito em quatro estágios: oposição potencial, cognição e personalização, comportamento e consequência. O diagrama desse processo pode ser visto na figura 02.

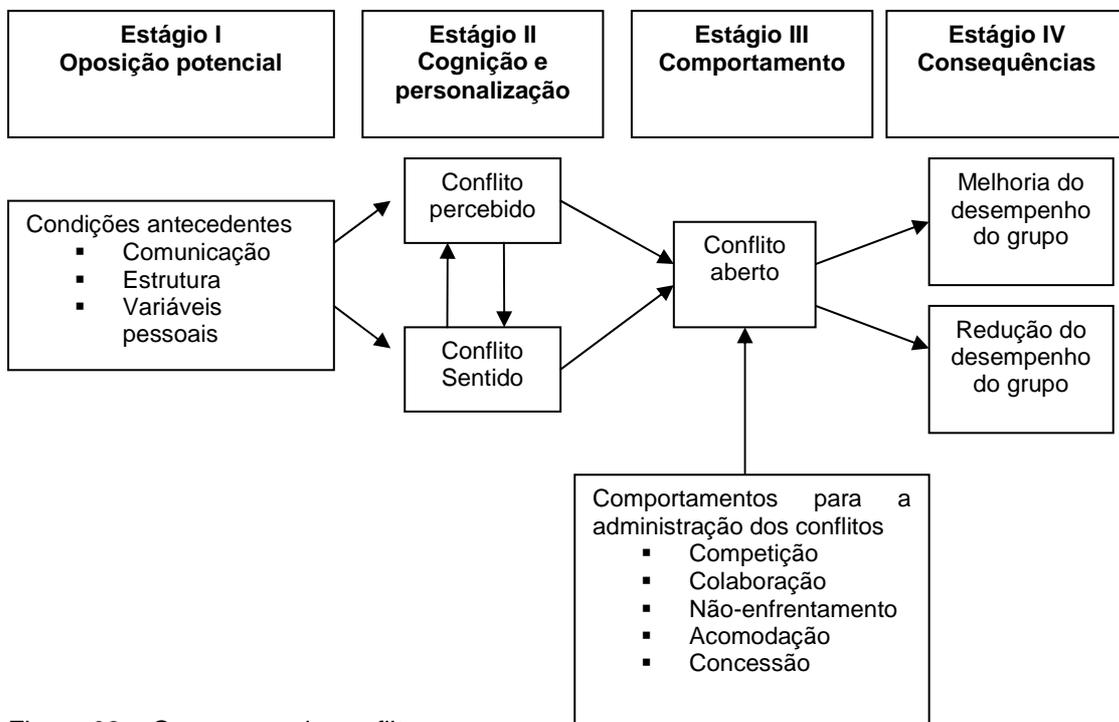


Figura 02 – O processo de conflito  
Fonte: Robbins (2009, p. 193)

O estágio I é o primeiro passo do processo de conflito, o qual mostra a presença de condições que criam oportunidades para o seu surgimento. Todavia, elas não precisam levar diretamente ao enfrentamento, mas é necessário que uma delas exista para que ele apareça (ROBBINS, 2009).

Sendo a fonte de comunicação responsável pelas forças opostas que surgem das dificuldades de semânticas, dos erros de interpretação e do ruído nos canais de comunicação, para Robbins (2009), intensificar a comunicação pode ser funcional

até certo ponto, já que pode se transformar em excesso e agravar o potencial de conflito. Informações demasiadas, assim como ínfimas, podem originar contestações. O processo de filtragem que ocorre quando a informação é passada de um membro para outro e a divergência de comunicação por canais formais ou previamente estabelecidos oferecem oportunidades potenciais para o surgimento de conflitos.

O autor utiliza o termo 'estrutura' para designar variáveis como dimensão, especialização e padronização das tarefas delegadas aos membros do grupo, além dos termos heterogeneidade, estilos de liderança, sistemas de recompensa e grau de dependência entre grupos. As pesquisas indicam que a dimensão e a especialização agem como forças estimuladoras de conflito.

Quanto às variáveis pessoais, é representado o sistema de valores que cada um possui, bem como as idiosincrasias e diferenças individuais. Os sistemas de valores são as variáveis mais observadas no estudo dos confrontos sociais. Cada indivíduo possui o seu juízo de valor, que são fontes determinantes para que ocorram conflitos potenciais.

Quanto ao estágio II, Robbins (2009) explica que, quando as condições citadas no estágio I gerarem frustração, o potencial de oposição vai se concretizar na cognição e na personalização. A percepção é necessária, pois uma das partes envolvidas precisa estar consciente da existência da insatisfação.

O comportamento, que é o terceiro estágio do processo de conflito, ocorre quando uma das partes inicia uma ação que frustra a consecução do objetivo perseguido pela outra parte ou prejudica seus interesses. Essa ação precisa ser intencional, deve constituir-se em um esforço manifesto de frustrar o outro, tornando o confronto patente. Explicitado o conflito, as partes desenvolvem métodos. Robbins (2009) aborda cinco maneiras de administração de conflitos: competição, colaboração, não-enfrentamento, acomodação e concessão.

O último estágio do processo de conflito trata da interação entre um comportamento de conflito aberto e os comportamentos para a administração dos conflitos, o que gera consequências. Como demonstrado no quadro anterior, os conflitos podem ser funcionais, quando resultam em melhoria do desempenho do grupo, ou disfuncionais, quando prejudicam os resultados.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo serão tratados os procedimentos metodológicos utilizados no desenvolvimento da pesquisa. Destaca-se que o estudo de caso será realizado sob a perspectiva interpretativa. Logo, buscar-se-á avaliar como se dá a situação problema sob a ótica dos participantes. As técnicas utilizadas para coletar os dados serão: levantamento de evidência, entrevistas e questionários com servidores municipais e o respectivo gestor público.

O objeto deste estudo é o relacionamento contratual entre o agente público (servidor) e o gestor (Prefeito). Percebe-se que a avaliação de relações de assimetria informacional, bem como os problemas decorrentes entre contratante e contratados demandam uma investigação muito intensa e próxima dos participantes, além de não ser uma ação explícita e quantificada, justificando-se, pois, o estudo de caso.

Como os estudos em uma administração pública municipal ainda são incipientes em se tratando da Teoria da Agência, a escolha por uma prefeitura municipal vem ao encontro desta lacuna. Já a definição de qual prefeitura seria aquela em que se realizaria o estudo, decidiu-se pela de Cachoeirinha, município localizado na região metropolitana de Porto Alegre, no Estado do Rio Grande do Sul. Essa escolha deveu-se a dois aspectos relevantes. O primeiro, em função da acessibilidade aos gestores e aos funcionários do poder executivo. O segundo, ao fato de que esse município apresenta um tamanho adequado para o estudo, isto é, não é demasiadamente grande – neste caso, as relações seriam excessivamente complexas – e, ao mesmo tempo, não é pequeno a ponto de restringir as ações ocultas, em função do aumento da capacidade de supervisão das ações e/ou resultados do trabalho.

Quanto à abrangência dos servidores, optou-se em realizá-la em uma única secretaria municipal basicamente em função de dois elementos, que são:

- a) a prefeitura está organizada em vinte secretarias mais os gabinetes do Prefeito e Vice-Prefeito. Essa estrutura engloba uma ampla gama de relações contratuais de diferentes níveis relacionais que diferem significativamente entre si como, por exemplo, a Secretaria de Obras e a da Educação. Assim, a

análise não poderia generalizar de uma secretaria para outra, acabando por ser, na realidade, uma análise para cada uma das secretarias e,

- b) são mais de três mil servidores organizados em diferentes níveis estruturais. Logo, deverá haver diferenças de conflitos entre os estratos de servidores, o que requer que se avalie essas relações de forma estratificada.

Estes dois elementos revelam que seria necessário discriminar as relações entre secretarias e avaliar as relações intrasecretarias de forma estratificada. Isso demandaria muito tempo e se constituiria, na realidade, em um conjunto de estudos para cada secretaria. Razão pela qual se decidiu aprofundar a pesquisa na secretaria que fosse considerada pelos gestores de Cachoeirinha como sendo aquela em que mais se observaria conflitos de interesse. Assim, para definir qual a secretaria seria objeto de análise aplicou-se uma entrevista (Apêndice A) aos principais gestores de todas as secretarias, para que eles enumerassem em ordem decrescente de dificuldade de gerenciamento nos conflitos de interesses. Esses gestores foram: o prefeito, o vice-prefeito, os secretários e subsecretários, totalizando 42 respondentes.

Destes 42 (quarenta e dois) entrevistados, 16 consideraram a Secretaria da Saúde como a que mais apresenta dificuldades de gerenciamento, 12 selecionaram a Secretaria de Educação, 06 elegeram a Secretaria de Serviços Urbanos, apenas 04 deles a Secretaria de Obras, 02 a Secretaria de Planejamento, apenas 01 a Secretaria de Governo e 01 a Secretaria de Administração.

Com esses resultados, elegeu-se a Secretaria da Saúde para a realização da pesquisa.

### **3.1 Estratificação dos servidores da Secretaria da Saúde para aplicação dos questionários**

Para a aplicabilidade dos questionários, a secretaria será dividida por três grandes grupos: o grupo estratégico (secretário, subsecretário, coordenadores), grupo supervisor (supervisores e alguns chefes de departamentos e setores) e grupo executor (demais servidores e contratados).

### 3.2 Aplicação de entrevista não estruturada e questionários

As entrevistas ocorreram em dois momentos. A primeira fase foi realizada através de uma entrevista não estruturada e a segunda, por meio de um questionário fechado com afirmações para serem avaliadas pelos gestores e funcionários da Secretaria Municipal de Saúde de Cachoeirinha-RS. Em suma, as entrevistas não estruturadas serviram de base para a construção do questionário estruturado e sua posterior aplicação. A justificativa dessa construção é explicitada a seguir.

As entrevistas não estruturadas, como afirma Yin (2005), são uma das mais importantes fontes de informações para um estudo de caso. E, de acordo com Beuren (2008), possibilita ao entrevistado a liberdade de desenvolver cada situação na direção que considera mais adequada. Logo, o objetivo de aplicar a entrevista não estruturada é para que o entrevistado de fato contribua com o desenvolvimento do trabalho, relatando suas atividades e suas considerações sobre as indagações efetuadas. Dá-se assim, oportunidade aos entrevistados de opinar sobre o assunto, apresentando suas próprias interpretações.

Desta forma, pode-se conhecer melhor a realidade dos entrevistados que serão avaliados e seu conhecimento e disposição a se exporem em um questionário, gerando informações relevantes para o pesquisador. Ainda, dado que esse tema relaciona conceitos que podem ser claros para os pesquisadores da área, mas não para a população a ser entrevistada, então, pode-se incorrer em respostas distorcidas em função de má interpretação das questões. Por isso, a base de entendimento das afirmações a serem feitas em questionário a ser aplicado aos funcionários e gestores da prefeitura de Cachoeirinha será obtida a partir da avaliação das entrevistas.

No apêndice B do projeto, há um roteiro de entrevista que serviu de sustentação para o desenvolvimento tanto das entrevistas como da confecção do questionário elaborado. A entrevista não estruturada foi aplicada ao Prefeito Municipal e o Secretário da Saúde.

Entende-se que realizar esta parte da pesquisa com todos os cargos, demandaria um tempo desnecessário, já que as funções que têm uma maior representatividade colaborarão com o desenvolvimento do questionário.

Uma vez realizadas e avaliadas as entrevistas, passar-se-á à construção do questionário. Esse será feito utilizando questões fechadas, em que se faz uma afirmação e o respondente dá uma pontuação em um escalor de 0 (zero) a 10 (dez) de acordo com sua concordância com a afirmação. Zero significa 'discorda totalmente' e 10 'concorda totalmente'.

A razão de se utilizar essa escala decorre do fato de que as pessoas, de modo geral, têm uma percepção mais clara de pontuação em uma escala de zero a dez. Dessa forma, como afirma Collis e Hussey (2005, p.174), a escala de classificação permite que um valor numérico seja dado a uma opinião.

Destaca-se que o questionário uma vez construído foi aplicado em uma amostra piloto para avaliar a consistência, clareza e entendimento das questões. Essa validação será feita da seguinte forma. Selecionou-se uma nova amostra aleatória. Para essa amostra foi distribuído o questionário e depois feita uma avaliação com o respondente de questão por questão pedindo para esse que explique o entendimento da questão e, depois, informando a ele o que se pretendia com a mesma. E, então, abre-se um espaço para que o mesmo faça sugestões de alterações da questão.

Após a aplicação para os cinco servidores, foi realizada uma avaliação do questionário incorporando as contribuições, sejam elas de reformulação da questão com sua exclusão ou inclusão de novas e corrigindo as questões que foram mal interpretadas.

O questionário resultante desse processo serviu de base para a análise mais ampla com a aplicação da análise fatorial, para que fosse possível alcançar os objetivos propostos neste trabalho. A amostra, o plano de coleta e o tratamento dos dados estão explicitados a seguir.

### **3.3 Desenvolvimento das entrevistas e questionários**

A figura seguinte demonstra a aplicabilidade das entrevistas não-estruturadas e do questionário da pesquisa.

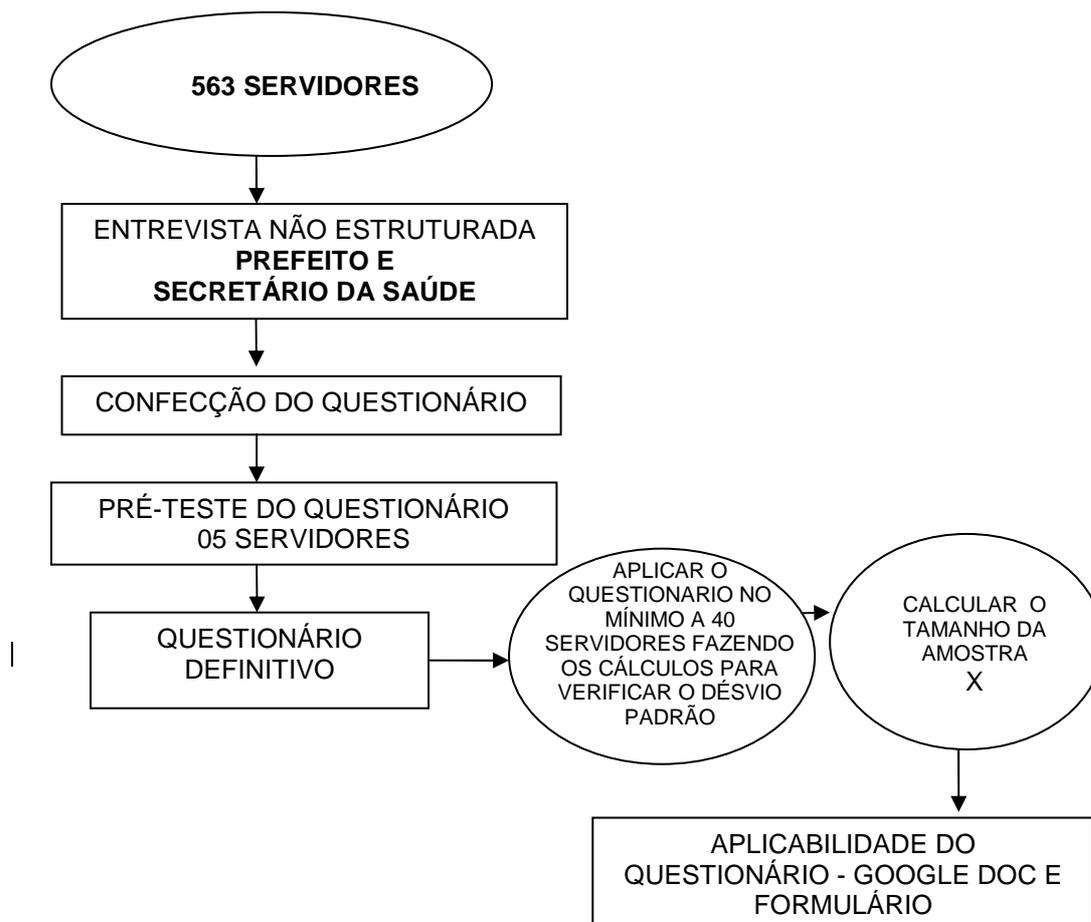


Figura 03: Demonstrativo da aplicabilidade da pesquisa  
Fonte: autor

### 3.4 Desenvolvimento do questionário a partir das entrevistas

Após entrevistar o Prefeito e o Secretário da Saúde do Município de Cachoeirinha, por meio de 11 (onze) questões semiestruturadas, constantes no Apêndice B, passou-se então à elaboração do questionário aplicado aos servidores municipais pertencentes à Secretaria Municipal da Saúde (SMS). As 11 (onze) perguntas utilizadas nas entrevistas foram embasadas em contextos convergentes com a parte teórica e propiciaram a obtenção de maiores informações para a confecção do questionário que serviu como *corpus* de análise desta pesquisa.

Observa-se que as respostas obtidas na questão um, referente à infraestrutura existente, são praticamente idênticas informando que a Secretaria não possui estruturas adequadas para o atendimento de sua finalidade. Contudo, um dos entrevistados possui a concepção de que a dificuldade maior é a questão de material humano e, para o outro, o problema está nos espaços físicos inapropriados

para eficiência dos serviços. Dando seqüência ao assunto, foi perguntado qual seria o investimento mais apropriado, se houvesse uma possibilidade de aumento nos recursos para a SMS? Nesta questão, os dois entrevistados possuem as mesmas considerações quanto à modificação da forma de atendimento, passando da rede básica para rede plena, na qual haveria atendimento especializado. Observa-se que o Secretário da Saúde aprofundou-se em sua resposta informando que, de fato, um dos problemas é a falta de estrutura adequada para o atendimento. De acordo com suas palavras:

conforme citação efetuada nas outras questões, novamente informamos que é de extrema necessidade construirmos novos postos de saúde, para termos uma infraestrutura adequada e, ao mesmo tempo, parar de pagar aluguéis, hoje possuímos 08 estabelecimentos alugados com aluguéis médios de R\$ 2.500,00, recursos que poderiam ser direcionados para atividades voltadas à prevenção das doenças e aprimoramento no atendimento à saúde.

