

# A APLICABILIDADE DA *AGENCY THEORY* NAS IMPLICAÇÕES DO DESEMPENHO GERENCIAL

*Josias Rodrigues Alves*



## RESUMO

O presente artigo tem o propósito de descrever a estrutura gerencial da Diretoria de Administração e Logística Policial, da Polícia Federal, verificando a correlação existente entre os preceitos que regem a modernização da administração pública com as práticas e perfis dos ocupantes dos cargos gerenciais, nos níveis de Coordenação, Divisão e Serviço. Com base na literatura sobre administração pública, foi levantado, inicialmente, o arcabouço teórico que identifica, delimita e classifica os níveis e as relações gerenciais desenvolvidas no sistema objeto de estudo. Analisou-se a relação “poderio x submissão” que existe entre os cargos da atividade-fim, estratificados hierarquicamente em gestores e executores, e as consequentes implicações na ocupação dos cargos gerenciais. Trata-se de um artigo teórico-empírico e exploratório, com embasamento na visão panorâmica da modernização da administração pública brasileira, na teoria das organizações, nos conceitos de poder, teoria da agência e assimetria da informação. Ressalta-se que, diante da amplitude e complexidade, não há a pretensão de se esgotar o assunto em tela neste artigo.

Palavras-Chave: Administração Pública. Gestão. Modernização administrativa. Poder. Teoria da Agência.

## INTRODUÇÃO

Quando se analisa uma organização sob a óptica da Teoria dos Sistemas, seja ela pública ou privada, percebe-se claramente que, por trás de um simples e esclarecedor organograma, existe uma intrincada relação entre a estrutura formal, representada pelos níveis gerenciais e seus diversos cargos decorrentes da hierarquização organizacional, e a “mão-de-obra” disponível, composta por pessoas com nível de instrução, remuneração, interesses, anseios e costumes diferentes, o que permite a interação entre inúmeras variáveis.

Assim, neste artigo serão abordados diversos conceitos, como administração pública, teoria das organizações, poder, gestão, teoria da agência e assimetria da informação, conceitos estes que formarão o arcabouço teórico que embasará o trabalho.

## **1 A MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA**

Ao fazer um retrospecto dos últimos anos da Administração Pública Brasileira, Motta (2007a, p. 88) traçou um paralelo entre o período anterior e o posterior à redemocratização do país. Segundo ele, houve o desenvolvimento de “novas práticas e expectativas de modernização, mas muitas de suas características tradicionais não foram removidas”. Para que se possa entender que características são essas, será explanado sobre os modelos de Administração Pública.

### **1.1 Administração Pública Patrimonial**

Uma das características tradicionais da Administração Pública que podemos citar foi o patrimonialismo (apropriação daquilo que é público pelo privado), cujos principais aspectos foram destacados por Froes e Melo Neto (2007, p. 40):

*a administração é do Estado, mas não é pública; não visa ao interesse público; predomínio de práticas patrimonialistas e clientelistas; vigência do nepotismo que se sustentava no trinômio status-parentesco-favoritismo; o Estado era propriedade do rei; formato do bacharelismo; cargos públicos eram propriedade de uma nobreza burocrática e prebentária.*

Segundo Motta (2007a, p. 88),

*a administração pública desenvolveu-se como um dos grandes instrumentos para a manutenção do poder tradicional, e carregava fortes características desse poder. A forma de organização e gestão obedecia menos a critérios técnicos racionais e democráticos para a prestação de serviços e mais a sistemas de loteamento político, para manter coalizões de poder e atender a grupos preferenciais.*

Em complemento, Magalhães (2001, p. 143) afirma que “no regime patriarcal o Estado não é uma estrutura hierárquica piramidal, mas um amontoado de cargos definidos de acordo com os interesses da aristocracia subordinada ao príncipe patrimonial” e que “o regime patrimonial parece que tem sido capaz de sobreviver num processo de acomodação de novas instituições dentro de suas velhas estruturas regeneradas”.