A partir disso, foram elaboradas as três primeiras perguntas do questionário, uma vez que se notou a preocupação para com o quesito da falta de estrutura física ou de pessoal. Entre os entrevistados, dúvidas quanto às prioridades para o atendimento das atividades exercidas pela Secretaria da Saúde foram encontradas. Se, porventura, houvesse investimentos em novos Postos de Saúde, os problemas e as contratações de profissionais seriam minimizados e as melhorias seriam evidentes. Assim, buscou-se obter informações de um número maior de pessoas envolvidas com as atividades da área da saúde; os resultados serão analisados posteriormente no presente trabalho.

Na questão três, buscou-se obter informações a respeito das dificuldades para administrar os comportamentos dos servidores da Secretaria da Saúde. O Secretário possui o entendimento de que “os profissionais formados nas últimas duas décadas não foram capacitados para realizar serviços de saúde pública humanizados, ou seja, acolher pacientes a partir de suas necessidades. Observamos que muitos médicos, enfermeiros, profissionais voltados à área de saúde evitam falar com o paciente”. Já para o Prefeito, a compreensão é de que há dificuldades em administrar o servidor, visto que o mesmo recebe um salário abaixo do mercado, assim tendo que executar suas atividades em outras instituições e, com isto, prejudicando o controle efetivo de suas atribuições, diante da administração pública.

Quanto à questão quatro, buscou-se averiguar qual o entendimento dos entrevistados considerando as inter-relações, quais seriam os principais conflitos relacionados às disputas internas (servidor tentando obter espaço, atendimentos privilegiados, por exemplo) na Secretaria da Saúde. Para o Secretário da Saúde, o principal conflito é recorrente da baixa remuneração, pois a base de remuneração dos profissionais da área da saúde gera conflitos, no sentido de que profissionais da mesma área, na busca de complementação de remuneração, disputem cargos de gerenciamento independente de sua capacitação técnica ou disponibilidade de tempo para este fim, gerando, desta forma, desmandos administrativos e técnicos, bem como a baixa qualidade dos serviços prestados, segundo ele. O Prefeito, por sua vez, possui o entendimento de que, muitas vezes, o meio político é o causador dos conflitos existentes entre os servidores municipais. O secretário complementa tal consideração informando que uma forma de gratificação que não respeita a qualificação do profissional (indicação política) promove o conflito existente. Servidores que não possuem qualificação e recebem gratificações geram insatisfação por parte de seus colegas, atrapalhando assim o andamento dos serviços a serem prestados. Ex.: Servidor com apadrinhamento político, sem condições técnicas de exercer as atividades, e um técnico altamente qualificado recebendo um salário menor, sem dúvida gerará conflitos. Outra situação interessante informada pelo Secretário da Saúde é o conflito de interesse entre as classes. Abaixo está a descrição de suas ponderações:

além das questões mencionadas salientamos as disputas de classes entre profissionais médicos e profissionais da área de enfermagem. Ex.: o ato médico - prescrever um procedimento de mamografia a um paciente. De quem é a competência? Enfermeiro ou médico. Os médicos alegam que enfermeiros não podem solicitar exames, solicitações de exames são de competência da profissão médica. Outro procedimento que gera polêmicas entre as classes é a de coleta de material do colo do útero (procedimento CP), os médicos alegam que tais procedimentos devem ser efetuados por enfermeiros e estes alegam que é de competência médica.

Com os dados obtidos nas questões três e quatro da entrevista, confeccionaram-se as questões três, quatro, cinco, seis e sete do questionário. Buscou-se as considerações dos servidores que, de fato, exercem suas atividades quanto à humanização no atendimento, quanto à hierarquização, e quanto ao salário pago para que os mesmos exerçam suas atividades.

A quinta pergunta abordou o plano de carreira dos servidores municipais, sendo informado que o Município não possui plano de carreira específico para a área da saúde. Entretanto, o Secretário da Saúde declarou que há um estudo para um projeto de lei sobre a matéria. Para ele, este projeto de lei acerca de um plano de carreira para os servidores da saúde estabelece a reestruturação da carga de horário de profissionais de nível superior e será a base para a construção do plano acima mencionado. Nesse projeto, de fato o servidor irá cumprir a carga horária contratada, mas poderá duplicar sua jornada de trabalho com remuneração compatível. Ex.: Psicólogo, enfermeiro, profissionais de 30 horas passarão para 20 horas e profissionais de 20 passarão para 12 horas (médicos). A resposta do prefeito foi idêntica à do secretário, informando sua vontade de sancionar um plano de carreira para a Secretaria da Saúde.

Outra pergunta foi sobre as considerações que os entrevistados possuíam quanto à questão salarial, indagando se, no seu entendimento, ela é compatível com o mercado. O prefeito respondeu que o salário dos servidores da saúde do Município de Cachoeirinha, comparado com a administração pública, encontra-se dentro do valor de mercado, mas se houver comparação com a instituição privada verifica-se uma considerável defasagem. Não sendo compatível com o mercado entre os setores público e privado. Contudo, o Secretário da Saúde informou que os profissionais de nível médio encontram-se com uma remuneração compatível com a região metropolitana, entretanto, os profissionais de nível superior possuem uma defasagem salarial e uma falta de sintonia na carga de horário. A questão sete refere-se também à questão salarial, em que o pesquisador solicitou aos entrevistados se os mesmos poderiam explicar mais sobre esta problemática na área da saúde especificamente. A resposta do Secretário da Saúde foi que as construções de salários justos estão vinculadas ao comprometimento do investimento federativo na área profissional. Na concepção do Secretário, a União deverá preocupar-se com o investimento em servidores da área da saúde, haja vista que o único ente federado que tem bancado os custos de pessoal são os Municípios, que se encontram no seu limite de recursos e de atendimento das exigências estipuladas na Lei de Responsabilidade Fiscal. O Prefeito explica que, no seu ponto de vista, a grande problemática é o salário inferior aos praticados pelas instituições privadas.

A questão 08 trata do sistema de controle das atividades dos servidores envolvidos na área da saúde. Para o Prefeito, a principal dificuldade é o controle da carga horária e, para sanar tal problema, o mesmo informa que pretende adotar a utilização do relógio ponto biométrico. O secretário complementa tal afirmação informando que a instalação de registro de ponto eletrônico biométrico e a informatização integrada de todos os serviços de saúde pública do município contribuirão para equacionar o problema de controle da efetividade dos servidores. Ele ainda acrescenta um dos problemas de controle. Em sua concepção é que:

Existe uma carência bastante importante na forma de organização do sistema municipal no que diz respeito às questões de gerenciamento e hierarquização dos serviços, está sendo concluído o plano municipal de saúde 2010 a 2013, o qual incluirá a revisão e adequação do organograma funcional da Secretaria Municipal de Saúde, equacionando este problema de gerenciamento de serviços e servidores.

No contexto da quinta, sexta, sétima e oitava questões da entrevista, nas quais foram captadas informações quanto a plano de carreira, redução da jornada de trabalho, salários, controles de horários, criaram-se as questões de 08 a 15 do questionário, buscando informações dos servidores quanto à matéria tratada. Vê-se que a questão 12 buscou considerações de conteúdos também tratados na questão 04 da entrevista, na obtenção das respostas dos conflitos entre classes profissionais. As informações das questões de número 04, 06, 14 e 15 da entrevista foram utilizadas para o questionamento das questões 14 e 15 do questionário, nelas foram abordados temas sobre plano de carreira e redução de jornada de trabalho.

A questão de número nove trata da opinião dos entrevistados sobre o processo e realização de contratação de pessoal através de concurso público. Na visão do Prefeito Municipal, a contratação através de concurso é uma ferramenta importante para evitar o apadrinhamento, mas a estabilidade no serviço público é um vício que vem trazendo prejuízo aos cofres. O concurso tira a possibilidade da demissão e, em contrapartida, uma boa parte do servidor público é inibido à ascensão pelo acomodamento. Para o Secretário da Saúde, a contratação por concurso público é fundamental, a fim de que as políticas públicas de saúde possam se consolidar através do vínculo do servidor com o paciente, gerando, desta forma, a cumplicidade da qualidade de vida de ambos.

De acordo com as respostas da pergunta nona, obtidas na entrevista, indagou-se aos demais servidores através das perguntas de número 16 a 22 do questionário, tratando sobre estabilidade no serviço público e formas de incentivo adotadas na Secretaria da Saúde (SMS).

Quanto à questão de número dez, foi indagado se os entrevistados poderiam descrever quais são as maiores dificuldades em termos de comunicação intersetorial para a prestação de serviços. O Prefeito respondeu sucintamente que a dificuldade está na comunicação instantânea, a qual vem sendo melhorada a cada dia, visto as ferramentas adotadas pela tecnologia da informação. Já o Secretário responde, de uma forma mais específica, detalhando os problemas de informações externas e internas na Secretaria da Saúde:

a informação à comunidade: A falta de infraestrutura para publicar os tipos de serviços disponíveis juntos às comunidades prejudica consideravelmente os serviços relacionados à área da saúde, uma vez que a Secretaria da Saúde não possui uma estrutura específica para este fim, dependendo da estrutura geral da prefeitura que possui demandas das diversas secretarias. Contudo, podemos informar com precisão que a comunicação externa é problemática. Também aborda as Informações internas: Apresentados problemas de transmissão de informações, não tendo interligação com tecnologia da informação (computadores) entre as estruturas da Secretaria da Saúde. Será investido em tecnologia da informação, para ter comunicação eficiente e eficaz, hoje possuímos um sistema de malote semanal (manual).

Deste modo, as informações obtidas na questão dez da entrevista serviram de base para a questão de número 23, em que se buscou o conhecimento dos servidores quanto ao sistema de informação utilizado pela SMS.

E no término da entrevista – questão onze – buscou-se informações que deixaram de ser abordadas, considerando a relação servidor e secretaria, indagando se haveria outras dificuldades que o entrevistado gostaria de relatar que não foram abordadas durante a entrevista. O Prefeito respondeu que praticamente tudo que envolvia a questão servidor e secretaria foi abordada, simplesmente considera que a humanização é o desafio, bem como a compreensão que o servidor público está ali para servir é preciso ser revista. A população que busca os serviços está ali pela necessidade. O acolhimento, o tratar bem as pessoas, a dignidade delas em instantes de sofrimento são algumas das grandes dificuldades no atendimento. Esta humanização vai desde o atendimento até a área médica. O Secretário da Saúde enfatizou os problemas sobre as dificuldades de comunicação interna entre as ações

demandadas pelos gestores da Secretaria de Saúde: falta de capacidade de comunicação entre os servidores, as informações não chegam aos servidores de forma clara, dentro do tempo necessário, gerando um conflito entre servidor e gestor.

Diante de todas as informações obtidas durante a entrevista e as considerações finais na questão décima primeira, foram confeccionadas as questões de número 24 a 30, tratando-se de indagações que buscaram avaliar diante dos demais servidores, informações outras obtidas durante a entrevista.

Encerrada essa etapa, o questionário foi estruturado em 30 questões fechadas. A ferramenta escolhida foi o “Google Docs”, na qual o respondente (servidor) preenche sua posição diretamente no seu “e-mail” ou na página da “web”.

Primeiramente, o questionário foi enviado para cinco servidores – chamado de questionário de teste piloto – escolhidos de forma aleatória, solicitando que os mesmos se pronunciassem quanto aos conteúdos abordados, explicando que tais questionamentos serviriam para o desenvolvimento de uma dissertação acadêmica, no qual foram abordadas teorias relacionadas a conflitos de interesse e incentivos na área pública e formas de dirimi-los. Obteve-se o *feedback* positivo, informando que os mesmos tinham o entendimento que o questionário estava claro e dinâmico na obtenção das informações, não tendo qualquer contribuição ou objeção acerca das questões tratadas.

Diante do exposto, deu-se prosseguimento à pesquisa com os demais servidores. Primeiramente, obteve-se os “e-mails” de alguns dos servidores que exercem suas atividades na Secretaria Municipal da Saúde. A partir dos endereços eletrônicos obtidos, enviou-se o “e-mail” informando seu conteúdo e a necessidade de sua contribuição para o mundo acadêmico e profissional. Todavia, observou-se que a Secretaria Municipal da Saúde não possuía os “e-mails” de seus servidores atualizados e, muito menos, de forma ordenada. Diante das dificuldades em conseguir tais endereços e visando, sobretudo, a aquisição das respostas para fins de análise, optou-se em adotar além do critério eletrônico, o questionário por meio de formulário impresso, o qual foi enviado para todos os Postos de Saúde e atendimentos relacionados à área da saúde do Município de Cachoeirinha, possibilitando àqueles servidores que não utilizam o meio eletrônico contribuir para com o desenvolvimento da pesquisa sem objeções tecnológicas.

### 3.5 População e Amostra

A população a ser pesquisada constitui a análise dos conflitos de interesse entre os 563 (quinhentos e sessenta e três) servidores públicos da Secretaria Municipal da Saúde da Prefeitura de Cachoeirinha-RS e o poder público, representado pelos chefes do poder executivo: Prefeito e Vice-Prefeito.

Para o cálculo do tamanho da amostra será utilizada a seguinte fórmula, conforme equação (1).<sup>3</sup>:

$$n = \left( \frac{Z_{\alpha/2} \cdot \sigma}{E} \right)^2 \quad (1)$$

Onde:

- $n$  é o tamanho da amostra;
- $Z$  é o valor da variável padrão normal associada ao grau de confiança considerado;
- $\alpha$  é o nível de significância. Sendo o nível de confiança adotado igual a 99%, isso resulta em um valor para  $Z$  na distribuição normal de 2,575;
- $\sigma$  é o desvio-padrão;
- $E$  é o erro admitido, que foi estabelecido em 1.

O nível de significância está relacionado ao teste estatístico das diferenças entre dois ou mais grupos (GUJARATI, 2006, p.416). É utilizado para reduzir a probabilidade de cometer um *erro Tipo I*, no qual a hipótese nula é rejeitada no momento em que ela deveria ser aceita. O valor estabelecido para esse cálculo, considerando 99% de nível de significância na *tabela T de Student* é de 2,575. O erro considerado foi de 1%. Ou seja, aceitou-se a possibilidade de que até 1% dos valores observados não sejam representativos dos valores verdadeiros.

Com os primeiros quarenta questionários, obteve-se o desvio padrão na ordem de 4 (quatro). Diante das informações passou-se ao cálculo da possível

---

<sup>3</sup> O cálculo para determinar o tamanho da amostra se deu conforme o apresentado por Anderson, Sweeney e Williams (2007).

amostra, a qual foi confirmada após a obtenção dos quantitativos de questionamentos determinados pelo resultado abaixo:

$$n = ((2,575*4)/1)^2 = 106,09$$

Além do cálculo acima, outra situação deverá ser observada para determinar a quantidade da amostra, uma vez que esta pesquisa utilizará a análise de fatores para ponderar os dados.

Conforme Hair Junior et al. (2005, p.98), o tamanho da amostra em uma análise fatorial como regra geral é, no mínimo, ter cinco vezes mais observações do que o número de variáveis a serem analisadas.

### **3.6 Planos de Coleta e Tratamentos de Dados**

A metodologia a ser utilizada será um estudo de caso onde não há fórmulas de rotinas. De acordo com Yin (2005), quatro tópicos adicionais também devem ser partes formais de qualquer preparação para um estudo de caso: o treinamento para um estudo de caso específico; o desenvolvimento de um protocolo para a investigação; a triagem das indicações para o estudo de caso e a condução de um estudo de caso piloto.

O teórico ainda explica que o ponto-chave no instante da coleta de dados para um estudo de caso não se trata meramente de registrar os dados mecanicamente, como se faz em alguns outros tipos de pesquisa.

### **3.7 Plano de Análise de Dados**

Para analisar as respostas dos questionários, utilizou-se a análise multivariada de dados. Conforme Hair Junior et al. (2005, p.26), esta análise refere-se a todos os métodos estatísticos que, simultaneamente, analisam múltiplas medidas sobre cada indivíduo ou objetivo sob investigação.

Os processos estatísticos multivariados podem ser classificados em dois conjuntos: a) os que permitem extrair a informação sobre a interdependência entre variáveis que caracterizam cada um dos indivíduos, e b) os que possibilitam obter informação de dependência entre diversas variáveis e uma outra (ou outras) variáveis (JOHNSON; WICHERN, 1990).

Uma vez que se trata de dados comportamentais, nesta pesquisa foram analisados dados de questões multivariadas, informados por diversos agentes (servidores públicos). Portanto, a fim de analisar dados comportamentais a melhor opção é a utilização da análise multivariada.

A análise multivariada é um conjunto de técnicas para análise de dados, tendo inúmeras técnicas como:

análise de componentes principais e análise dos fatores comuns, regressão múltipla e correlação múltipla, análise discriminante múltipla, análise multivariada de variância e covariância, análise conjunta, correlação canônica, análise de agrupamentos, escalonamento multidimensional, análise de correspondência, modelos lineares de probabilidade (logit e probit) e modelagem de equações simultâneas/estruturais (HAIR JUNIOR et al., 2005, p.32)

Nesta pesquisa, será utilizada a análise dos fatores que é

uma abordagem estatística que pode ser usada para analisar inter-relações entre um grande número de variáveis e explicar essas variáveis em termos de suas dimensões inerentes comuns (fatores). O objetivo é encontrar um meio de condensar (resumir) a informação contida em um número de variáveis originais em um conjunto menor de variáveis estatísticas (fatores) com uma perda mínima de informação (HAIR JUNIOR et al., 2005, p.91)

Deste modo, as técnicas de análise fatorial podem satisfazer um entre dois objetivos: identificação da estrutura por meio do resumo de dados ou redução de dados. Neste estudo, pretende-se resumir os dados, verificando quais variáveis estarão relacionadas e quais apresentarão baixa correlação com as outras variáveis.

De acordo com Hair Junior et al. (2005, p.96), o pesquisador pode obter a matriz de dados de entrada a partir da computação de correlações entre as variáveis. Isso seria uma análise fatorial do tipo R. Ou então, a partir das correlações entre os respondentes individuais, e seria uma análise fatorial do tipo Q. Pretende-se utilizar uma análise fatorial de tipo R, para calcular a matriz de correlações.

As estatísticas existentes e utilizadas regularmente no processo de análise fatorial segundo Aaker-Kumar-Day (2001) são:

- **Teste de esfericidade de Bartlett** : uma estatística de teste usada para examinar a hipótese de que as variáveis não sejam correlacionadas na população. Em outras palavras, a matriz de correlação da população é uma matriz identidade; cada

variável se correlaciona perfeitamente com ela própria ( $r=1$ ), mas não apresenta correlação com as outras variáveis ( $r=0$ ).

- **Matriz de correlação:** o triângulo inferior da matriz exibe as correlações simples,  $r$ , entre todos os pares possíveis de variáveis incluídas na análise. Os elementos da diagonal, que são todos iguais a 1, em geral, são omitidos.
- **Comunalidade:** porção da variância que uma variável compartilha com todas as outras variáveis consideradas. É também a proporção de variância explicada pelos fatores comuns.
- **Autovalor:** representa a variância total explicada por cada fator.
- **Cargas fatoriais:** correlação simples entre as variáveis e os fatores.
- **Gráfico das cargas dos fatores:** gráfico das variáveis originais utilizando as cargas fatoriais como ordenadas.
- **Matriz de fatores ou matriz principal:** contém as cargas fatoriais de todas as variáveis em todos os fatores extraídos.
- **Escore fatoriais:** escores compostos estimados para cada entrevistado nos fatores derivados.
- **Medida de adequabilidade da amostra de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO):** índice usado para avaliar a adequabilidade da análise fatorial. Valores altos (entre 0,5 e 1,0) indicam que a análise fatorial é apropriada. Valores abaixo de 0,5 indicam que a análise fatorial pode ser inadequada.
- **Porcentagem de variância:** porcentagem da variância total atribuída a cada fator.
- **Resíduos:** diferenças entre as correlações observadas, dadas na matriz de correlação de entrada (input) e as correlações reproduzidas, conforme estimadas pela matriz de fatores.
- **Screen plot:** gráfico dos autovalores *versus* número de fatores por ordem de extração.

A finalidade deste item é verificar se a aplicação da análise fatorial tem validade para as variáveis escolhidas. Pretende-se, pois, utilizar os testes de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) e de Esfericidade de Bartlett.

Segundo Pereira A. (2006, p.99), o teste de KMO deve ser interpretado conforme o quadro a seguir:

Valor para KMO	Análise de componentes principais
1 a 0,90	Muito boa
0,80 a 0,90	Boa
0,70 a 0,80	Média
0,60 a 0,70	Razoável
0,50 a 0,60	Má
< 0,50	Inaceitável

Quadro 02 - Interpretação do teste KMO  
 Fonte: PEREIRA A., 2006

Para Hair Junior et al. (2005, p. 98), além das bases estatísticas para as correlações da matriz de dados, o pesquisador também deve garantir que a matriz de dados tenha correlações suficientes para justificar a aplicação da análise fatorial.

O teste Bartlett de esfericidade é um teste estatístico para a presença de correlações entre as variáveis, é uma medida dessa natureza. Ele fornece a probabilidade estatística de que a matriz de correlação tenha correlações significantes entre pelo menos algumas das variáveis.

Há dois modelos fatoriais básicos: a análise das componentes principais e a análise da variância comum. A primeira usa toda a variância do conjunto de dados, enquanto que a outra baseia-se na variância comum (HAIR JUNIOR et al., 2005).

Segundo Hair Junior et al. (2005, p.99), “o pesquisador pode utilizar dois modelos básicos para obter soluções fatoriais, conhecidos como análise de fatores comuns e análise de componentes”. Para selecionar o modelo apropriado deve, primeiramente, entender os tipos de variância total.

A variância total pode ser dividida em três tipos: comum, específica (também conhecida como única) e do erro. A variância comum é definida como variância em uma variável que é compartilhada com todas as outras variáveis na análise. A variância única é a associada com apenas uma variável específica. A variável do erro é aquela variância relacionada à não-confiabilidade no processo de agrupamento de dados, no erro de medida ou em um componente aleatório no fenômeno medido. Análise de componentes principais usa todos os três tipos de variância para derivar as soluções fatoriais. A análise fatorial comum utiliza somente a variância comum para derivar os fatores.

De acordo com os mesmos estudiosos, a escolha de um dos modelos é baseada em dois critérios: os objetivos da análise fatorial e o montante de conhecimento prévio sobre a variância nas variáveis. Nesse sentido, o modelo fatorial de componentes é apropriado quando a preocupação principal é a previsão ou o número mínimo de fatores necessários para explicar a parte máxima da variância representada no conjunto original de variáveis, e quando o conhecimento anterior sugere que a específica e do erro representam uma proporção relativamente pequena da variância total.

Na pesquisa, será adotada a análise fatorial comum, visto que o objetivo principal é identificar as dimensões representadas nas variáveis. É conveniente ressaltar que se possui pouco conhecimento sobre a quantia de variância específica e do erro neste momento.

Quanto à interpretação dos fatores e seleção da solução do fator final, três passos se fazem necessários. Primeiro, a matriz fatorial inicial não-rotacionada, a qual é computada para auxiliar na obtenção de uma indicação preliminar do número de fatores a extrair. O segundo passo emprega um método rotacional para conseguir soluções fatoriais mais simples e teoricamente mais significativas. No último passo, o pesquisador avalia a necessidade de reespecificar o modelo fatorial (HAIR JUNIOR et al., 2005).

De acordo com Hair Junior et al. (2005, p.105), “o objetivo de todos os métodos de rotação é simplificar as linhas e colunas da matriz fatorial para facilitar a interpretação”. Em uma matriz fatorial, as colunas representam fatores e cada linha corresponde às cargas de uma variável ao longo dos fatores.

Para os métodos de rotacionais ortogonais foram desenvolvidas três abordagens: quartimax, varimax e equimax (HAIR JUNIOR et al., 2005). A fim de auxiliar na interpretação dos fatores extraídos, pretende-se utilizar a rotação ortogonal adotando o método varimax, porque a técnica parece fornecer uma separação mais clara dos fatores e, normalmente, a maioria dos programas de computadores tem como padrão de rotação tal critério.

Quanto ao programa estatístico, pretende-se utilizar o sistema SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*), visto que o mesmo permite a obtenção de resultados que “envolva um grande número de variáveis e fornece a matriz de

correlação antiimagem, que é simplesmente o valor negativo da correlação parcial” (HAIR JUNIOR et al., 2005 p.90).

Ademais, se incluiu o teste Alpha de Cronbach para medir a confiabilidade do questionário, averiguando o cálculo do coeficiente de fidedignidade. Segundo Freitas & Rodrigues (2005), Lee J. Cronbach (1951) apresentou o coeficiente  $\alpha$  de Cronbach como uma das estimativas da confiabilidade de um questionário que tenha sido aplicado em uma pesquisa.

Uma das fórmulas do teste de Cronbach utilizadas pelos pesquisadores é a seguinte:

$$\alpha = \left( \frac{k}{k-1} \right) \left( 1 - \frac{\sum_{i=1}^k S_i^2}{S_t^2} \right)$$

Fórmula do *Alfa de Cronbach*

Fonte: Cronbach, 1951

Onde:

- k é o número de itens do questionário;

-  $S_i^2$  é a variância do item i e

-  $S_t^2$  é a variância total do questionário.

Apesar de a literatura científica descrever a respeito das aplicações do coeficiente Alfa de Cronbach nas diversas áreas do conhecimento, sendo ampla e abrangente, ainda não existe um consenso entre os pesquisadores acerca da interpretação da confiabilidade de um questionário obtida a partir do valor deste coeficiente. Abaixo seguem alguns coeficientes utilizados como resultados de confiabilidade (FREITAS e RODRIGUES, 2005).

Confiabilidade	Muito Baixa	Baixa	Moderada	Alta	Muito Alta
Valor de $\alpha$	$\alpha \leq 0,30$	$0,30 < \alpha \leq 0,60$	$0,60 < \alpha \leq 0,75$	$0,75 < \alpha \leq 0,90$	$\alpha > 0,90$

Fonte: Freitas;Rodrigues, 2005.

#### 4 DESCRIÇÃO DA SECRETARIA DA SAÚDE

De acordo com a Lei Municipal nº 2941 de 09/03/2009, a qual dispõe sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo, constante no anexo I, a Secretaria da Saúde tem como principal competência gerir as ações e serviços municipais relacionados à saúde dos munícipes em atividade preventiva e de assistência, isoladamente ou em convênio com órgãos públicos e organizações privadas.

A Secretaria da Saúde está subordinada ao chefe do Poder Executivo - Senhor Prefeito Municipal – o qual delega poderes ao Secretário Municipal de Saúde.

De acordo com a ementa constitucional nº 29, de 13 setembro de 2000, no seu artigo 77, inciso III, qualquer Município deve investir, no mínimo, 15% (quinze por cento) do produto da arrecadação dos impostos referidos no artigo 156 (IPTU, ITBI, ISS) e dos recursos de que tratam os arts.158 (IR retido na fonte, 50% ITR, 50% IPVA, 25% do ICMS (de acordo com o cálculo do valor adicionado)) e 159, inciso I, alínea b e parágrafo 3 (22,5% transferido pelo união ao FPM, referente ao imposto de renda e IPI) da Constituição Federal nas ações e serviços públicos de saúde.

No ano de 2010, a Secretaria de Saúde possuiu uma fixação de gastos, constantes no orçamento público, de R\$ 28.423.609,93 (vinte e oito milhões, quatrocentos e vinte três mil, seiscentos e nove reais e noventa e três centavos)<sup>4</sup>. Esta é a segunda secretaria, a possuir o maior orçamento, representando 16% do total de despesas do Município. Observa-se que o Município prevê 16% do orçamento anual para gastos com ações e serviços voltados à saúde de seus munícipes.

Destes valores, o montante de R\$ 19.339.578,26 refere-se à fixação de gasto anual de folha de pagamento, representando 68,04% do total das despesas. Diante disto observa-se que a mão-de-obra é bastante representativa no orçamento da Secretaria da Saúde. A prestação de serviço é fundamental para o desenvolvimento

---

<sup>4</sup> Valores constantes no Orçamento Público – 27/09/2010.

do atendimento à saúde, sendo que a sua eficiência dependerá essencialmente dos profissionais envolvidos.

Segundo Pires D. (2000 p. 85),

o trabalho em saúde é um trabalho essencial para a vida humana e é parte do setor de serviços. É um trabalho da esfera da produção não material, que se completa no ato de sua realização. Não tem como resultado um produto material, independente do processo de produção e comercializável no mercado. O produto é indissociável do processo que o produz; é a própria realização da atividade.

Sua estrutura organizacional de acordo com o artigo 85 da referida lei, possui o seguinte organograma:

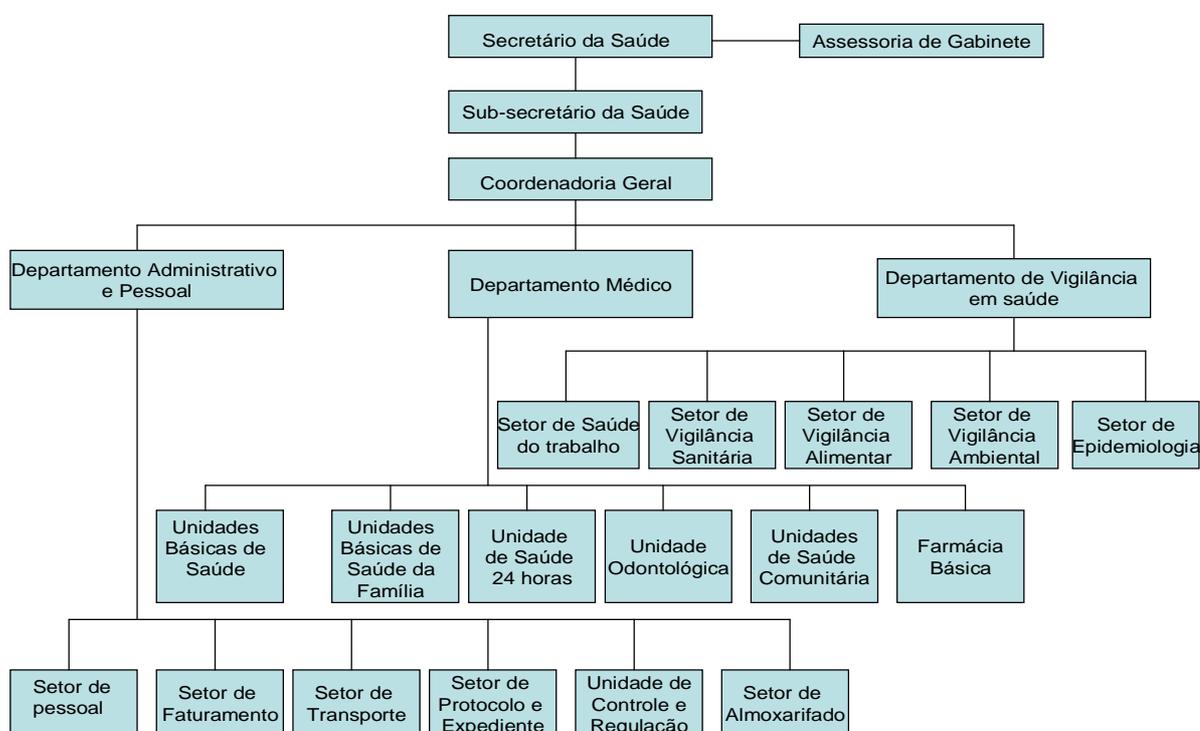


Figura 04: organograma Secretaria da Saúde

Diante do organograma, percebe-se que esta secretaria é dividida em três departamentos, sendo que o departamento administrativo possui seis setores, o departamento médico, também está dividido em outros seis setores e o departamento de vigilância em saúde está dividido em cinco setores. Nesta estrutura, a secretaria conta com 36 (trinta e seis) cargos em comissão distribuídos da seguinte maneira:

I – na unidade administrativa:

- a)** 01 (um) cargo de Secretário Municipal de Saúde;
  - b)** 01 (um) cargo de Secretário Municipal Adjunto de Saúde;
  - c)** 01 (um) cargo de Supervisor de Projetos;
  - d)** 01 (um) cargo de Supervisor de Unidades Básicas;
  - e)** 01 (um) cargo de Assessor de Direção Geral de Farmácia Básica;
  - e)** 01 (um) cargo de Assessor de Direção Geral do Gabinete do Secretário Municipal de Saúde;
- II** – na Unidade Básica de Pronto Atendimento Municipal:
- a)** 01 (um) cargo de Coordenador;
  - b)** 01 (um) cargo de Supervisor.
  - b)** 01 (um) cargo de Supervisor.
- III** – na Unidade Básica Décio Martins:
- a)** 01 (um) cargo de Assessor de Direção Geral;
- IV** – na Unidade Básica 24 (vinte e quatro) horas:
- a)** 01 (um) cargo de Coordenador-Geral;
  - b)** 01 (um) cargo de Coordenador Noturno;
  - c)** 01 (um) cargo de Supervisor;
  - d)** 01 (um) cargo de Assessor de Supervisão.
- V** – as demais unidades básicas terão uma estrutura mínima de pessoal considerando a densidade populacional da região e a demanda por ações em saúde, com os seguintes cargos em comissão:
- a)** 02 (dois) cargos de Coordenador de Unidade Básica;
  - b)** 04 (quatro) cargos de Supervisor de Unidade Básica;
  - c)** 04 (quatro) cargos de Assessor de Direção Geral de Unidade Básica;
  - d)** 05 (cinco) cargos de Assessor de Coordenação de Unidade Básica;
  - e)** 07 (sete) cargos de Assessor de Supervisão de Unidade Básica.

Além dos 36 (trinta e seis) cargos em comissão, os quais são de livre nomeação e exoneração, o chefe do poder executivo possui mais 38 funções gratificadas para nomeação de chefias. São dez gratificações para chefe de serviço, dezesseis para chefe de setor, seis para chefe de departamento e cinco para assessores de nível superior. No total a secretaria possui 563 (quinhentos e sessenta e três) servidores.

A Secretaria da Saúde, além da sua sede administrativa, possui 16 (dezesseis) unidades de saúde, 01 (uma) unidade de saúde 24 horas, seis postos de Estratégia de Saúde da Família – ESF – e um posto para vigilância em saúde. No anexo II, consta uma tabela com os respectivos endereços. A seguir buscou-se

demonstrar como estão distribuídos tais postos de saúde no âmbito municipal, identificando os mesmos nos respectivos bairros.

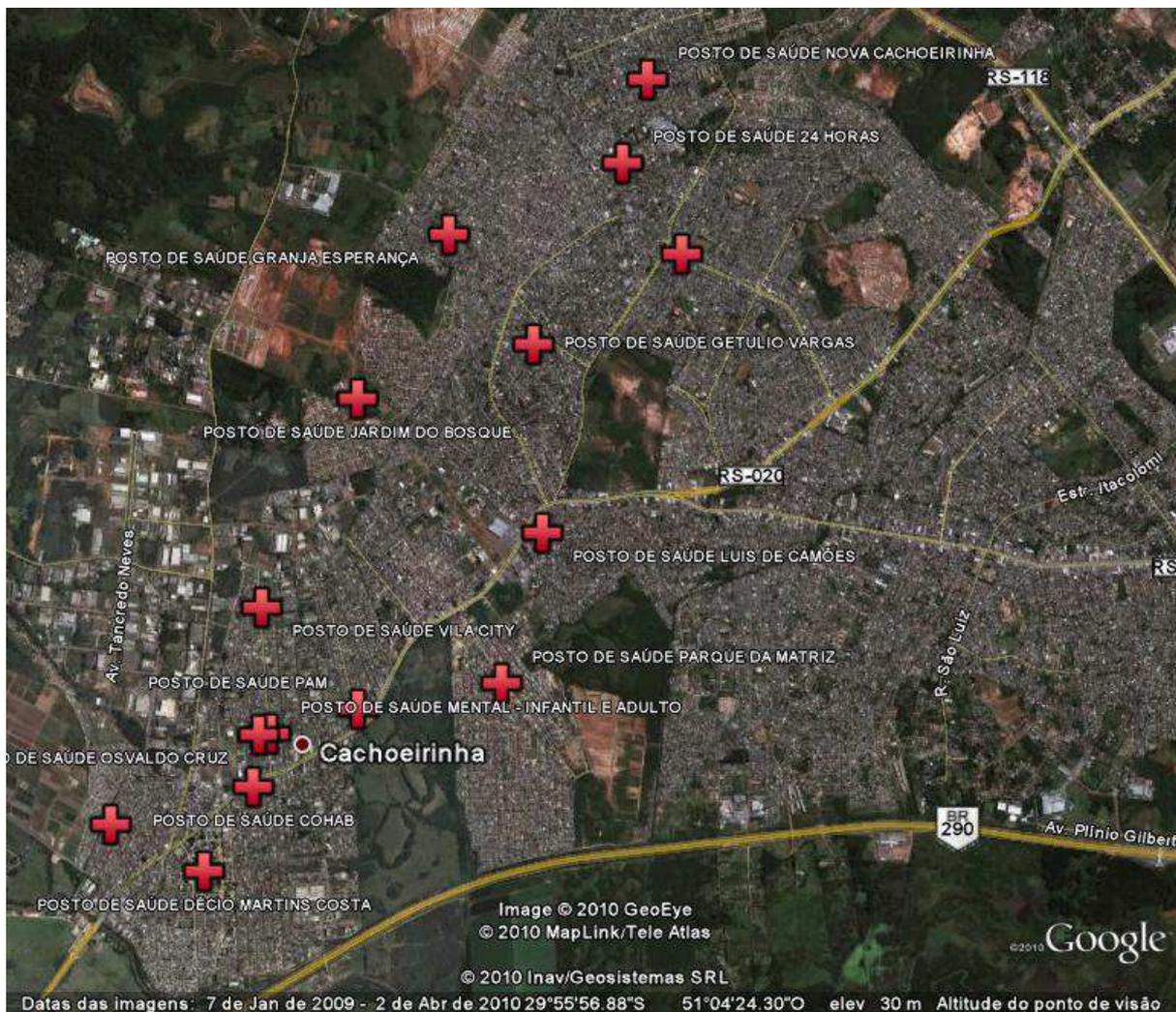


Figura 05: Mapa da cidade de Cachoeirinha com os respectivos postos de saúde.  
Fonte: Google Earth

Constatam-se as descentralizações para o atendimento de 118.089 cidadãos<sup>5</sup> cachoeirinhenses. No mapa foram apresentadas as Unidades Básicas de Saúde, mas o Município também dispõe de uma estrutura de atendimento chamado ESF – Estratégia da Saúde da Família; no anexo II, consta o endereço de tais estruturas.