## 1.2 Administração Pública Burocrática

Outra característica foi a Administração Pública Burocrática, definida por Bresser-Pereira (*apud* FROES; MELO NETO, 2007, p. 41) como “[...] aquela baseada em um serviço civil profissional, na dominação racional-legal weberiana e no universalismo de procedimentos, expresso em normas rígidas de procedimento administrativo”. Como resposta direta à corrupção inerente ao patrimonialismo, Magalhães (2001, p. 143-144) argumenta que a Administração Pública Burocrática

*Se constitui a partir de princípios orientadores que impessoalizam a relação entre os servidores e os cargos que ocupam constituem precisamente uma burocracia, ou seja, um corpo de funcionários profissionais voltados para o serviço público a partir do exercício do poder racional legal, com as seguintes características:*

- *ingresso por meio de concurso, baseado em escolaridade e aptidão técnica;*
- *ideia de carreira, como sucessão de cargos hierarquicamente diferenciados, que podem ser ocupados sucessivamente conforme o mérito de cada servidor;*
- *impessoalidade no trato com colegas, superiores e sociedade civil;*
- *regras de comportamento e de competência objetivas, codificadas em normas e regulamentos de caráter universal.*

A rígida formalidade proporcionada pela burocracia, contudo, não impede que “fatores de informalidade prevalecem e determinam muito do que se decide e se executa na administração brasileira” (MOTTA, 2007a, p. 89), isto em todos os níveis. Motta ainda afirma que “por estarem inseridos na cultura sociopolítica do país, esses fatores não são facilmente removíveis ou contornados por meio de reformas administrativas de lógica racional burocrática.”

### **1.3 Administração Pública Gerencial**

A Administração Pública Gerencial foi definida por Magalhães (2001, p. 147) “como uma resposta à insuficiência do modelo burocrático”.

Ao fazer um retrospecto sobre a modernização da administração pública brasileira, Motta (2007a, p. 95) assegura que ainda persiste “tradições seculares de características semifeudais” e que essa administração ainda “age como um instrumento de manutenção do poder tradicional”. Além disso, afirma que “as formas de ação obedecem menos a razões técnico-rationais e mais a critérios de loteamento político, para manter coalizões de poder e para atender a objetivos de grupos preferenciais.” Também, salienta que a tão sonhada modernização estará condicionada a alterações no “sistema de poder e o aglomerado político que o constitui; em outras palavras, reformas que redistribuam os recursos de poder e alterem os canais de comunicação [...]” (MOTA, 2007a, p. 96).

Já Magalhães (2001, p. 150-151) apresenta algumas estratégias que diferenciam a Administração Pública Gerencial das antecessoras:

- *Definição precisa dos objetivos;*
- *Garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais, financeiros, etc.;*
- *Controle ou cobrança a posteriori dos resultados (eficiência, eficácia e efetividade, conforme o nível de responsabilidade/ decisão do gestor público);*
- *No plano de estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos torna-se essencial;*
- *Vê o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços, ou seja, as necessidades do cidadão-cliente estão sendo atendidas.*

Por último, Premchand (*apud* FROES; MELO NETO, 2007, p. 47) prognostica que por volta do ano 2020 prevalecerá a “nova administração pública” que se caracterizará por ser:

*[...] um Estado com agências estatais menores, mais flexíveis em que haja separação entre definições e implementação de políticas; padrões éticos públicos bem definidos, tanto para burocratas quanto para políticos, transparência, com ampla publicação de estatísticas e resultados, processo orçamentário claro, com perspectiva de médio prazo, detalhamento a curto prazo dos indicadores de desempenho e resultados a serem alcançados, abolição de estabilidade para servidores; pagamento e sistema de contabilidade pública gerencial totalmente eletrônico.*

Em suma, Peregrino (2009, p. 28) admite que “o modelo de gestão do serviço público vigente no Brasil pode ser considerado híbrido, pois nele convivem, em tensão permanente, elementos de um modelo burocrático de controle com elementos próprios a um modelo gerencial”.

#### **1.4 New Public Management (NPM)**

Matias-Pereira (2009, p. 111) apresenta alguns motivos para o surgimento do modelo da Nova Administração Pública, tais como a “persistência da cultura burocrática, mitigada por práticas patrimonialista, e elevado déficit de desempenho”. Afirma, ainda, que a Nova Gestão Pública “se apresenta como um âmbito de discussão, um diálogo profissional sobre a estrutura, a gestão e o controle da Administração Pública envolvendo o mundo acadêmico e os servidores públicos”.