O Programa de Saúde da Família, lançado como programa em 1994, foi catalogado como estratégia, buscando diferenciar-se dos programas tradicionais

<sup>5</sup> Estimativa da população em 2009, de acordo com o IBGE, página internet IBGE cidades @ - <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>

produzidos anteriormente pelo Ministério da Saúde. A segunda versão oficial do PSF, publicada em 1997, define-o efetivamente como estratégia de reorientação do modelo assistencial. Sua implantação segue abrigo tal dicotomia: de um lado, ratifica sua condição de programa que se apresenta com objetivos, metas e passos definidos, ou seja, com uma formulação e com *modus operandi* estabelecido/normatizado; de outro lado, reivindica a posição de "estratégia" por sinalizar um caminho possível para se atingirem os objetivos do SUS, reorientando o modelo assistencial a partir da atenção básica, sendo, portanto, capaz de influenciar e produzir impactos no sistema como um todo (RIBEIRO; PIRES e BLANK, 2004).

De acordo com o Ministério da Saúde, as equipes de saúde da família, formadas basicamente pelo médico generalista ou de família, enfermeiro, auxiliar de enfermagem e agentes comunitários de saúde, têm como objetivos centrais a prestação de assistência integral, contínua, com resolução e qualidade às necessidades da população, destacando-se a perspectiva da família. Para atingir tais objetivos, requer-se abordagem multidisciplinar, processos diagnósticos de realidade, planejamento das ações e organização horizontal do trabalho, compartilhamento do processo decisório, além do estímulo ao exercício do controle social.

Deste modo, percebe-se a complexidade de tal secretaria, seja por sua função vital aos munícipes, seja na execução de seus serviços e por sua estrutura administrativa.

## 5 INTERPRETAÇÃO DA ANÁLISE FATORIAL

Este capítulo dedica-se à análise dos resultados obtidos na análise fatorial. Para tanto, foi estruturado em três seções: a primeira trata dos testes de validade da análise fatorial; a segunda tratará da matriz rotacionada e irá informar a carga fatorial de cada questão relacionada a seu respectivo fator e a nomenclatura dos fatores; a última seção versará sobre a análise dos fatores.

### 5.1 Teste de Validade na Análise Fatorial

Um elemento importante na aplicação de análise fatorial é verificar se os dados se adequam à realização deste modelo de análise multivariada. A estatística aqui utilizada foi o KMO e o Teste de Bartlett, de acordo com o que foi descrito nos procedimentos metodológicos, através da ferramenta SPSS (Statistical Package for the Social Sciences).

A estatística para o KMO foi de 0,673 e para o teste de Esfericidade de Bartlett de 1.090,545, com 435 graus de liberdade, conforme apresentado na tabela 1. Em virtude da obtenção destes resultados, conclui-se que a análise dos fatores principais pode ser realizada, estando dentro dos parâmetros aceitáveis, posto que há correlação entre os dados.

Tabela 1- Resultado do teste KMO e *Bartlett* para as 30 variáveis

KMO and Bartlett's Test		
Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy.		,673
Bartlett's Test of Sphericity	Approx. Chi-Square	1090,545
	Df	435
	Sig.	,000

Fonte: Dados da pesquisa, SPSS 18.0.

Segue abaixo o respectivo cálculo do Alfa de Cronbach, tendo como objetivo averiguar a confiabilidade do questionário aplicado na pesquisa.

$$\text{Alfa} = (30/29) (1 - 255,410667 / 706,107573) = 1,03 \times 0,638283 = 0,66$$

Observa-se que o índice de coeficiente de 0,66 é considerado moderado, de acordo com a parte teórica. Diante do resultado do respectivo índice, obtém-se a validação da aplicabilidade do questionário.

Uma vez que o questionário é viável estatisticamente e os dados são passíveis de realização de análise fatorial, deve-se, então, analisar a contribuição que se pode obter na construção de fatores.

Os resultados apresentados na Tabela 2 permitem verificar que a extração de todas as variáveis ( $Q_i$ ) apresentaram valores relevantes para cada um dos fatores, revelando sua representatividade perante às questões.

Tabela 2 - Representatividade Fatorial

Total Variance Explained				
FATORES	Extraction Sums of Squared Loadings	Rotation Sums of Squared Loadings		
		Cumulative %	Total	% of Variance
01	16,287	33,816	13,325	13,325
02	26,888	33,337	13,136	26,462
03	34,998	21,664	8,537	34,998

Fonte: Dados da pesquisa, SPSS 18.0.

Na tabela acima, verifica-se o percentual de variância de cada autovalor<sup>6</sup> permitindo encontrar o número de fatores a serem considerados para a interpretação dos resultados.

## 5.2 Matriz Rotacionada e a Nomenclatura dos Fatores

Após a rotação da matriz original, constatou-se que três fatores correlacionam as principais questões abordadas na pesquisa.

De acordo com Hair Junior (2005, p.107), ao interpretar fatores é preciso tomar a decisão sobre quais cargas fatoriais valem a pena considerar. O autor

---

<sup>6</sup> Autovalor, segundo Hair Junior *et al* (2005, p.90), é o somatório em colunas das cargas fatoriais elevadas ao quadrado para cada fator.

considera que cargas fatoriais maiores que 0,30 atingem o nível mínimo; cargas de 0,40 são consideradas mais importantes; e se as cargas são de 0,50 ou maiores, elas são consideradas com significância prática. Logo, quanto maior o valor absoluto da carga fatorial, mais importante à carga na interpretação da matriz fatorial.

Optou-se por selecionar as cargas acima de 0,60, sendo uma garantia da significância prática na representação de correlação entre as variáveis. A tabela a seguir apresenta a matriz rotacionada, destacando, para cada variável, o fator com o qual ela apresenta maior correlação.

Tabela 3 - Matriz de componentes rotacionada <sup>7</sup>

	Rescaled		
	Component		
	1	2	3
Q1	0,424	-0,065	0,058
Q2	-0,033	0,365	0,088
Q3	0,097	-0,089	0,201
Q4	-0,015	0,260	-0,020
Q5	0,623	-0,123	0,003
Q6	0,546	0,142	-0,145
Q7	0,621	-0,068	-0,126
Q8	0,209	-0,065	0,256
Q9	-0,006	0,051	0,320
Q10	0,613	0,204	-0,046
Q11	0,692	0,007	0,097
Q12	-0,159	0,449	-0,158
Q13	0,634	-0,278	0,290
Q14	0,428	-0,084	0,324
Q15	-0,341	0,040	0,631
Q16	0,039	0,092	0,636
Q17	0,276	-0,096	0,379
Q18	0,015	-0,243	0,296
Q19	0,055	0,606	-0,251
Q20	-0,111	0,671	-0,109
Q21	0,250	0,205	0,173
Q22	0,449	-0,207	0,157

<sup>7</sup> Método de Extração: Análise de Componente Principal. Método de Rotação: Varimax com Normalização de Kaiser.

Q23	0,523	-0,212	0,341
Q24	0,036	0,231	0,612
Q25	-0,058	0,680	0,150
Q26	0,079	0,690	0,219
Q27	-0,161	0,545	-0,068
Q28	0,094	0,347	-0,082
Q29	-0,128	0,542	0,184
Q30	-0,492	0,541	0,130

Fonte: Dados da pesquisa, SPSS 18.0.

Em consonância com as pesquisas de Hair Junior et al. (2005, p.108), a fim de encontrar quais variáveis fazem parte de um mesmo fator, deve-se, inicialmente, analisar a primeira variável no primeiro fator, e mover-se horizontalmente da esquerda para a direita, procurando a carga mais alta para aquela variável em qualquer fator e seguir essa mesma lógica para as demais variáveis.

Diante dos valores apresentados na tabela 3, verificaram-se as questões que apresentaram maior correspondência com o fator. A nomeação de tais fatores está discriminada de acordo com as informações logo abaixo:

Fator 01: Este fator foi denominado de **gestão administrativa** em função de que as questões associadas a este se referem a aspectos da gestão. Ou seja, as variáveis deste fator são:

5) Seus superiores possuem conhecimento adequado dos procedimentos adotados no desenvolvimento de suas atividades.

7) Quanto à comparação salarial com a esfera privada, seu salário possui valores adequados.

10) E quanto ao plano de carreira com aumento de salário, devendo cumprir todo o horário estipulado no contrato (concurso), efetuado com controle de ponto biométrico. Isso é interessante para você?

11) Quanto ao gerenciamento dos serviços, você considera seu setor ou departamento adequado.

13) Quanto às informações entre os departamentos e setores da Secretaria da Saúde. Você considera que as mesmas fluem de forma adequada.

Fator 02: Este componente foi denominado de **conflitos de interesses** em virtude de que as variáveis a ele relacionadas tratam de temas de percepção e atitude dos servidores. As questões referentes a este fator são:

19) Considero que a estabilidade do cargo público prejudica a busca de aprimoramento por parte do servidor público.

20) A percepção de estabilidade no serviço público proporciona atitudes indevidas em alguns funcionários.

25) A disputa de espaços profissionais dentro de seu setor ou departamento é freqüente.

26) Esta disputa é considerada visto aos baixos salários ou, na maioria das vezes, refere-se a interesses voltados à flexibilidade de horários.

Fator 03: O terceiro fator chama-se de **Moralidade e estabilidade profissional**, haja vista que as questões pertencentes a este grupo dizem respeito a assuntos pertinentes aos comportamentos pessoais de cada indivíduo. Tais questões são:

15) Fazer o horário reduzido, não cumprindo a carga horária estipulada no concurso público, é uma forma de compensar a diferença salarial existente com a iniciativa privada.

16) A estabilidade profissional é um dos motivos que me faz permanecer neste cargo.

24) Muitas atividades pessoais são conciliadas com minhas atividades profissionais, visto a flexibilidade de horário da instituição pública, o que se torna um incentivo para minha permanência nesta função.

Estes fatores são os elementos que sintetizam a variabilidade das respostas às das questões aplicadas aos servidores. Assim, as seções que seguem tratam de analisar estes fatores.

### 5.3 Análise dos Fatores

Nesta seção, apresenta-se a análise dos três fatores destacados anteriormente. Estes são analisados de acordo com a relevância de suas cargas fatorias. Assim, compôs-se o mesmo com três subseções e cada uma delas

tratando de um fator. O primeiro será o de gestão administrativa, o segundo, conflitos de interesse e, por último, o fator moralidade e estabilidade profissional.

### 5.3.1 Análise do fator *gestão administrativa*

Neste fator, a variável que apresentou a maior carga fatorial foi a Q11, com um valor de 0,692.

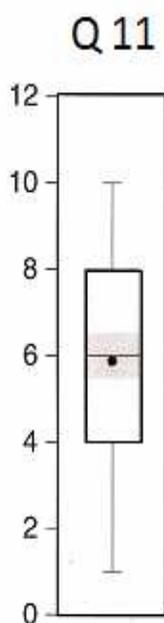


Gráfico 01 - Dispersão das respostas da Q11 - Quanto ao gerenciamento dos serviços, você considera seu setor ou departamento adequado.

Fonte: Dados da pesquisa.

O que se pode observar é que ocorreu uma grande dispersão entre os valores atribuídos pelos funcionários entrevistados. O quartil de notas mais altas localizou-se entre oito e dez e o de mais baixo, abrangeu notas de um até quatro. Esta distribuição pode estar sendo afetada pela existência de discrepância entre as atividades dos funcionários, pois as categorias podem ter respondido de forma diversa, por exemplo: médicos podem ter atribuído, no seu conjunto, uma determinada nota e funcionários técnicos, outra.

Como os respondentes - com receio de serem identificados -, em sua maioria, não responderam o item do questionário que identificava a sua função na secretaria, então, não é possível confirmar a argumentação realizada para esta distribuição na dispersão das respostas, embora, crê-se que esta seja uma explicação plausível para tal fenômeno.

Retomando as ideias de Martinez (1998, p.3), o problema central de análise na teoria do agenciamento é a possibilidade do agente assumir um comportamento oportunista no tocante às suas ações (ou omissões), visando aumentar sua satisfação pessoal. Em um ambiente onde não há supervisão e controle por parte dos gestores, há grande probabilidade de surgirem comportamentos oportunistas por partes dos servidores em suas atividades profissionais.

Logo, como existe um grupo de entrevistados que atribuiu notas extremamente baixas para esta questão, a argumentação de Martinez (1998) vem ao encontro deste fato, uma vez que é possível que conflitos de interesse estejam ocorrendo neste grupo, enquanto no grupo representado pelos dois quartis superiores, esse problema, se existe, deve ser muito pequeno.

A segunda questão deste fator foi a Q13, que se referia à comunicação entre os setores da secretaria. Nesta, ocorreu uma elevada concentração das respostas em notas entre um e cinco, como pode ser observado no gráfico 02.

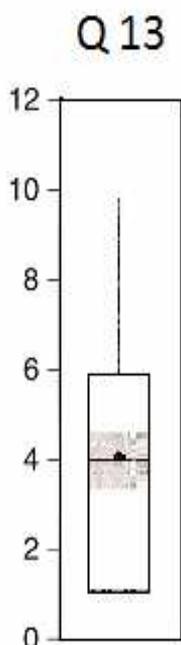


Gráfico 02 - Dispersão das respostas da Q13 - Quanto às informações entre os departamentos e setores da secretaria de saúde. Você considera as mesmas fluem de forma adequada.  
Fonte: Dados da pesquisa.

Analisando os resultados apresentados, a expressiva maioria dos servidores possui o entendimento que as informações não fluem de forma adequada.

Quando ocorrem problemas de comunicação em uma organização, segundo Albuquerque et. al. (2007), pode ocorrer o conflito de agência. Ainda, de acordo com Macagnan (2008), a informação é um dos fatores mais importantes para a eficiência do mercado e quando a informação é incompleta, uma falha ocorre, resultando em benefício de uma das partes envolvida na transação. A eficiência administrativa depende de um sistema de informação confiável e útil, no qual tanto o servidor quanto o gestor possuam dados suficientes para o exercício de suas atividades e, conseqüentemente, informações necessárias para que haja um efetivo controle por parte dos gestores e também pelos controles externos (Poder Legislativo, Tribunal de Contas, Ministério Público, Sociedade).

Na entrevista com o Secretário de Saúde, o mesmo tinha conhecimento de falhas no processo de comunicação. Ele referiu ainda que esta falha acarreta também problemas à sociedade, conforme descrição desta entrevista como segue:

Temos como disponibilizar 100 ecografias, e informamos através de malote semanal aos postos de saúde. Mas em virtude da falta de sistema de informação e falhas neste sistema manual, o encarregado do posto não obtém a informação. Diante de tal situação, o cidadão fica à mercê de informações que, muitas vezes, não são transmitidas. Muitas informações chegam atrasadas, gerando, assim, perdas, tais como a realização de capacitações, formação continuada, etc. Esta falta de interlocução causa demora nas ações voltadas aos serviços de saúde e à gestão da pasta. Outro problema é a falta de harmonia das informações geradas e recebidas em tempo real. Seria resolvido com um eficaz sistema de informação em que todos receberiam informações ao mesmo tempo para executá-las (Transcrição da entrevista com o Secretário da Saúde)

Considerando as respostas dos entrevistados, pode-se afirmar que é necessário (no que se refere a questões de gestão) dinamizar o processo de comunicação. Falhas na comunicação geram assimetrias de informação, dado o fato de que um grupo de funcionários atribuiu nota também muito baixa para a Q11. Isto posto, se este grupo for também o mais afetado pela falta de comunicação, têm-se os elementos fundamentais para a existência de comportamentos denominados de risco moral.

A terceira variável deste fator com maior relevância foi a Q 05, com carga fatorial de 0,623. Esta buscava avaliar se, na percepção dos servidores públicos municipais, os gestores nomeados para as funções de gratificação e cargos em comissões possuíam conhecimento das atividades por eles exercidas.

A dispersão das respostas obtidas é muito semelhante as da Q11, com um pequeno acréscimo no valor médio e na mediana, como pode ser observado no gráfico 03.

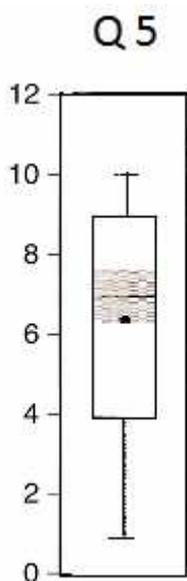


Gráfico 03 - Dispersão das respostas da Q5 - Seus superiores possuem conhecimento adequado dos procedimentos adotados no desenvolvimento de suas atividades  
Fonte: Dados da pesquisa.

Pelos dados deste gráfico, a avaliação média dos funcionários é positiva em relação às suas chefias, pois atribui a existência de conhecimento adequado quanto às atividades exercidas pelas mesmas. No entanto, da mesma forma que na Q11, existe um grupo significativo de funcionários que deram uma nota inferior a 4, mais especificamente, 25% dos entrevistados.

Assim, se este grupo foi o mesmo que avaliou negativamente as questões 11 e 05, então, tem-se um efeito multiplicador e estimulante à ação adversa pelos funcionários. Para Aucoin (1989), de um modo geral, constata-se que a probabilidade de emergência de um conflito será mais elevada quando o trabalho de um indivíduo (ou de um grupo) estiver marcado pela ambiguidade, pela incerteza. Deste modo, para o grupo de servidores que indicou ausência de competência dos gestores, a insegurança pode ser o resultado.

Ainda, para Nossa, Kassai e Kassai (2000), uma característica inerente às relações principal e agente é a necessidade de tomada de decisões, as quais influenciam os interesses de ambas as partes. A situação verificada pela questão é

de que alguns servidores indicam a falta de conhecimento de seu superior imediato, e, por consequência, esse fator pode afetar a tomada de decisão.

A penúltima questão pertencente a este fator foi a Q07, que se referia à valorização salarial dos servidores. Esta variável contribuiu para este fator com uma carga fatorial de 0,621 e a distribuição das repostas pode ser visualizada no gráfico 04.

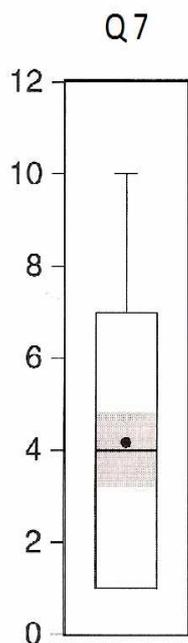


Gráfico 04 - Dispersão das respostas da Q7 - Quanto à comparação salarial com a esfera privada. Seu salário possui valores adequados.  
Fonte: Dados da pesquisa.

Ao se avaliar este gráfico, percebe-se que é semelhante a Q13. Logo, toda a avaliação feita para Q13 se repete nesta, com mudança de foco para a questão salarial. Um aspecto importante para este fator se refere à seleção adversa. Já que os salários não são competitivos, mas proporcionam estabilidade, podem atrair pessoas com baixa produtividade e isso se refletir nos salários futuros, causando um círculo vicioso.

Gomes e Diniz (2006) tratam da seleção adversa e risco moral sobre a contratação e o desempenho dos servidores públicos. Esses estudiosos tentaram testar o modelo proposto por Spence (1973) no setor público e concluíram que a contratação, a qual é realizada por meio de concurso público, não é capaz de solucionar o problema da seleção adversa, haja vista que, para a amostra analisada, o mesmo não dispunha dos mecanismos de sinalização propostos por Spence. Sua

proposta diz que o concurso público define o salário *a priori* e o desempenho do trabalhador no concurso define sua aprovação ou não, porém, não permite uma diferenciação de salário entre os aprovados.

E, diante dessa situação, a seleção adversa, existente antes do contrato, não é sanada através do concurso público, no qual o servidor demonstra suas habilidades e possíveis produtividades, e recebe sua remuneração sem qualquer distinção dos demais. Gomes e Diniz (2006) propõem uma solução: os melhores colocados no concurso público poderiam receber algum bônus, assim o salário torna-se dependente da produtividade. Contudo, no momento, esta solução é factível, pois servidores na mesma função não podem ter salários diferenciados.

A última variável deste fator, com uma carga fatorial de 0,613, foi a Q10. Esta se referia à percepção dos funcionários quanto à introdução de controle sobre o cumprimento da carga horária dos mesmos. A distribuição das respostas pode ser observada no gráfico 05.

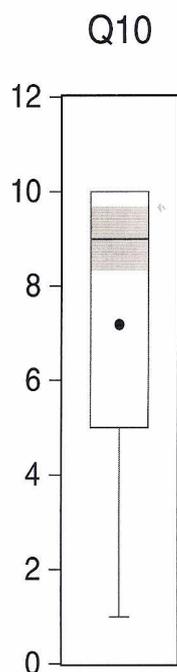


Gráfico 05 - Dispersão das respostas da Q10 - quanto ao plano de carreira com aumento de salário, devendo cumprir todo o horário estipulado no contrato (concurso), efetuado com controle de ponto biométrico. Isso é interessante para você.

Fonte: Dados da pesquisa.

Pelos dados do gráfico 05, os funcionários estariam dispostos a aceitar maior controle sobre suas atividades, desde que este controle viesse acompanhado de um

plano de carreira e de maior valorização salarial. O estabelecimento de um plano de carreira é também defendido pelo Secretário da Saúde. Na entrevista com o mesmo, ele defendeu a implementação do plano de carreira específico, e deixa claro que sua ausência estimula o não cumprimento da carga horária por parte de alguns servidores, tido como fator compensatório, podendo se verificar no transcurso da entrevista que segue:

A criação de um plano de carreira, cargos e salários para os trabalhadores de saúde pública, é fundamental para que a humanização, a inter-setoriedade, a inter-relação entre o profissional da saúde, apresente melhorias, tanto nos relacionamentos profissionais, como também na qualificação do serviço público de saúde municipal. Este projeto de lei estabelece a reestruturação da carga de horário de profissionais de nível superior... Assim, de fato, o servidor irá cumprir a carga horária contratada, viabilizando ao mesmo a duplicação de jornada de trabalho com remuneração compatível. Ex.: Psicólogo, enfermeiro, profissionais de 30 horas passarão para 20 horas e profissionais de 20 passaram para 12 horas (médicos). (Transcrição da entrevista com o Secretário da Saúde)

Novamente, ocorre um conjunto de informações que se completam, gerando dados relevantes que trazem à tona a possibilidade da existência de ações ocultas em prol de interesses privados por parte de um grupo de funcionários. Esta afirmação aponta para o fato de existir um grupo muito insatisfeito em relação ao aspecto administrativo intrínseco a este fator. A fim de certificar se os respondentes que avaliaram de forma muito baixa, no conjunto deste fator, foram os mesmos, gerando assim, a possibilidade de ter-se um grupo de funcionários insatisfeitos – o que geraria os incentivos para ações ocultas – separou-se os cento e trinta cinco questionários em dois grupos verificando se os respondentes que avaliaram as questões Q 5, Q 10 e Q11 com nota inferior a cinco seriam praticamente os mesmos. Nesta avaliação, verificou-se que existe uma parte de servidores insatisfeitos, em torno de 30%, que responderam as questões 5 e 11 abaixo de 04, demonstrando sua insatisfação acerca do conhecimento dos superiores e gerenciamento dos serviços. Tal situação poderá desencadear atitudes oportunistas, diante das falhas de gestão, principalmente no sistema de informação. Este fato pode dar surgimento ao risco moral, causando problemas no cumprimento contratual e, por isso, gerar problema de agência entre o agente e o gestor públicos.

### 5.3.2 Análise do fator *conflitos de interesses*

Neste componente consegue-se avaliar os conflitos de interesses percebidos na Secretaria da Saúde. Observa-se que as questões aqui arroladas tratam de assuntos pertinentes aos interesses dos servidores em detrimento dos objetivos da administração pública. Em conformidade com a seção 5.3, este componente é formado pelas seguintes questões:

19) Considero que a estabilidade do cargo público prejudica a busca de aprimoramento por parte do servidor público.

20) A percepção de estabilidade no serviço público proporciona atitudes indevidas em alguns funcionários.

25) A disputa de espaços profissionais dentro de seu setor ou departamento é frequente.

26) Esta disputa é considerada visto aos baixos salários ou, na maioria das vezes, refere-se a interesses voltados à flexibilidade de horários.

Neste fator também serão apresentadas as questões por ordem de carga fatorial, sendo que a questão 26 apresentou a carga fatorial de 0,690, explicada a seguir.

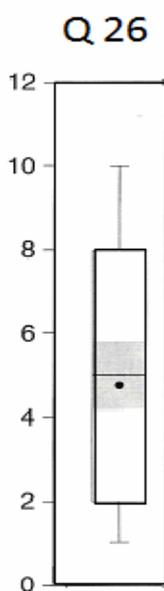


Gráfico 06 - Dispersão das respostas da Q26 - Esta disputa é considerada visto aos baixos salários ou, na maioria das vezes, refere-se a interesses voltados à flexibilidade de horários.

Fonte: Dados da pesquisa.

Destaca-se que a questão 26 era uma continuidade da questão anterior, Q25, que se referia à disputa de espaços profissionais dentro de setor de atividade do funcionário. O que se pode observar na questão 26, é que ocorreu elevada dispersão entre os valores atribuídos pelos funcionários. O quartil de notas mais altas localizou-se entre oito e dez e o mais baixo, abrangeu notas entre um e dois, com concentração das respostas em notas entre quatro e seis. Uma vez que mais de 50% dos funcionários atribuiu nota inferior a 5 para esta questão isso indicaria então uma negação elevada por parte significativa dos funcionários de que haja disputas internas por espaço.

A próxima questão com maior carga fatorial do grupo de 0,680 – vigésima quinta – é a que antecedia a 26, tendo sido esta originada por aquela. O gráfico, em *boxplot*, das respostas pode ser observado no gráfico 07.

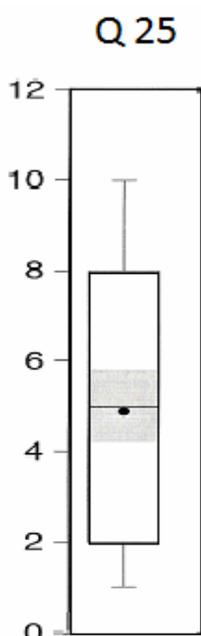


Gráfico 07 - Dispersão das respostas da Q25 - A disputa de espaços profissionais dentro de seu setor ou departamento é frequente.  
Fonte: Dados da pesquisa.

A distribuição das respostas para esta questão é muito próxima da Q26, como era de se esperar, pois indicam um mesmo conjunto de informação, o que é bom, porquanto indica coerência nas respostas. O que desperta a atenção nestas duas questões é sua elevada dispersão. Caberia, neste caso, ampliar a pesquisa para avaliar o porquê de avaliações tão diferentes do mesmo fato.

A penúltima questão deste fator apresentou um carga fatorial de 0,671. Ela se referia ao fator conflitos de interesse, cuja dispersão das respostas pode ser observada no gráfico 08.

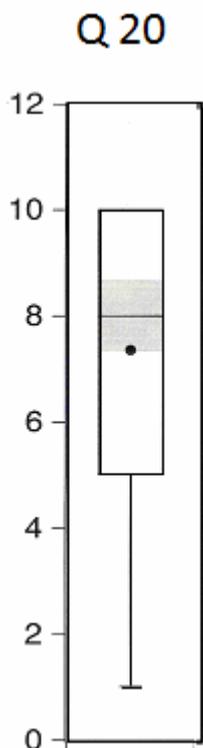


Gráfico 08 - Dispersão das respostas da Q20 - A percepção de estabilidade no serviço público proporciona atitudes indevidas em alguns funcionários.  
Fonte: Dados da pesquisa.

Observa-se que, neste gráfico, os servidores responderam, em sua grande maioria, entre os pontos sete e nove, demonstrando que o servidor público concorda que a estabilidade proporciona atitudes indevidas em alguns funcionários. Diante das respostas obtidas, percebe-se que a estabilidade também gera conflitos de interesse por parte dos servidores, os quais, muitas vezes, não seguem os objetivos planejados pela administração por entenderem que seu cargo lhes pertence e ninguém poderá tirá-los. Nesta situação, a falta de monitoramento e implementação de mecanismos de incentivos podem prejudicar a atividade do gestor público no alcance de seus projetos, que depende, em grande parte, das ações dos mesmos servidores públicos. E de acordo com os estudos explanados anteriormente, os interesses do gestor nem sempre se alinham aos do servidor, dando origem a um conflito de agência ou conflito contratante-contratado e, por esta razão, a

estabilidade profissional pode proporcionar o aumento das diversidades entre as partes.

De acordo com Pereira-Bresser (1996), a estabilidade dos servidores é uma característica das administrações burocráticas. Foi uma forma adequada de proteger os funcionários e o próprio Estado contra as práticas patrimonialistas que eram dominantes nos regimes pré-capitalistas. No Brasil, por exemplo, havia, durante o Império, a prática da “derrubada”. Quando caía o governo, eram demitidos não apenas os portadores de cargos de direção, mas também muitos dos funcionários comuns. O autor ainda informa que a estabilidade, entretanto, implica em um custo: impede a adequação dos quadros de funcionários às reais necessidades do serviço, ao mesmo tempo em que inviabiliza a implantação de um sistema de administração pública eficiente, baseado em um sistema de incentivos e punições.

Conforme observa o documento da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (1994, p.19):

relativamente à questão da estabilidade, é essencial a revisão da sua sistemática de aquisição e manutenção. Mantida, como deve, a regra de que os servidores somente podem ser demitidos por processo judicial ou administrativo, onde lhes seja assegurada ampla defesa, impõe-se tornar o processo administrativo mais ágil e flexível e menos oneroso.

Sendo assim, percebe-se que há a necessidade de repensar esta estabilidade provocadora de conflitos entre principal e agente. Conhecer o problema e entender as mudanças como formas de aperfeiçoamento constante visando à satisfação da coletividade são passos importantes nessa trajetória.

O gráfico abaixo ilustra as posições da maioria dos servidores quanto à décima nona questão, última questão do fator, com carga fatorial de 0,606.

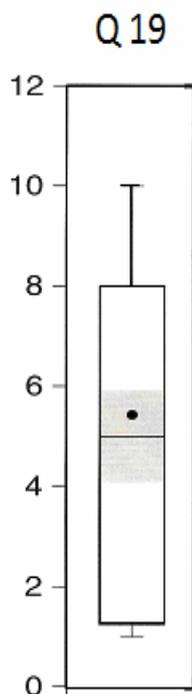


Gráfico 09 - Dispersão das respostas da Q19 - Considero que a estabilidade do cargo público prejudica a busca de aprimoramento por parte do servidor público.  
Fonte: Dados da pesquisa.

Nesta questão, o gráfico revela que 50% (cinquenta por cento) dos servidores considera que a estabilidade no serviço público prejudica a busca por aprimoramento.

O artigo 41 da Constituição Federal reza que “são estáveis, após três anos de efetivo exercício, os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público” (BRASIL, 1988). De acordo com Madeira (2010, p.252), a administração, não satisfeita com o desempenho funcional do servidor, não está obrigada a torná-lo estável no serviço público, podendo, ao contrário, exonerá-lo.

O mesmo autor relata que somente quando se conjugam os requisitos teóricos de eficiência com as condições concretas de aptidão prática para o exercício público é que se titulariza o funcionário para o cargo. Com as considerações sobre a estabilidade pode-se averiguar que, nos três primeiros anos, o servidor público passa por avaliações que julgam sua eficiência no exercício de suas atividades, podendo para tanto exonerá-lo (demiti-lo) do cargo público.

Carvalho Filho (2005, p.531) atesta que:

lamentavelmente, o estágio probatório até agora só existiu na teoria, pois que, ressalvadas raríssimas exceções, jamais se conseguiu verificar qualquer sistema de comprovação adotado pela administração que permitisse concluir por uma avaliação honesta e efetiva sobre os requisitos para o desempenho dos cargos públicos. Como é lógico, acabam ultrapassando esses períodos servidores ineptos, desidiosos e desinteressados, que, em consequência, adquirem a estabilidade e ficam praticamente insuscetíveis de qualquer forma de exclusão.

Observou-se que a metade dos servidores questionados revela que a estabilidade prejudica a busca de aprimoramento. Diante de tal consideração e das respostas obtidas na questão 19, a estabilidade no cargo público gera conflitos de interesse entre o gestor, que busca contar com servidores públicos dinâmicos e eficientes e, por vezes, conta com servidores descontentes e acomodados.

Após averiguar todas as questões pertinentes ao fator, constata-se que ocorre um conjunto de situações, voltadas tanto à problemática estabilidade quanto conflitos, que acabam sendo relevantes na constatação da possibilidade de existência de ações ocultas em prol de interesses próprios por parte de uma massa de servidores públicos.

### 5.3.3 Análise do fator *moralidade e estabilidade profissional*

Neste fator, foram abordadas questões pertinentes à moralidade e estabilidade profissional dos servidores públicos da Secretaria da Saúde, revelando quais os seus posicionamentos pessoais perante algumas situações totalmente relevantes ao contexto da atividade pública.

As questões agrupadas foram as seguintes:

15) Fazer o horário reduzido, não cumprindo a carga horária estipulada no concurso público, é uma forma de compensar a diferença salarial existente com a iniciativa privada.

16) A estabilidade profissional é um dos motivos que me faz permanecer neste cargo.

24) Muitas atividades pessoais são conciliadas com minhas atividades profissionais, visto a flexibilidade de horário da instituição pública, o que se torna um incentivo para minha permanência nesta função.

Na sequência da análise fatorial, a partir da questão com maior carga fatorial, serão abordados aspectos relativos ao fator em foco, na questão décima sexta. Segue a figura que revela os resultados da pesquisa:

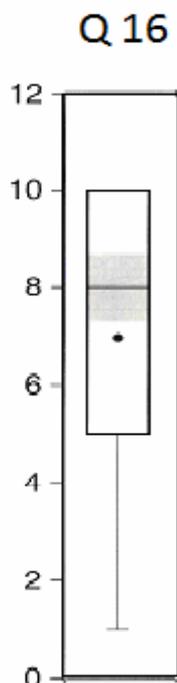


Gráfico 10 - Dispersão das respostas da Q16 - a estabilidade profissional é um dos motivos que me faz permanecer neste cargo.  
Fonte: Dados da pesquisa.

Uma quantidade considerável de questionados informa que a estabilidade profissional é um dos motivos para que o mesmo permaneça exercendo suas atividades. No gráfico 10, os questionados atribuíram média sete, tendo uma grande concentração entre o ponto 8 e 9. Diante de tal afirmação, interligada com as demais situações acima tratadas, constata-se que uma parte dos servidores deixa, muitas vezes, de exercer suas atividades com eficiência por ter a segurança da estabilidade. Um funcionário da iniciativa privada exerce suas atividades de forma eficiente e dinâmica com medo de perder seu emprego. Por outro lado, o servidor público não se preocupa com tal situação, visto que se o mesmo não cumpre com suas atividades, normalmente, o que poderá acontecer é uma relocação para outra Secretaria ou para outras atividades e, em alguns casos, até com desvios de funções. Esta prática torna-se como que uma premiação para aquele que não quer cumprir com suas atribuições.