Conforme sustenta Guimarães (2000, p. 127),

*No setor público, o desafio que se coloca para a nova administração pública é como transformar estruturas burocráticas, hierarquizadas e que tendem a um processo de insulamento em organizações flexíveis e empreendedoras. Esse processo de racionalização organizacional implica a adoção, pelas organizações públicas, de padrões de gestão desenvolvidos para o ambiente das empresas privadas, com as adequações necessárias à natureza do setor público [...]. Para tanto, são necessários o rompimento com os modelos tradicionais de administrar os recursos públicos e a introdução de uma nova cultura de gestão.*

A implantação da NPM no Brasil procurou delinear um novo padrão de gestão pública, a denominada “administração gerencial”, apoiada nos princípios da flexibilidade, ênfase em resultados, foco no cliente e controle social. (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 75-6).

Matias-Pereira (2008, p. 76) traz a lume a marcante presença do Estado patrimonialista na cultura política brasileira, sendo perceptível a manifestação do clientelismo, do corporativismo, do fisiologismo e da corrupção. Ainda, afirma que:

*A crise da burocracia pública brasileira permeia as dimensões da estratégia (foco e convergência de programas e ações), da estrutura (lenta, excessiva em alguns setores, escassa em outros), dos processos (sujeitos às regras padronizadas altamente burocratizadas), das pessoas (com inúmeras distorções relativas à distribuição, carência, qualificação e remuneração), dos recursos (inadequados, desde os logísticos e instalações à tecnologia da informação, embora haja focos de excelência) e da cultura (excessivamente burocrática e permeável às práticas patrimonialistas).*

## **2 TEORIA DAS ORGANIZAÇÕES: O CONTEXTO DO DESEMPENHO ORGANIZACIONAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

No estudo das organizações, Peter Drucker afirma que

*todas as instituições são organizações e tem uma dimensão administrativa comum [...] [e] que há três aspectos principais nas organizações:*

*- Quanto aos objetivos: As organizações não vivem para si próprias, mas são meios, são órgãos sociais que visam à realização de uma tarefa social [...]. O objetivo da organização está fora dela, e é sempre uma contribuição específica para o indivíduo e a sociedade. [...]*

*- Quanto à administração: Todas as organizações são diferentes em seus objetivos, em seus propósitos, mas são essencialmente semelhantes na área administrativa. Todas elas exigem uma reunião de muitas pessoas que devem atuar em conjunto e se integrar em um empreendimento comum. Assim, as organizações têm o mesmo problema de equilibrar os objetivos da instituição com a necessidade de flexibilidade e de liberdade individual. [...]*

*- Quanto ao desempenho individual: [...] O desempenho individual é a eficácia do pessoal que trabalha dentro das organizações. São os indivíduos que fazem, decidem e planejam, enquanto as organizações são ficções legais pois, por si só, nada fazem, nada decidem, nada planejam. As organizações só atuam à medida que os seus administradores agem, e é cada vez maior o número de pessoas que têm de ser eficientes para que a organização funcione [...]. (DRUCKER apud CHIAVENATO, 2003, p. 154).*

Já Loiola *et. al.* (2004, p. 95) afirmam que quanto maior o grau de complexidade de uma estrutura organizacional, mais mecanismos de

coordenação serão necessários para integrar as diferentes partes, o que pode contribuir para tornar a estrutura ainda mais complexa (com mais níveis hierárquicos, com mais grupos especiais).

Flauzino e Borges-Andrade (2008, p. 271), ao concluírem seu trabalho, verificaram que, dentre os aspectos estudados, a lealdade é um que necessita de maior análise, pois, em estudos anteriores, foi tratado sobre a diminuição da lealdade dos empregadores em relação aos empregados quando o que está em voga é a redução de custos.

A Polícia Federal, por se tratar de uma instituição permanente, preceituada constitucionalmente, diferencia-se das organizações privadas quanto às regras de admissão e demissão dos trabalhadores (servidores públicos federais), que são rigidamente traçadas pela Lei n. 8.112/90. Contudo, uma afirmativa daqueles autores (2008, p. 271) deve ser trazida à baila: “a quebra da lealdade pode produzir, em futuro próximo, custos maiores como elevação da taxa de rotatividade [...] e emissão de comportamentos disfuncionais que desconsiderem princípios morais [...]”.

Abrucio (2007, p. 77, 80, 81) afirma que devido aos escândalos de corrupção que grassou o país, tendo seu auge na crise política do ano 2005 (financiamento de campanhas e “caixa-dois”, Correios, IRB, etc.), voltou à pauta “o tema da profissionalização da burocracia brasileira”. Ato contínuo, caracteriza como condição imprescindível a profissionalização dos gestores do alto escalão governamental, o incremento nos investimentos e na gestão da capacitação dos servidores públicos, e a “redefinição e fortalecimento das carreiras estratégicas de Estado”, para que os objetivos das políticas públicas sejam alcançados.

Ao se verificar que Abrucio (2007, p. 82) afirmou que “a gestão por resultados é hoje a arma principal em prol da efetividade das políticas públicas. Para tanto, é preciso orientar a administração pública por meio de metas e indicadores” e que Motta (2007a, p. 92) acrescentou que “reduzir o tamanho do Estado e modernizar a administração pública

tornaram-se pontos importantes [...] [e que] essa modernização inspirou fortemente nos modelos de gestão privada, considerados superiores e mais eficazes”, verifica-se que há uma coadunação entre estes conceitos e a decisão política tomada pela Direção-Geral da Polícia Federal em lançar o Plano Estratégico - a Polícia Federal de 2022. Diante dessa atitude, verifica-se a aplicação do *benchmarking*, que;

*visa desenvolver a habilidade dos administradores de visualizar no mercado as melhores práticas administrativas das empresas consideradas excelentes em certos aspectos, comparar as mesmas práticas vigentes na empresa focalizada, avaliar a situação e identificar as oportunidades de mudanças dentro da organização. [...] A comparação costuma ser um saudável método didático pois desperta para as ações que as empresas excelentes estão desenvolvendo e que servem de lição e de exemplo, de guia e de orientação para as empresas menos inspiradas. (CHIAVENATO, 2003, p. 588).*

Entretanto, Cury (1988, p. 213) afirma que “as mudanças só serão permanentes, profundas, bem sucedidas, se atingirem a cultura da organização”. Ainda, salienta que “a cultura compreende, além das normas formais, também o conjunto de regras não escritas que condicionam as atitudes tomadas pelas pessoas dentro da organização”.

De acordo com Schein, citado por Gondim e Silva (2004, p. 163),

*o modo como os dirigentes de todos os níveis hierárquicos em uma organização compreendem o que venha a ser motivação no trabalho [...] influenciarão decisivamente as ações necessárias sobre a construção de políticas e programas direcionados a incentivos, recompensas e outros assuntos relacionados à motivação da força de trabalho. [...]*

Assim, a tendência de que o gerente seja considerado legítimo ou não também está relacionada à percepção do grupo da sua competência e ao ajustamento às normas que ali foram edificadas. (GONDIM; SILVA, 2004, p. 164).

Kanaane (1999, p. 38-39), em estudo sobre os papéis profissionais, afirma que há “interdependência entre o papel do gerente e o do subordinado, sendo que este último está sob a influência do primeiro”. Relatou que há uma “zona de indefinição de papéis”, onde impera o “jogo de culpas”, tornando um campo fértil para o aparecimento de conflitos interpapéis. Em seguida,

*constata-se também, na maioria das organizações, que tais papéis se confrontam com estruturas hierarquizadas que denotam parâmetros e limites determinados pelas relações de poder e autoridade existentes em determinado contexto organizacional. Por sua vez, tais relações retratam elementos oriundos do conjunto de valores presentes na sociedade de forma geral, representados pelos ritos, mitos, símbolos, valores, significados e significações; tais valores tendem a fornecer apoio ao funcionamento dinâmico da organização, o que caracteriza a cultura da organização.*