Observou-se ainda o descumprimento de um dos princípios fundamentais da administração pública que é a “moralidade”. Para Meirelles (2003), o agente administrativo, como ser humano dotado de capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o bem do mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta.

O servidor insatisfeito com suas atribuições, não deve justificar sua permanência por entender que a estabilidade na função é vantajosa. Deixar de cumprir o contrato com o gestor público é o mesmo que não cumpri-lo com o cidadão.

Esta justificativa de permanência em cargo público, onde há insatisfação salarial e conflitos de interesse com o principal por motivos salariais, corrobora as ideias de Gomes e Diniz (2006), os quais informam que apesar de a contratação no serviço público se dar via concurso, como o salário é definido *a priori*, os indivíduos com produtividade mais elevada provavelmente não se inscrevem e, neste caso, a seleção se daria apenas entre os indivíduos com salário de reserva abaixo do pago pelo setor público.

Diante disso, se o servidor insatisfeito apresenta receio da competitividade com os profissionais da esfera privada, sabendo que nesta a produtividade é cobrada, acaba por justificar sua permanência na função pública, causando os conflitos de interesse, tentando justificar sua insatisfação através de seu oportunismo, em comparação com a esfera privada.

A segunda questão com maior carga fatorial é a décima quinta, apresentado uma carga de 0,631, o gráfico abaixo mostra a resposta da maioria dos questionados quanto aos assuntos tratados nesta:

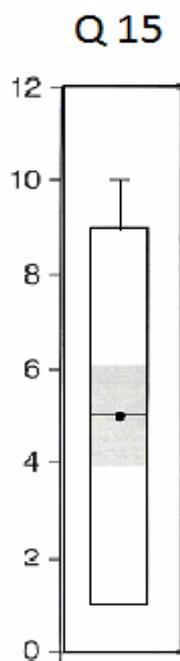


Gráfico 11 - Dispersão das respostas da Q15 - fazer o horário reduzido, não cumprindo a carga horária estipulada no concurso público, é uma forma de compensar a diferença salarial existente com a iniciativa privada.

Fonte: Dados da pesquisa.

A décima quinta questão mostra que 50% dos questionados afirmam que não cumprem sua carga horária, relacionando tal atitude diretamente à compensação salarial. Observa-se que no gráfico as respostas concentraram-se entre quatro e seis. Percepção alta para a questão que indaga sobre o cumprimento contratual da carga horária. Interligando a análise da presente questão com os trechos da entrevista do Prefeito, observa-se que a situação apresentada é conhecida.

Na entrevista com o Prefeito, perguntou-se o seguinte:

*“terias como descrever quais as dificuldades para administrar o comportamento dos técnicos da Secretaria da Saúde (administrativos, enfermeiros, médicos)?” O mesmo respondeu que a dificuldade na relação entre o profissional e a administração pública descreve-se em poucas palavras: **a administração pública faz que paga e o técnico da área médica faz de conta que trabalha.** Os salários oferecidos pela administração pública para um profissional com formação superior é inadequado, obrigando o profissional buscar, no exercício de sua profissão, outros locais de trabalho, para satisfazer sua existência.*

Os custos atribuíveis ao oportunismo dos gestores decorrem do uso impróprio do juízo gerencial que lhes é outorgado, para decisões que os beneficiem, em detrimento dos acionistas, implicando as mais diversas formas de expropriação da riqueza gerada. Já os custos incorridos pelos acionistas, decorrem para o controle

da administração e redução do oportunismo expropriatório (ANDRADE; ROSSETTI, 2009). A mesma situação ocorre na administração pública, na qual o custo de agência é altíssimo, pagando o Estado o custo com salários sem os respectivos descontos pela falta dos horários. Outro grande problema é o de não atender o objetivo dos serviços públicos, em virtude da insatisfação profissional, em que ações oportunistas são tomadas.

Sobre a última questão, a qual apresenta carga fatorial de 0,612, contribuindo com o fato moralidade e estabilidade profissional, segue a figura:

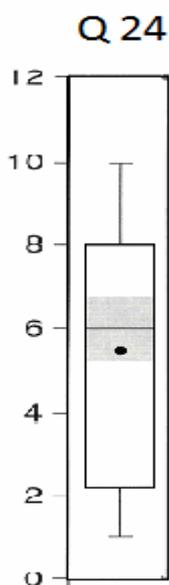


Gráfico 12 - Dispersão das respostas da Q24 - muitas atividades pessoais são conciliadas com minhas atividades profissionais, visto a flexibilidade de horário da instituição pública, o que se torna um incentivo para minha permanência nesta função.

Fonte: Dados da pesquisa.

O gráfico acima demonstra que pouco mais de 50% dos questionados concordam que conciliam atividades pessoais com as atividades profissionais. O quartil de notas mais altas localizou-se entre oito e dez e o mais baixo abrangeu notas ligeiramente inferiores a dois, constatando-se que os questionados concentraram suas respostas entre cinco e sete, pontuação relevante para o assunto tratado na presente questão. Diante disso, os dados acima revelam outra situação que demonstra os conflitos de interesses existentes em uma administração pública.

Com a constatação da concentração da resposta obtida no questionário, há fortes indícios de que uma grande maioria dos questionados executam atividades particulares no horário de suas atividades profissionais, talvez tomando tal atitude como uma forma de incentivo, e também, por não haver controles por parte da administração que deixa de averiguar se as atividades profissionais foram executadas e nem mesmo sabe se são prestadas com qualidade. Uma parcela dos servidores, por não sofrer controle ou recebimento de ordens de execução por parte de seus superiores, acaba por demonstrar comportamentos oportunistas, executando atividades pessoais em detrimento de suas atividades profissionais.

Partindo dos pressupostos de informação assimétrica e do oportunismo dos agentes, entende-se que é impossível para o contratante conseguir tal alinhamento a custo zero. Assim, este irá incorrer em custos de monitoramento, que somados aos recursos empregados em alinhar interesses do contratado e as perdas residuais, compõem os chamados custos de agência (JENSEN; MECKLING, 1976).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do estudo realizado no município de Cachoeirinha foi possível constatar que, na relação contratual entre agente e gestor público, há conflito de interesse na área da saúde. O *corpus* de análise desta pesquisa foram os servidores públicos daquele campo – *corpus* este previamente selecionado mediante um levantamento de informações com o Prefeito, Secretários e subsecretários (apêndice A) –, fato que proporcionou ao pesquisador certo norteamento para o desenvolvimento da pesquisa e, por conseguinte, possibilitou a identificação da secretaria com maiores probabilidades no que concerne à manifestação dos conflitos de interesse.

O referencial teórico, presente no segundo capítulo, deu suporte à pesquisa, sendo fundamental para o desenvolvimento do conhecimento acerca dos assuntos abordados. A Teoria da Agência é de grande relevância na esfera pública, mesmo tendo poucos trabalhos que a abordam nesta área. Tendo em vista que, em um Estado onde o cidadão delega poderes a um representante que, conseqüentemente, deve defender os interesses desta comunidade, tendo aquele o poder de contratar, tanto servidores de livre nomeação como servidores efetivos (que também possuem seus próprios interesses), conseguir controlar e criar mecanismos para dirimir situações opostas à vontade do “povo” é atitude *sine qua non* para a eficiência dos serviços públicos e para que a *new public management* não se torne uma autêntica falácia ao mundo contemporâneo. E, de fato, abordar a Teoria da Agência e a Teoria dos Incentivos é necessário para que se tenham, na esfera pública, posturas focalizadas nos resultados, com maior transparência e dinamismo.

O estudo teve como propósito geral analisar, a partir da percepção dos agentes públicos, possibilidades de emergência de conflitos de interesse entre estes e a administração pública municipal. Para atendê-lo, foram traçados os seguintes objetivos específicos: identificar qual Secretaria apresenta maior complexidade administrativa, percebendo seus possíveis conflitos; verificar se o gestor municipal (principal) percebe a existência de conflitos de interesse na sua administração; analisar se os servidores (agentes) percebem a existência de incentivos para dirimir os conflitos de interesse.

Com relação aos objetivos propostos, constatou-se que a Secretaria Municipal com maior complexidade e problemas administrativos é a Secretaria da Saúde, a qual possui uma estrutura administrativa considerável perante a esfera pública municipal. Diante da informação, partiu-se para as entrevistas (apêndice B) e questionários (apêndice C) propostos no presente trabalho e constatou-se que a secretaria apresentava diversos problemas, nas áreas administrativa, estrutural e hierárquica. Problemas estes sobre os quais nem os gestores conseguem impor regras. A partir das evidências, constata-se que alguns profissionais se auto-controlam, estipulando atendimentos e, portanto, criando horários diferentes dos prescritos no seu contrato. É sabido que o objetivo dos serviços públicos voltados à área da saúde é a assistência ao cidadão, que ficaria comprometida pela interferência de eventuais interesses particulares.

Após a entrevista com o Prefeito Municipal e com o Secretário da Saúde, constatou-se que os mesmos percebem claramente o conflito de interesse por parte dos profissionais da saúde, que alegam receberem valores desproporcionais às suas atribuições. E como se averiguou durante a pesquisa, a administração pública, em um contexto geral, não é das piores fontes pagadoras no mercado. Mesmo que assim fosse, o profissional é conhecedor de seu salário inicial, até porque, nos editais de concursos, as informações são claras, uma vez que para ingressar na vida pública o profissional deve estar ciente de seus vencimentos. Portanto, as justificativas de que sua remuneração possa ser corroída durante os anos, não é plausível, até mesmo pelo sistema financeiro, que sofre reajustes inflacionários. As contribuições de Gomes e Diniz vêm ao encontro desta situação, já que para eles, alguns trabalhadores mais produtivos optam por não realizarem o concurso público.

Além deste conflito de interesse elencado pelos entrevistados, nota-se que, entre os próprios profissionais da área de saúde, há conflitos. São médicos que alegam não executarem determinados procedimentos, pois entendem serem pertinentes à atividade da área de enfermagem. Por outro lado, são enfermeiros que não executam determinadas atividades informando que as mesmas são de atribuições médicas. E, novamente, os gestores estão a par de tais problemas e acabam não desenvolvendo ou criando mecanismos que possam dirimi-los e, assim, o maior “acionista”, aquele que paga seus tributos, é prejudicado.

Tratando-se dos incentivos, averiguou-se que os profissionais da área da saúde entendem que deveriam possuir Plano de Carreira específico, situação corroborada tanto pelo Prefeito Municipal quanto pelo Secretário de Saúde. Os incentivos constantes no Regime Jurídico dos Servidores Públicos do Município de Cachoeirinha são ínfimos na opinião dos servidores e muitos deles consideram o adicional por tempo de serviço e o prêmio por assiduidade situações irrelevantes, desconsiderando-os como forma de incentivo, uma vez que qualquer servidor os obtém, não havendo diferença se trabalhar mais ou menos. Desta forma, os mesmos não veem incentivos por parte do gestor público. E, como se observou na entrevista e no próprio questionário, o gestor possui o entendimento que implementar um plano de carreira será a solução para dirimir o problema da insatisfação salarial. O próprio Prefeito propôs a redução da jornada de trabalho, regularizando a falta do cumprimento legal, ele disse o seguinte em sua entrevista: *“vamos propor a redução da carga horária. Ex.: o téc. de enfermagem recebe hoje R\$ 1.500,00 para 30 horas semanais, percebendo R\$ 12,50/hora. Na nova proposta teríamos a redução para 20 horas semanais, permanecendo o mesmo salário, refletindo um aumento no valor hora para R\$ 18,75*

Todavia, a proposta somente de redução da jornada, sem uma proposta de plano de carreira sem vinculação política, poderá não ser suficiente para dirimir o conflito de interesse.

De acordo com a teoria do incentivo, Prendergast informa que, nas instituições públicas, o contrato de promoções é distorcido pela influência política, fato que diminui o poder de alinhamento de interesses que haveria em outras situações. E durante a pesquisa, muito se observou a respeito da influência política que por, diversas vezes, assola o serviço a ser prestado, até mesmo nas respostas obtidas na entrevista e nos questionários foi observado o viés político de alguns servidores, em consonância com o relato do Prefeito em sua entrevista: *“O meio público, administração pública, está contaminado pelo meio político, então há situações em que o exercício do assistencialismo dos “jeitinhos” atende a poucos e prejudica muitos, visto que muitos servidores possuem vinculações políticas”.*

Trata-se de situações nas quais alguns servidores buscam posicionamento político com intuito primeiro do aumento salarial, vinculando-se a partidos políticos, tornando o serviço público “vantajoso” para aqueles que contribuíram no alcance

daquele mandato. Em hipótese alguma uma função gratificada pode ser entendida como forma ou maneira de incentivo com viés político, situação que, por inúmeras vezes, é confundida pelo gestor e pelo próprio servidor público.

Considera-se, pois, que o conflito de interesse é latente nos meandros da administração pública, o qual deveria ser levado em consideração pelos órgãos de fiscalização e controle, tanto internos quanto externos. Criar somente sistemáticas administrativas provavelmente não será o suficiente, claro que desenvolver mecanismos para inibir tais situações é de extrema necessidade para o cidadão, que é o grande investidor da administração pública de fato. Buscar ferramentas eficazes utilizadas pela esfera privada, nas quais diversos *stakeholders* estão envolvidos, é fundamental para o contexto público e, portanto, contar com a contribuição dos órgãos de controles é essencial.

A partir de uma análise mais minuciosa e interpretativa das respostas foi possível verificar que uma das formas possíveis de sanar tais conflitos é através da criação de mecanismos de incentivos. Tais mecanismos irão proporcionar uma satisfação por parte do servidor por suas atividades e, em consequência, o reflexo disso seria convertido e sentido pela sociedade.

Na parte teórica foram explicitados diversos tipos de incentivos. No contexto da administração pública municipal, adotar mecanismos de acordo com os abordados pelos pesquisadores Merchant e Van der Stede, poderia ser eficiente para a esfera pública, já que ocorreria uma premiação coletiva, entre equipes de trabalhos e não individual, desenvolvendo um controle mútuo de desempenho. Outra situação que poderia tornar-se viável à administração seria o modelo de incentivo utilizado pelo Estado de Minas Gerais, apresentado por Gomes e Diniz, que se preocupa em avaliar de fato o esforço do servidor.

Tais incentivos poderiam ser adotados também pela administração pública, fazendo que esta impulse realmente seus componentes na busca de resultados eficazes e eficientes. Eles poderiam solucionar o problema de risco moral, levando o agente a ter posicionamento convergente com o principal. O principal, neste caso, possui interesse em satisfazer as necessidades de todos os *stakeholders* envolvidos nos processos administrativos. Mas, para que isto ocorra, são necessários mecanismos interligados com as metas e objetivos constantes no planejamento

administrativo, assim o servidor receberá proporcionalmente ao seu esforço, ou seja, pela sua produtividade.

O gestor público também deveria avaliar quais procedimentos poderão ser adotados para obstar a assimetria de informação evitando o oportunismo por parte dos servidores municipais. O risco moral pode ser sanado com políticas de incentivos e controles, através das quais o contratante terá que avaliar o custo de agência a ser utilizado como redutor nos comportamentos oportunistas. Com isso, contribuindo para a eficiência da administração pública, deixando o contratado focado no seu principal objetivo: servir ao cidadão e não resolver problemas particulares.

Tem-se observado que os controles públicos preocupam-se de forma exagerada com mecanismos voltados exclusivamente para combater a corrupção e deixam de lado aqueles para combater a falta de serviços que deveriam ser disponíveis à sociedade, mecanismos de transparência, controle de incentivos salariais, controle na execução/criação de plano de carreira, entre outros. Ações que contribuiriam com a redução de conflitos de interesses, conseqüentemente, com as ações antiéticas que assolam a sociedade. Através da mídia, sabe-se que existem câmaras de vereadores inoperantes, controles externos preocupados somente com processos vinculados à arrecadação e despesas, negligenciando a execução de ações outras para controlar os interesses sociais.

Os controles e mecanismos com intenção de dirimir problemas de gestão administrativa vêm sendo discutidos há décadas. Max Weber já descrevia situações propícias para criar uma administração pública “ideal”, primando por sua eficiência, otimizando resultados e controlando de fato o patrimônio público. Alguns dos conflitos demonstrados no trabalho talvez fossem minimizados se o gestor público aplicasse realmente o que os ensinamentos weberianos trataram, não distorcendo a sua essência.

A presente pesquisa não esgotou o assunto sobre a Teoria da Agência na administração pública, e diante das situações elencadas acima, recomenda-se que pesquisadores desenvolvam estudos futuros voltados à atividade dos serviços prestados pelos controles internos e externos, quanto ao controle dos contratos vinculados ao principal (gestor público) e aos agentes (servidores públicos) firmados na administração pública. Sugere-se ainda, que sejam desenvolvidos trabalhos

investigando a relação de agência entre a sociedade e o gestor político, averiguando se, de fato, o mesmo executa suas atividades voltadas ao interesse daquela.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AAKER, D. A.; KUMAR, V.; DAY, G. S. **Pesquisa de Marketing**. São Paulo: ed. Atlas, 2001.

ALBUQUERQUE, J. H. M. de *et. al.* **Um estudo sob a óptica da teoria do agenciamento sobre a *accountability* e a relação Estado-sociedade**. In: Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, 7o, 2007. São Paulo. *Anais...* Sao Paulo: USP, 2007. Disponível em: <<http://www.congressousp.fipecafi.org/artigos72007/660.pdf>> Acessado em outubro 2010.

ALCHIAN, A. DEMSETZ, H. **Production, information costs and economic organization**. *American Economic Review*, v.62, december, 1972, p. 777-95.

ALVIM, Arruda. **Manual de direito processual civil**. Vol. 1, 8ª ed. São Paulo: Editora RT, 2003.

ANDRADE, Adriana; ROSSETTI, José Paschoal. **Governança Corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. 4.ed. atual. ampl. São Paulo: Atlas, 2009.

ANDERSON, D. R.; SWEENEY, D. J.; WILLIAMS, T. A. **Estatística Aplicada à Administração e Economia**. 2.ed. São Paulo: Thomson, 2007.

ANDERSON, R.C. & REEB, D. **Founding family ownership and firm performance: Evidence from the S&P 500**. *Journal of Finance*, 58(3), 1301–1328, 2003.

AKERLOF, George A. **The Market for “Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism**. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 84, n.3, p.488-500, Aug., 1970. Acesso no site: <http://www.iei.liu.se/nek/730g75/artiklar/1.254507/AkerlofMarketforLemons.pdf>

ARAÚJO, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de, **O Modelo de Agência Como Instrumento de Reforma da Administração** Comunicação apresentada no fórum 2000 Reforma do Estado e Administração –Fundação Calouste Gulbenkian,, Julho de 2000, Lisboa.

ARROW, K. J. **The Economics of agency**, in Pratt e Zeckhauser. *Principals and Agents: The Structure of Business*. Harvard Business School Press. 1985.

ARRUDA, Giovana S. de; *et.al.* **A governança corporativa e a teoria da agência em consonância com a controladoria**. *Rev. Adm. UFSM*, Santa Maria, v. I, n. 1, p. 71-84, jan./abr. 2008.

Associação Nacional de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (1994) "Reforma do Estado e Administração Pública: Diagnósticos e Propostas para o Novo Governo". Mimeo, outubro 1994.

AUCOIN, Peter. **Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums.** *Governance*, v. 3, n. 2, p. 115-137, 1990.

AZEVEDO, Álvaro Villaça. **Teoria Geral dos Contratos Típicos e Atípicos.** São Paulo: Atlas, 2002.

BARNARD, Chester I. **As funções do executivo.** Tradução de Flávio Moraes de Toledo Piza. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1979.

BERLE, Adolf A.; MEANS, Gardiner C. **A Moderna Sociedade Anônima e a Propriedade Privada.** São Paulo: Abril Cultural, 1984.

BESLEY, T.; GHATAK, M. **Competition and incentives with motivated agents.** CEPR Discussion Paper No. 4641 , London, September 2004.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)

BRETON-MILLER, Isabelle Le; MILLER, Danny. **Agency vs. Stewardship in Public Family Firms: A Social Embeddedness Reconciliation.** ET&P Baylor University. November, 2009

BRIGHAM E.F; GAPENSKI L.C; EHRHARDT M.C. **Administração Financeira.** Tradução Alexandre Loureiro Guimarães Alcântara e José Nicolas Albuquerque Salazar. São Paulo: Atlas, 2001.

BRISOLA, J. **Teoria do agenciamento na contabilidade - a contabilidade e o processo de comunicação.** ConTexto, Porto Alegre, v. 4, n. 7, 2º semestre 2004.

BROUSSEAU, Eric. **Les Théories des contrats: une revue.** Revue d'économie politique. 103 (1) janv-févr. 1993, p.1-81.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**, 14ª Ed., Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris.2005.

CHEN, Jianguo; DHIENSIRI, Nont. **Determinants of Dividend Policy: The Evidence from New Zealand.** International Research Journal of Finance and Economics, ISSN 1450-2887 Issue 34, 2009.

COLLIS, Jill , HUSSEY, Roger. **Pesquisa em Administração.** 2 ed., Porto Alegre, Bookman, 2005.

CRONBACH, L.J. **Coefficient Alpha and the internal Structure of Tests.** *Psychometrika*, v. 16, n. 3, p. 297-315, 1951.

CRUZ, Cláudia Ferreira da. **Transparência da Gestão Pública Municipal: Referenciais Teóricos e a Situação dos Grandes Municípios Brasileiros.** Dissertação de Mestrado da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis do Rio de Janeiro, 2010.

DIXIT, A. **Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review**, *The Journal of Human Resources*, 37(4): 696-727, 2002.

EISENHARDT, Kathleen. **Agency Theory: An Assessment and Review.** In: *Academy of Management Review*, 1989, vol.14.n.1.p.57-74.

FONTES FILHO, Joaquim R **Governança organizacional aplicada ao setor público.** In: VIII Congresso Internacional del CLAD, 2003.

\_\_\_\_\_. **Estudo de validade de generalizações práticas de governança corporativa ao ambiente de fundos de pensão: Uma análise segundo as teorias da agência e institucional.** Tese de doutorado da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas – FGV, 2004.

FREGA, J.R. **Teoria da Agência: Uma visão crítica de sua aplicabilidade ao setor público.** Congresso da SLADE, Anais. Itapema, SC, 2004.

FREITAS, A. L. P.; RODRIGUES, S. G. **A avaliação da confiabilidade de questionários: uma análise utilizando o coeficiente alfa de Cronbach.** In: SIMPEP, 12., nov. 2005, Bauru, São Paulo.

FURUBOTN, Eirik; RICHTER, Rudolf. **Institutions and economic theory. The Contribution of the New Institutional Economics.** Michigan Press, 2000. p.556

GAGLIANO, Pablo Stolze. PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo curso de direito civil – Contratos.** 4.vol. Saraiva: São Paulo, 2.ed., 2006,

GIBBONS, Robert S. **Incentives in organizations.** *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, nº 4.1998.

GOMES, Fábio Augusto Reis; DINIZ, Tiago Cançado. **Impactos de Seleção Adversa e Risco Moral sobre a Contratação e o Desempenho dos Servidores Públicos: uma análise do Estado de Minas Gerais.** Encontro da Associação Nacional dos Programas de pós graduação em Administração (ENANPAD), 30., 2006, Salvador.

GONÇALVES, Rodrigo de S.; TAVARES, Adilson de Lima. **Seleção Adversa: um campo para pesquisas em contabilidade.** RUC – Revista Unieuro de Contabilidade, Brasília, v. 1, n. 1, set. 2008.

HAIR JUNIOR et al. **Análise multivariada de dados.** 5.ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HATCH, M. J. **Organization theory: modern symbolic and postmodern perspectives**. New York: Oxford University Press, 1997.

HENDRIKSEN, Elton S.; VAN BREDA, Michael F. **Teoria da Contabilidade**. São Paulo: Atlas 2009.

HOOD, Christopher; JACKSON, Michael W. **Administrative argument**. Aldershot, Hants, England; Brookfield, Vt., USA: Dartmouth Pub., 1991.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br>>. Acesso em: 17 Maio 2010.

JENSEN, M; MECKILING, W. **Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure**. Journal of Finance Economics, n.3, p.305-60, 1976.

JENSEN, Michael. **Value maximization, stakeholder theory and the corporate objective function**. Boston: Harvard Business School. Working paper 00-058, abr. 2000.

JOHNSON, R.; WICHERN, D.W. **Applied multivariate statistical analysis**. Englewood Cliffs: Prentice-Hala, 1990. 607 p.

KAPLAN, Robert S. ; ATKINSON, Antony A. **Advanced management accounting**. 3 ed. Prentice Hall, New Jersey, 1982.

KLANN, Roberto C.; et.al. **Influência do risco moral e da accountability nas tomadas de decisões**. in: Congresso IAAER ANPCONT, 3., 2009. São Paulo. Disponível em: <<http://www.anpcont.com.br/site/docs/congressoIII/01/356.pdf>>.

KLEIN, Benjamim. **Contracting costs and residual claims: the separation of ownership and control**. Journal of Law & Economics, v.26, p.367-373, June 1983.

LAFFONT, Jean-Jacques; MARTIMORT, David. **The theory of incentives**. New Jersey: Princeton University Press, 2002.

LAMBRIGHT, Kristina T. **Agency Theory and Beyond: Contracted Providers' Motivations to Properly Use Service Monitoring Tools**. Journal of Public Administration Research and Theory. London, v.19, p. 207-227, Apr.2008.

MACAGNAN, Cléa Beatriz. **Disclosure de información voluntaria causas y consecuencia de revelar recursos intangibles**. Ed. Entre meios, 2008.

MACHADO FILHO, Cláudio Pinheiro. **Responsabilidade Social e Governança – O debate e as Implicações**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2006.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Servidor público na atualidade**. 8. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

MARSCHKE, G. Incentives in government: evidence from US Job Training Programme for the economically disadvantaged. *Market and Public Organizations*, Bristol, n.3, june, 2000.

MARTINEZ, Antonio Lopo. **Agency Theory na pesquisa contábil**. In.XXII Encontro da ANPAD, 1998, Foz do Iguaçu, Anais..1998.

MATIAS-PEREIRA, José. **Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia**. *Rev. Adm. Pública* [online]. 2008, vol.42, n.1, pp. 61-82. ISSN 0034-7612.

\_\_\_\_\_. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 2 ed. São Paulo: Atlas S.A, 2009a.

\_\_\_\_\_. **Curso de Administração Pública**. 2 ed. São Paulo: Atlas S.A. 2009b.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28. ed. São Paulo : Malheiros, 2003. 792 p.

MERCHANT, Kenneth A.; VAN der STEDE, Win A. **Management Control Systems: Performance Measurement, Evaluation and Incentives**. Pearson, 2007.

MILGROM, P. R.; ROBERTS, J., *Economics, Organization and Management*, Nova York: Prentice-Hall International Inc., 1992.

Ministério da Saúde. **Saúde da família: uma estratégia para a reorientação do modelo assistencial**. Brasília: Coordenação de Saúde da Comunidade, Secretaria de Assistência à Saúde, Ministério da Saúde; 1997.

MORAIS, José Leovegildo Oliveira. **Ética e Conflito de Interesses no Serviço Público**. ed. Escola de administração fazendária, Brasília 2009.

MONTANA, P. J.; CHARNOV, B. H. **Administração**. São Paulo: Saraiva, 2001.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de direito civil – Direito das obrigações**, 2. vol. Saraiva: São Paulo, 34.ed., 2003.

NASCIMENTO, Auster M.; BIANCHI, Márcia; TERRA, Paulo R. S. **A Controladoria como um Mecanismo Interno de Governança Corporativa**: Evidências de uma *Survey* Comparativa entre Empresas de Capital Brasileiro e Norte-Americano. ABCustos Associação Brasileira de Custos – Vol. 2 n.2 maio/agos. 2007

NAVES, Bruno Torquato de Oliveira. **Notas sobre a função do contrato na história**. PUC Minas, unidade Barreto, Publicado em 23/10/2006.

NOSSA, Valcemiro; KASSAI, Sílvia; KASSAI, José Roberto. **A teoria do agenciamento e a contabilidade**. In: ENANPAD, 24, 2000, Florianópolis.

ORTS, Eric W.; STRUDLER, Alan. **Putting a Stake in Stakeholder Theory**. Journal of Business Ethics, 2009.

PEREIRA, Alexandre. **Guia prático de utilização do SPSS: análise de dados para ciências sociais e psicologia**. 6.ed. Lisboa: Edições Silabo, 2006.

PEREIRA, Bresser. **Da administração pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público, 47(1) janeiro-abril 1996.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil – Teoria geral das obrigações**. Vol. II. Rio de Janeiro: Forense, 20.ed., 2005,

PEREIRA, Caio Mario da Silva. **Instituições de Direito Civil. Contratos**. Vol.III. atualizador: REGIS FICHTNER. Rio de Janeiro: Forense. 12ª ed.2006

PINDYCK, S. R. e RUBINFELD, D. L. **Microeconomia**. São Paulo: Makron Books, 2005.

PIRES, D. **Reestruturação produtiva e conseqüências para o trabalho em saúde**. Rev Bras Enfermagem 2000; 53:251-63.

PRENDERGAST. C.. **The provision of incentives in firms**. Journal of Economic Literature, Vol. 37, No. 1 (Mar., 1999), pp. 7-63.

PRZEWORSKI, Adam. **Nota sobre o Estado e o Mercado**. Revista de Economia Política, 16(3) julho, 1996. pp.115-120.

PRZEWORSKI, Adam. **Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal**. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser & SPINK, Peter. Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro, FGV, 1998.

RIBEIRO, Edilza Maria; PIRES, Denise and BLANK, Vera Lúcia G.. **A teorização sobre processo de trabalho em saúde como instrumental para análise do trabalho no Programa Saúde da Família**. *Cad. Saúde Pública* [online]. 2004, vol.20, n.2, pp. 438-446. ISSN 0102-311X.

ROBBINS, Stephen P. **Fundamentos ao Comportamento Organizacional**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2009.

RODRIGUES, J. A., MENDES, G. M.; **Governança Corporativa: estratégia para geração de valor**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2004.

RONDEAU, Alain (1996). **A gestão dos conflitos nas organizações**, In: CHANLAT, Jean François. O indivíduo na organização: dimensões esquecidas. São Paulo: Atlas, 2010. PP 205-25.

SANO, Hironobu and ABRUCIO, Fernando Luiz. **Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo**. *Rev. adm. empres.* [online]. 2008, vol.48, n.3, pp. 64-80. ISSN 0034-7590.

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. *Rev. Adm. Pública* [online]. 2009, vol.43, n.2, pp. 347-369. ISSN 0034-7612.

SILVA, M. F. G. da. **A Economia Política da Corrupção. Estudos Econômicos da Construção – Sinduscon/SP**, São Paulo, v. 2, p. 71-96, 1996.

SILVEIRA, Héber P.; BARROS, Lucas A. B. C.; SILVEIRA, Alexandre D. M. **Governança Corporativa e Captação de Longo Prazo**. In: SAITO, Richard; PROCIANOY, Jairo L. (Org.). *Captação de recursos de longo prazo*. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 288N316.

SLOMSKI, Valmor. **Teoria do agenciamento no estado**: uma evidência da distribuição de renda econômica produzida pelas entidades públicas de administração direta. 1999. 106p. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo.

\_\_\_\_\_. **Manual de contabilidade pública**. São Paulo. Atlas. 2003.

SLOMSKI, Valmor; *et al.* **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações: investigação sobre a sua natureza e suas causas**. V.1 São Paulo: Abril Cultural, 1987.

SPENCE, M. **Job Market Signaling**, *Journal of Economics*, 87, 355-374.1973.

STIGLITZ, J.E. **The Contributions of the Economics of Information to Twentieth Century Economics**. *The Quarterly Journal of Economics*. V. 115, n.4 pp – 1141-1478, Nov./2000.

TIMM, Luciano Benetti. **Contratos no Direito Brasileiro**. Em: Clea Beatriz Macagnan. (Org.). *Compras: elementos para o jogo da negociação de produtos e serviços*. Porto Alegre: Entremeios. 2010. p. 55-87

TOFFLER, A. **A empresa flexível**. Rio de Janeiro : Record, 1985.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil. Teoria Geral das Obrigações e Teoria Geral dos Contratos**. Vol. II, São Paulo: Ed. Atlas, 3ª ed. 2003.

WALD, Arnold. **O contrato: Passado, Presente e Futuro**. *Revista Cidadania e Justiça*: Associação dos Magistrados Brasileiros. Rio de Janeiro, ano 4. nº8. 2000.

WALDO, Dwight. **O estudo da administração pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1971.

WEBER, Max. **A ética protestante e o “espírito” do capitalismo**. Tradução José Marcos Mariani de Macedo; revisão técnica, edição de texto, apresentação,

glossário, correspondência vocabular e índice remissivo Antônio Flávio Pierucci. - São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

WEBER, MAX. **Ensaio de sociologia**. Max Weber: organização e introdução H.H Gerth e C., Wright Mills; tradução: Waltensir Dutra. – 5 ed. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

WESTON, J. Fred, BRIGHAM, Eugene F. **Fundamentos da Administração Financeira**. 10 ed. São Paulo: Pearson Makron Books, 2004.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005..

## APÊNDICES

## APÊNDICE A – PESQUISA PARA DECIDIR QUAL SECRETARIA A SER ESTUDADA.

Excelentíssimo Senhor Prefeito e Vice-Prefeito, Senhores Secretários(as) e Subsecretários(as),

Estou desenvolvendo minha Dissertação de Mestrado cujo tema será Análise de Incentivos na Administração Pública Municipal.

A pesquisa tem como fase inicial a definição da Secretaria a ser estudada. Esta será selecionada em função de sua complexidade na gestão; ou seja, buscamos definir dentre aquelas atividades da Administração Municipal que apresentam dificuldades de observação e controle das atividades. Controle não no sentido de desvios de materiais etc., mas de efetividade e qualidade das ações de trabalho.

Assim, **considerando a sua experiência na administração pública, no seu ponto de vista, qual é a secretaria que apresenta maiores dificuldades de serem gerenciadas?**

Solicitamos que responda a questão enumerando as secretarias do governo municipal de Cachoeirinha listadas abaixo, em ordem crescente de dificuldade, sendo a 1ª aquela que apresenta **as maiores** dificuldades e a 22ª aquela que apresenta os menores problemas relacionados à gestão pública.

<b>Secretarias Municipais</b>	<b>CLASSIFICAÇÃO</b>
Gabinete do Prefeito	
Gabinete do Vice-Prefeito	
Governo	
Planejamento	
Comunicação Social	
Administração	
Fazenda	
Procuradoria	
Captação de Recursos e Relações Internacionais	
Educação	
Cultura	
Desporto e Lazer	
Saúde	
Meio Ambiente	

Segurança e Direitos Humanos	
Obras	
Serviços Urbanos	
Trânsito e Transporte	
SMCAS	
Desenvolvimento Econômico e Turismo	
Habitação	
Trabalho, emprego e Renda	

Sua contribuição será de grande valia para o desenvolvimento desta dissertação.

Desde já, agradecemos sua contribuição quanto à classificação das secretarias que apresentam maiores dificuldades de gestão.

Atenciosamente,

Alex Sandro Corrêa Branco  
Mestrando em Ciências Contábeis  
Universidade do Vale do Rio dos Sinos

## **APÊNDICE B – ROTEIRO PARA ENTREVISTA DO PREFEITO E SECRETÁRIO MUNICIPAL DE SAÚDE**

- 1 - Dentro de uma possibilidade ideal, a estrutura existente da Secretaria da Saúde é adequada?
- 2 – Partindo do pressuposto da possibilidade de ampliação de recursos para a Secretaria da Saúde, quais investimentos poderiam melhorar a qualidade e/ou quantidade dos serviços prestados pela mesma?
- 3- Terias como descrever quais as dificuldades para administrar o comportamento dos técnicos da Secretaria da Saúde (administrativos, enfermeiros, médicos)?
- 4 – Considerando as inter-relações, quais seriam os principais conflitos relacionados às disputas internas (servidor tentando obter espaço, atendimentos privilegiados, etc.) na Secretaria da Saúde?
- 5- O senhor teria como comentar sobre o plano de carreira dos servidores da Secretaria da Saúde?
- 6- Quanto à questão salarial, ela é compatível com o mercado?
7. Poderia explicar mais sobre a problemática da questão salarial na área da saúde especificamente?
- 8- Considerando a gestão de pessoal, poderia falar a respeito do sistema de controle das atividades dos servidores envolvidos na área da saúde, destacando as dificuldades, por exemplo?
- 9 – Qual sua opinião sobre o processo e realização de contratação de pessoal através de concurso público?
- 10 – Poderia descrever quais são as maiores dificuldades em termos de comunicação intersetorial para a prestação de serviços?
- 11- Considerando a relação servidor e a secretaria, teria algumas dificuldades que gostaria de relatar que não foram abordadas durante a entrevista?