Também, Motta e Vasconcelos (2004, p. 303) destacam que

*desde que uma organização tenha uma cultura forte e a sua liderança (grupo de dirigentes no poder) permaneça estável, a cultura conseguirá sobreviver mesmo que existam elevadas taxas de substituição nos escalões inferiores ou entre membros de pouca influência na estrutura. Por exemplo, uma empresa que conserva a mesma diretoria e grupos de gerentes no poder durante muitos anos, tem mais possibilidades de consolidar certos padrões que outras em que os dirigentes vivem sendo substituídos.*

Dentre as funções “latentes” do regramento imposto por cada organização, propostas por Gouldner em sua obra, Motta e Vasconcelos (2004, p. 286) citam que:

*ela gera espaço de negociação entre o subordinado e a hierarquia. O chefe sempre tem a possibilidade de aplicar ou não a sanção e pode negociar com o subordinado. Este pode, por sua vez, reduzir sua atividade ao mínimo, ‘escondendo-se’ atrás da regra, e limitando a sua colaboração de forma legítima. As regras não são apenas um instrumento de controle na mão da hierarquia, mas também um espaço de negociação a serviço do subordinado.*

### 3 CONCEITOS DE PODER E SUAS CONSEQUÊNCIAS

Segundo Max Weber (DREIFUSS, 1993 *apud* MAGALHÃES, 2001, p. 21), o conceito de poder diz respeito à capacidade de imposição da própria vontade, a despeito da resistência do outro, visando à consecução de um determinado objetivo ou fim estipulado pelo sujeito que impõe.

Magalhães (2001, p. 22) caracteriza o poder como fenômeno político e o subdivide em relacional (relação que se estabelece entre sujeitos ou grupos, onde o sujeito ativo impõe sua vontade ao sujeito passivo no embate do processo decisório); mensurável (por produzir resultados que podem ser percebidos); e relativo (relação que ocorre entre sujeitos e o contexto em que ambos estão inseridos). Exemplifica que “na esfera militar, o capitão tem poder sobre o tenente; mas, se este capitão for combatente e o tenente um médico, **nos assuntos referentes à sua especialidade, o oficial de patente inferior pode ter a palavra definitiva**”. (grifo nosso).

Em um dos seus *best-sellers*, Hunter (2006, p. 33) afirma que o poder, quando usado de forma arbitrária, tem a capacidade de deteriorar relacionamentos. Acrescenta que “se você impõe sua vontade, com o passar do tempo vai perceber o aparecimento de muitos sintomas desagradáveis”.

A liderança lastreada no poder há muito tempo existe e Hunter (2006, p. 34-35) exemplifica com a construção das pirâmides do Egito, onde se sabe que os pilares da administração (planejamento, organização, direção e controle), certamente, foram aplicados em sua plenitude, numa clara demonstração de poder do dominador (egípcios) sobre os dominados (escravos). Esclarece que “é preciso ter cuidado para **não se deixar dominar por ideias e modelos antigos**, que talvez tenham atendido a um propósito útil, mas que **podem não ser um bom modelo de liderança num mundo novo e em constante transformação**”. (grifo nosso).

Neste condão, Kanaane (1999, p. 25) ressalta que as organizações “necessitam adotar **posturas mais flexíveis com relação às concepções sobre poder e influência**, o que implica a adoção de estratégias compatíveis com o envolvimento e o engajamento dos trabalhadores, possibilitando a valorização do potencial humano)”. (grifo nosso).

Ao analisar as funções dos membros que exercem posições de poder em uma organização (presidente, diretor, assessor, gerente), Kanaane (1999, p. 24) afirma que os mesmos “adotam posturas utilitaristas e manipulatórias diante do trabalho, evidenciadas a partir da relação de dominação e medo, o que gera insegurança”. Assevera que:

*Tal dominação, na maioria das vezes, se manifesta de forma coercitiva, atuando diretamente sobre os respectivos níveis hierárquicos, faz prevalecer o poder burocrático, com influência na conduta dos trabalhadores. **A relação de dominação tende a ser uma constante no ambiente organizacional, acentuando ainda mais a distância entre os níveis hierárquicos.** Deve-se considerar, ainda, que o trabalho nas organizações é realizado num ambiente de poder e influência; detentores de poder, em vários graus, interagem com a autoridade. A tarefa do administrador é interpretar estas realidades corretamente e dispor de suficiente poder para influenciar a consecução dos objetivos organizacionais. (grifo nosso).*

Motta (2007b, p. 58-60) concorda que as organizações são vistas como estruturas de poder e que:

*O poder organizacional significa para um indivíduo maior controle sobre seus ganhos e perdas, e maior influência sobre comportamentos alheios e destino da própria instituição. **E esse poder tende a concentrar-se nos níveis hierárquicos mais elevados.** Assim, o poder organizacional passa a ser cobijado quase da mesma forma que o poder político. (grifo nosso).*

[...]

*Na visão da organização como arena política, **os objetivos organizacionais são na verdade objetivos de indivíduos que têm poder suficiente para impor suas preferências a outros.** (grifo nosso).*

[..]

*Como a política é inerente e inevitável no processo decisório, [Mota cita] Pettigrew, [que] vê o executivo muito mais como um ser político do que administrativo. Para ele, o processo decisório organizacional é antes de tudo uma conjunção de interesses, acomodação de conflitos e lutas de poder. (grifo nosso).*

Uma outra visão é apresentada por Tracy (1994, p. VII) ao afirmar que todo mundo quer ter poder e quem o tem, parece não ter o suficiente.

Os estudiosos da administração estratégica são chamados a atentarem para os escritos de Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000, p. 175), onde afirmam que “as organizações são compostas por indivíduos com sonhos, esperanças, ciúmes, interesses e temores” e que por muito tempo pensou-se “que os altos executivos eram agentes racionais que definiam estratégias que todas as outras pessoas adotavam, em seu papel de ‘insumos de mão-de-obra’ submissos e leais.

Por último, Santos (2006, p. 7) afirma que “a visão política indica que o exercício do poder é algo dentro de uma disputa organizacional” e que, “no entanto, não há nenhuma garantia de que aqueles que recebem poder irão usá-lo de forma inteligente ou com justiça, para seu sucesso”.

#### **4 MODELOS DE GESTÃO**

Os modelos de gestão são concebidos de acordo com os contextos sociais, políticos, econômicos e tecnológicos de cada época e, conforme ressaltado por Ferreira *et. al.* (2006, p. 147), hodiernamente,

*o que vivenciamos são empresas inseridas em contextos cada vez mais complexos e dinâmicos. Dentro desses novos parâmetros, as estruturas clássicas não são mais capazes de responder a esses ambientes instáveis e por demais incertos. Assim, a busca de modelos que quebrem os paradigmas da gestão clássica, como a formalização, a centralização e a padronização, se torna o centro das reflexões no esforço para a manutenção da eficiência e eficácia organizacional.*

Ferreira *et. al.* (2006, p. 18, 29) corroboram que “a singularidade existente nas organizações impede que qualquer modelo de gestão, por mais eficaz que possa parecer, seja considerado ideal. A adequação dos modelos às características próprias de cada organização é primordial para o sucesso da gestão”. Também, relembram os modismos nesta área, como a administração por objetivos, reengenharia, círculos de qualidade, além das “expressões como ‘vestir a camisa da empresa’, ‘buscar o homem certo para o lugar certo’, ‘obter resultados a qualquer custo’, além de outras”.

Ainda Ferreira *et. al.* (2006, p. 177) afirmam que “o sucesso das mudanças que os gestores precisam buscar em suas organizações depende, entre outros fatores, da **adoção de uma política de gestão adequada aos novos modelos de gestão**”. Ressaltam ainda que “a superação das limitações apontadas nos estudos administrativos mais tradicionais e a incorporação de ideias propostas pelas abordagens inovadoras estão relacionadas **à forma como a organização percebe as pessoas que nela trabalham**”. (grifo nosso).

O maior perigo é que, nestas mudanças, o inesperado poderá ocorrer, como, por exemplo, alguém assumir responsabilidades para qual não tenha o devido conhecimento. Sobre isso, Tracy (1994, p. 74-75) afirma que “esperar que uma pessoa desempenhe uma função sem o conhecimento e as informações adequadas é como pedir-lhe para construir uma casa sem as ferramentas necessárias. É simplesmente impossível”. A autora entende que “[...] uma das principais razões pelas quais as empresas não alcançam as metas e objetivos é o fato de atuarem [...] com base em informações incorretas e/ou insuficiente”. Conclui alertando que, muitas vezes, “a pessoa nem tem consciência de que necessita de determinadas informações ou de que as informações sequer existem”.