## APÊNDICE C – QUESTIONÁRIO

Como alguns colegas já sabem, estou terminando o curso de mestrado acadêmico e meu trabalho é sobre "TEORIA DA AGÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA". Como minha pesquisa envolve um estudo empírico deste problema, preciso realizar uma entrevista com as pessoas que trabalham no local por mim estudado: a Secretaria da Saúde do município de Cachoeirinha. Estou enviando um formulário elaborado no google docs (esclareço que estou adotando essa ferramenta com o objetivo de facilitar a tabulação dos registros posteriormente), o qual possui um questionário com perguntas fechadas e uma aberta, totalizando 30 questões. Será bem rápido, respondê-lo! Além disso, será enriquecedor ao campo científico, bem como poderá ser útil para a melhoria das relações existentes entre os que trabalham no setor público. Tal questionário objetiva fazer um levantamento. Julgo importante estabelecermos uma data limite para a resposta desse instrumento. Acredito que em uma semana é possível respondê-lo. Mas como não possuo o e-mail de todos os servidores, estou enviando este formulário impresso e, assim, vocês poderão optar pela melhor maneira de respondê-lo, abaixo segue o endereço da página eletrônica do google Docs, para aqueles que tiverem possibilidade de responder diretamente no computador. Enfaticamente, grato! Agradeço desde já sua presteza, Abs, Alex Branco Telefone: (51) 9718-1745 [alsbranco@yahoo.com.br](mailto:alsbranco@yahoo.com.br) ou [prof.alexbranco@gmail.com](mailto:prof.alexbranco@gmail.com)

Endereço para responder o questionário diretamente no site:

<https://spreadsheets1.google.com/viewform?formkey=dE01Y29aTmMwck9KQjdHR2pBdGpMdVE6MQ>

### QUESTIONÁRIO - SECRETARIA DE SAÚDE DE CACHOEIRINHA-RS

Para as afirmações a seguir, escolha um número entre 01 (Discordo totalmente) a 10 (Concordo plenamente) demonstrando sua concordância para com o assunto abordado.

1- Quanto à estrutura física existente, você considera que a mesma é adequada para o atendimento dos munícipes.

2- Se o Município obtivesse recursos para investimentos, o melhor seria investir em um atendimento especializado à população, modificando seu perfil de atendimento da atenção básica e passando para procedimentos de média e alta complexidade.

3 - Faltam profissionais da área médica. A administração pública deveria investir em novas contratações.

4 – Você, como profissional da saúde, acredita que o atendimento deve ser mais humanizado.

5 – Seus superiores possuem conhecimento adequado dos procedimentos adotados no desenvolvimento de suas atividades.

6 – Considera que seu salário é o praticado no mercado, comparando com as demais administrações municipais.

7 – Quanto à comparação salarial com a esfera privada. Seu salário possui valores adequados.

8 – Você tem o entendimento que um plano de carreira para área de saúde irá resolver os problemas salariais.

9- Neste plano de carreira você acha interessante a redução da carga horária, sem redução de salário.

10 – E quanto ao plano de carreira com aumento de salário, devendo cumprir todo o horário estipulado no contrato (concurso), efetuado com controle de ponto biométrico. Isso é interessante para você.

11 – Quanto ao gerenciamento dos serviços, você considera seu setor ou departamento adequado.

12 - Existem conflitos de classes entre os profissionais da área de saúde. Ex.: enfermeiros e médicos, principalmente.

13 – Quanto às informações entre os departamentos e setores da Secretaria da Saúde. Você considera que as mesmas fluem de forma adequada.

14 – Os benefícios existentes no plano de carreira geral da Prefeitura Municipal de Cachoeirinha servem de incentivo para que eu realize minhas tarefas profissionais em sintonia com o objetivo da administração pública.

15 – Fazer o horário reduzido, não cumprindo a carga horária estipulada no concurso público, é uma forma de compensar a diferença salarial existente com a iniciativa privada.

16 – A estabilidade profissional é um dos motivos que me faz permanecer neste cargo.

17 – Quando passei pelo processo de seleção para ser contratado para exercer a atividade pública, o processo de seleção efetuado, foi suficiente para obter conhecimentos quanto ao nível profissional.

18 – Considero o concurso público a melhor forma de contratação.

19 – Considero que a estabilidade do cargo público prejudica a busca de aprimoramento por parte do servidor público.

20- A percepção de estabilidade no serviço público proporciona atitudes indevidas em alguns funcionários.

21 – Acredito que a segurança proporcionada aos servidores públicos faz com que eu concilie os meus objetivos pessoais com os objetivos profissionais.

22 – A Secretaria de Saúde valoriza o trabalho eficiente, incentivando o autodesenvolvimento dos servidores e desenvolve ascensão profissional baseadas no mérito.

23 – Quanto aos mecanismos de informação, existentes na Secretaria municipal de Saúde, eles são eficientes no desenvolvimento de minhas atividades.

24 – Muitas atividades pessoais são conciliadas com minhas atividades profissionais, visto a flexibilidade de horário da instituição pública, o que se torna um incentivo para minha permanência nesta função.

25 – A disputa de espaços profissionais dentro de seu setor ou departamento é frequente.

26 – Esta disputa é considerada visto aos baixos salários ou, na maioria das vezes, refere-se a interesses voltados à flexibilidade de horários.

27 – Muitos colegas exercem atividades particulares no ambiente de trabalho.

28 – O cidadão ou paciente é atendido de forma adequada ou poderia ser melhor atendido, considerando uma visão mais humanitária

29 – Quanto aos servidores de níveis superiores, os mesmos são privilegiados comparados com os demais, no que se refere à carga de horários praticados no Município.

30 – Considero que a Secretaria de Saúde está tomada pela visão política do favor. Servidores públicos exercendo suas atividades pensando em políticas partidárias ao invés de políticas públicas.

Qual é a sua profissão? Exerce qual cargo na Secretária de Saúde?

Muitíssimo obrigado por participar.

Atenciosamente,

Alex Sandro Branco

**ANEXOS**

Anexo I - Parte da Lei nº 2941, de 09 de março de 2009.

## LEI 2941, DE 09 DE MARÇO DE 2009.

### *Dispõe sobre a Estrutura Administrativa do Poder Executivo.*

**O PREFEITO MUNICIPAL DE CACHOEIRINHA**, Estado do Rio Grande do Sul.

**FAÇO SABER**, em cumprimento com o disposto no art. 67, item IV, da Lei Orgânica do Município, que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte

### LEI

#### CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

**Art. 1.º** Esta Lei estabelece a Estrutura Administrativa do Poder Executivo, organizada em Secretarias, Coordenadorias, Departamentos, Setores e outros órgãos de apoio administrativo.

**Art. 2.º** A estrutura organizacional do Poder Executivo tem a seguinte composição:

##### **I – Órgãos de Planejamento e Administração:**

- a) Gabinete do Prefeito Municipal (GPM);
- b) Gabinete do Vice-Prefeito Municipal (GVPM).
- c) Secretaria Municipal de Governo (SMG);
- d) Procuradoria-Geral do Município (PGM);
- e) Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SEPLAN);
- f) ~~Secretaria Municipal de Comunicação Social (SMCS);~~
- f) Secretaria Municipal de Comunicação Social (SECOM);
- (Alterado através da Lei n.º 3.001 de 29 de maio de 2009);**
- g) Secretária Municipal de Captação de Recursos e Relações Internacionais (SECAP);
- h) Secretaria Municipal de Administração (SMAd);
- i) Secretaria Municipal da Fazenda (SMF);
- ~~j) Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SMDE);~~
- j) Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo (SMDET);
- (Alterado através da Lei n.º 3.001 de 29 de maio de 2009);**

##### **II – Órgãos de Execução:**

- a) Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV);
- b) Secretaria Municipal de Serviços Urbanos (SMSU);
- c) Secretaria Municipal de Trânsito e Transporte (SMTT);
- d) Secretaria Municipal de Segurança e Direitos Humanos (SMSEG);

##### **III – Órgãos de promoção social:**

- a) Secretaria Municipal de Educação (SMEd);
- b) Secretaria Municipal de Saúde (SMS);
- ~~c) Secretaria Municipal de Cidadania e Ação Social (SMCAS);~~
- c) Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social (SMCAS);  
**(Alterado através da Lei n.º 3.001 de 29 de maio de 2009);**
- d) Secretaria Municipal de Habitação (SMH);
- e) Secretaria Municipal de Cultura (SMC);
- f) Secretaria Municipal de Desporto e Lazer (SMDL);
- g) Secretaria Municipal de Trabalho, Emprego e Renda (SMTER);
- h) Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMAm);

§ 1.º Cada Secretaria tem suas competências definidas na presente Lei.

§ 2.º O cumprimento das atribuições de cada Secretaria é realizado pelos servidores nela lotados.

§ 3.º Nos casos em que esta Lei não defina competências específicas para determinada Coordenadoria, Departamento, Setor ou Serviço, considera-se de sua responsabilidade o cumprimento das competências definidas para a Secretaria, afetas à sua área de atuação e/ou nomenclatura.

## **Seção II**

### **DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE**

**Art. 84.** Compete à Secretaria Municipal de Saúde:

**I** – gerir as ações e serviços municipais para a promoção, prevenção e a recuperação da saúde dos munícipes em atividade preventiva e de assistência, isoladamente ou em convênio com órgãos públicos e organizações privadas;

**II** – implementar satisfatoriamente o pleno atendimento de saúde básica;

**III** – realizar atendimento médico-ambulatorial e odontológico em unidades básicas e postos móveis ou estabelecidos em pontos estratégicos do Município, e em atendimento emergencial de 24 (vinte e quatro) horas;

**IV** – adquirir consultas de medicina especializada quando a incidência da doença recomendar o investimento;

**V** – realizar a remoção de pacientes em situação de urgência e emergência;

**VI** – realizar atendimentos de exames médico-periciais necessários ao ingresso no serviço público municipal se disponível na rede;

**VII** – implementar sistema de controle e gestão de programas governamentais que envolvam a área da saúde;

**VIII** – promover campanhas de vacinação e outras atividades de preservação, educação e de vigilância em saúde;

**IX** – exercer a fiscalização da saúde da população, mediante políticas de prevenção e saneamento com erradicação de doenças endêmicas por meio de programas de educação e orientação nas áreas de saúde pública, higiene pessoal e familiar;

**X** – participar de projetos de assistência e inclusão social na área de saúde;

**XI** – estabelecer convênios com entidades governamentais e não-governamentais com o fim de melhorar o atendimento em saúde;

**XII** – emitir pareceres que envolvam questões de saúde em alvarás de localização e de operação;

**XIII** – implementar as políticas de vigilância em saúde;

**XIV** – fiscalizar e orientar programas de assistência médica hospitalar e de prestadores de serviço em saúde;

**XV** – fazer cumprir as exigências de órgãos públicos estaduais e federais na prestação de saúde;

**XVI** – manter bancos de dados estatísticos que propiciem a tomada de decisões para implementação de diretrizes e de serviços em saúde;

**XVII** – proceder os levantamentos para formação de indicadores para elaboração do plano de saúde e de farmácia básica;

**XVIII** – participar do controle e uso de recursos do Fundo Municipal de Saúde, em ações de serviço público de saúde;

**XIX** – elaborar o plano municipal de saúde e de farmácia básica;

**XX** – implementar programas de saúde comunitária e familiar e de controle de endemias;

**XXI** – manter controle rigoroso da receita e da despesa de recursos vinculados prestando contas nas datas previstas em lei ou convênio e dando ciência à Fazenda Municipal;

**XXII** – desenvolver e manter serviço de saúde em unidade de atendimento 24 (vinte e quatro) horas para urgência e emergência;

**XXIII** – manter controle dos servidores lotados na Secretaria e em suas unidades básicas, sugerindo jornada de trabalho e planilha de serviços para otimizar os recursos humanos;

**XXIV** – manter o controle e o acompanhamento de pacientes durante o tratamento, fornecendo, inclusive, o transporte nas situações de vulnerabilidade ou impossibilidade de locomoção, conforme laudo médico e parecer social.

**Art. 85.** A estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Saúde tem a seguinte composição:

**I** – Gabinete do Secretário:

**a)** Assessoria de Gabinete;

**II** – Coordenadoria-Geral:

**a)** Departamento Administrativo e Pessoal:

**1.** Setor de Pessoal;

**2.** Setor de Faturamento;

**3.** Setor de Transporte;

**4.** Setor de Protocolo e Expediente;

**5.** Unidade de Controle e Regulação;

**6.** Setor de Almoxarifado;

**b)** Departamento Médico:

**1.** Unidades Básicas de Saúde;

**2.** Unidades Básicas de Saúde da Família;

**3.** Unidade de Saúde 24 horas;

**4.** Unidade Odontológica;

**5.** Unidades de Saúde Comunitária;

**6.** Farmácia Básica;

**c)** Departamento de Enfermagem:

**1.** Setor de Enfermagem.

**d)** Departamento de Vigilância em Saúde:

**1.** Setor de Saúde do Trabalhador;

**2.** Setor de Vigilância Sanitária;

**3.** Setor de Vigilância Alimentar;

**4.** Setor de Vigilância Ambiental;

**5.** Setor de Epidemiologia.

**Art. 86.** Na Secretaria Municipal de Saúde estão lotados os seguintes cargos em comissão:

**I** – na unidade administrativa:

**a)** 01 (um) cargo de Secretário Municipal de Saúde;

**b)** 01 (um) cargo de Secretário Municipal Adjunto de Saúde;

**c)** 01 (um) cargo de Supervisor de Projetos;

**d)** 01 (um) cargo de Supervisor de Unidades Básicas;

**e)** 01 (um) cargo de Assessor de Direção Geral de Farmácia Básica;

**e)** 01 (um) cargo de Assessor de Direção Geral do Gabinete do Secretário Municipal de Saúde;

**II** – na Unidade Básica de Pronto Atendimento Municipal:

**a)** 01 (um) cargo de Coordenador;

**b)** 01 (um) cargo de Supervisor.

**b)** 01 (um) cargo de Supervisor.

**III** – na Unidade Básica Décio Martins:

**a)** 01 (um) cargo de Assessor de Direção Geral;

**IV** – na Unidade Básica 24 (vinte e quatro) horas:

**a)** 01 (um) cargo de Coordenador-Geral;

**b)** 01 (um) cargo de Coordenador Noturno;

**c)** 01 (um) cargo de Supervisor;

**d)** 01 (um) cargo de Assessor de Supervisão.

**V** – as demais unidades básicas terão uma estrutura mínima de pessoal considerando a densidade populacional da região e a demanda por ações em saúde, com os seguintes cargos em comissão:

**a)** 02 (dois) cargos de Coordenador de Unidade Básica;

**b)** 04 (quatro) cargos de Supervisor de Unidade Básica;

**c)** 04 (quatro) cargos de Assessor de Direção Geral de Unidade Básica;

**d)** 05 (cinco) cargos de Assessor de Coordenação de Unidade Básica;

**e)** 07 (sete) cargos de Assessor de Supervisão de Unidade Básica.

**Art. 87.** A Unidade Básica exclusiva de atendimento odontológico (Centro de Especialidades Odontológicas) corresponde à estrutura de departamento, fazendo jus à função de confiança correspondente.

**Anexo II – Quadro com o endereço dos Postos de Saúde e demais localidades gerenciadas pela Secretaria de Saúde**

	<b>UNIDADES DE SAÚDE</b>	<b>LOCALIDADE</b>
1	UBS CAIC GRANJA ESPERANCA	RUA DAS FLORES S/N GRANJA
2	UBS CARLOS WILKENS	RUA ADIL SOARES 240 VILA MÁRCIA
3	UBS COHAB	RUA ALMIRANTE BARROSO S/N COHAB
4	UBS DECIO M COSTA	R. DECIO MARTINS COSTA 464 VILA EUNICE
5	UBS GETULIO VARGAS	R. DOM JOÃO VI 155 VISTA ALEGRE
6	UBS JARDIM BETANIA	R. CAPÃO DA CANOA 1028 BETÂNIA
7	UBS JARDIM DO BOSQUE	RUA CAROBINHA 387 JARDIM DO BOSQUE
8	UBS LUIS DE CAMÕES	RUA BANDEIRANTES 70 BOM PRINCÍPIO
9	UBS NOVA CACHOEIRINHA	RUA ELDORADO 260 NOVA CACHOEIRINHA
10	UBS OSVALDO CRUZ	RUA OSVALDO CRUZ 590 PARQUE BRASÍLIA
11	UBS OTACILIO SILVEIRA	AVENIDA AMAZONAS 583 VISTA ALEGRE
12	UBS PAM	AV. FLORES DA CUNHA 2385 CENTRO
13	UBS PARQUE DA MATRIZ	RUA ITAPEMA 30 PARQUE DA MATRIZ
14	UBS VILA CITY	R. FRANCISCO B. DA ROCHA 1028 VILA CITY
15	UNIDADE DE SAUDE MENTAL ADULTO	R. FRANCISCO B. DA ROCHA 98 VILA CITY
16	UNIDADE DE SAUDE MENTAL INFANTIL	R. FRANCISCO B. DA ROCHA 95 VILA CITY
	<b>POSTO DE SAÚDE 24 HORAS</b>	
01	USPA 24HS ODIL SILVA DE OLIVEIRA	RUA PARANAGUÁ 105 FÁTIMA
	<b>ESTRATÉGIA DA SAÚDE DA FAMÍLIA</b>	
01	ESF ARAÇA I	RUA ARAÇA 495 ANAIR
02	ESF ARAÇA II	RUA 25 DE DEZEMBRO 100 VISTA ALEGRE
03	ESF CANARINHO	RUA ESPANHA 821 CANARINHO
04	ESF CARLOS WILKENS	R. OLAVO DE FREITAS 32 CARLOS WILKENS
05	ESF JARDIM BETANIA	R. CAPÃO DA CANOA 1028 JARDIM BETÂNIA
06	ESF OTACILIO SILVEIRA	AV. AMAZONAS 583 VISTA ALEGRE
	<b>VIGILÂNCIA DA SAÚDE</b>	
01	SISTEMA DE VIGILÂNCIA EM SAÚDE	RUA TABAJARA 134 VILA CACHOEIRINHA

Fonte: DATASUS