Aduz-se que é de suma importância que uma instituição não seja marcada por constantes rupturas em seu comando maior, pois quando o timoneiro de uma organização é substituído, o “efeito casca-

ta” das subsequentes substituições dos “postos de comando - funções de confiança” torna um fator de risco para a instituição, caso não haja planejamento para uma continuidade nos atos de gestão.

Há de se ressaltar o seguinte alerta: “a questão do poder emerge também como maior entrave a qualquer tentativa de implementação de modelos de gestão, caso não se lide com esse assunto de maneira objetiva, transparente e sem subterfúgios”. (FERREIRA *et. al.*, 2006, p. 176).

## **5 AGENCY THEORY E ASSIMETRIA DA INFORMAÇÃO**

Os escritos a seguir relatam sobre a Teoria da Agência (*Agency Theory*), também identificada como Teoria do Principal-Agente, Teoria do Agenciamento, além de envolver o conceito de Assimetria da Informação ou Assimetria Informacional.

### **5.1 Conceitos de Teoria da Agência**

A Teoria da Agência busca explicar a relação entre dois ou mais indivíduos. Segundo Hendriksen e Van Breda (1999, p. 139), “um desses dois indivíduos é um agente do outro, chamado de principal - daí o nome de teoria de agência. O agente compromete-se a realizar certas tarefas para o principal; o principal compromete-se a remunerar o agente”.

As aplicações da Teoria da Agência, reconhecida pela expressão principal-agente, não está intimamente voltada à área econômica ou contábil. Brisola (2004 *apud* OLIVEIRA *et. al.*, 2009, p. 3) ressalta que este reconhecimento não se restringe à noção de que principal é o proprietário ou acionista, e que agente é o gestor, pois esta teoria “é de caráter amplo e refere-se a diferentes relações que se estabelecem entre os diversos atores no ambiente inter ou intraempresarial ou em qualquer outro ambiente de relações humanas”.

Ao analisar os relacionamentos existentes entre o principal e o agente, Filho (2006, p. 191) argumenta que:

*A teoria da agência trata dos relacionamentos entre principal e agente. Com o crescimento das empresas, o proprietário capitalista abandonou progressivamente a atividade de gerenciamento, transferindo-a para os executivos. Essa separação deu origem aos chamados problemas de agência, ou seja, conflitos de interesse entre proprietários e executivos relacionados às diferenças de orientação entre o que os executivos, ou agentes, buscam com sua atuação na organização e aquilo que esperam os proprietários, ou principal.*

Conforme Hendriksen e Van Breda (1999, p. 139), o principal detém algumas prerrogativas importantes, como avaliar a informação, escolher o sistema de informação, e ser o determinador da função utilidade essencial. Também, afirma que “ao agente atribuem-se compromissos e obrigações assumidos em nome do principal. E, por seu desempenho na solução dos problemas a favor do principal, recebe deste, uma remuneração”.

Os compromissos a serem assumidos pelo agente normalmente acarreta em: tomada de decisões em nome do principal, garantia da ação/ execução em benefícios das partes, e o respeito e consideração à função utilidade do principal, sempre que possível. (HENDRIKSEN; VAN BREDA, 1999, p. 139).

Para Jensen e Meckling (1976 *apud* OLIVEIRA *et. al.*, 2009, p. 3), “a teoria da agência consiste na relação contratual na qual o principal encarrega o agente de prestar algum serviço em seu benefício, delegando certos poderes de decisão”. Contudo, ressalta que, “como ambas as partes são maximizadoras da utilidade, há razões para crer que existam situações nas quais os interesses sejam divergentes. Desta forma, **o principal procurará estar cercado de garantias para evitar que seus interesses sejam prejudicados**”. (grifo nosso).

De acordo com Ross (1973 *apud* OLIVEIRA *et. al.*, 2009, p. 3) “a relação de agência é normalmente entendida como um contrato através do qual

uma ou mais pessoas (principal), exigem a outra pessoa (agente) para desempenhar algum serviço no interesse dos primeiros”. Afirma, ainda, que o principal delega alguma autoridade ao agente, no processo de tomada de decisão.

Outra abordagem é apresentada por Siffert Filho (1996 *apud* OLIVEIRA *et. al.*, 2009, p. 3), onde afirma que “nas relações bilaterais entre um indivíduo (o principal) e um outro (agente), que são bastante frequentes no sistema econômico e que são o alvo analítico da teoria da agência, três condições necessárias se fazem presentes”:

*a) o agente dispõe de vários comportamentos possíveis para serem adotados. [...] Uma relação muito comum é aquela em que os sócios de uma grande empresa transferem a outra pessoa, a administração dos negócios. Este último é quem, efetivamente, detém o controle sobre os ativos financeiros que compõem o somatório dos recursos da empresa, podendo empregá-los de distintas maneiras, até mesmo se apropriando indevidamente de parte deste montante ou, simplesmente, não o aplicando de forma a maximizar o lucro dos sócios.*

*b) a ação dos agentes afeta não apenas seu próprio bem-estar, mas também o do principal, seja pelo aumento ou redução dos recursos financeiros disponíveis, aumentando o capital de giro com endividamento desnecessário, por exemplo, afetando o desempenho da organização;*

*c) as ações do agente dificilmente são observáveis pelo principal, havendo assimetria informacional entre as partes. Não é possível ao principal monitorar todos os passos do agente, tampouco identificar seu grau de compromisso em trabalhar diligentemente para maximizar o bem estar do principal.*

Corroborando a afirmativa de que “pode-se dizer que a literatura do principal-agente volta-se para a análise de como um indivíduo (o principal) estabelece um sistema de compensação (contrato) que motive outro indivíduo (o agente) a agir de acordo com o interesse do principal”. (SIFFERT FILHO, 1996 *apud* OLIVEIRA *et. al.*, 2009, p. 3).

Já Godoy (2005, p. 12-13), além de enaltecer a amplitude da aplicação da Teoria da Agência, afirma que se pode “obter as mais diferenciadas combinações” e apresenta a visão de Jensen e Meckling (1976) sobre tal amplitude e a generalidade do problema da agência:

*Um ponto importante a ressaltar é a visão [...] a respeito da generalidade do problema da agência. Ele **existe em todas as organizações** e em todos os esforços cooperativos. **Em todos os níveis de administração** nas firmas, nas universidades, em mutual companies, em cooperativas, **em autoridades governamentais** e bureaus, em sindicatos e em relações normalmente classificadas como relações de agenciamento, tais como as encontradas nas artes cênicas e no mercado imobiliário. (apud GODOY, 2005, p. 13). (grifo nosso).*

Na Tabela 1, tem-se a representação de alguns exemplos possíveis da relação de agência (principal-agente):

Tabela 1 - Relações de agência (principal-agente)

Relações		O que o Principal espera do Agente?
Principal	Agente	
Acionistas	Gerentes	Os acionistas esperam que os gerentes maximizem a sua riqueza (valor das ações).
Debenturistas	Gerentes	Os debenturistas esperam que os gerentes maximizem o seu retorno
Credores	Gerentes	Os credores esperam que os gerentes assegurem o cumprimento dos contratos de financiamento.
Clientes	Gerentes	Os clientes esperam que os Gerentes assegurem a entrega de produtos, com maior qualidade, menor tempo, maior serviço e menor custo.
Governo	Gerentes	O governo espera que os gerentes assegurem o cumprimento das obrigações fiscais, trabalhistas e previdenciárias da empresa.
Comunidade	Gerentes	A comunidade espera que os gerentes assegurem a preservação dos interesses comunitários, cultura, valores, meio-ambiente, etc.
Acionistas	Audidores Externos	Os acionistas esperam que os auditores externos atestem a validade das demonstrações contábeis, tendo como foco a rentabilidade e a eficiência.

Credores	Audidores Externos	Os credores esperam que os auditores externos atestem a validade das demonstrações contábeis, tendo como foco a liquidez e o endividamento.
Gerentes	Audidores Internos	Os gerentes esperam que os auditores internos avaliem as operações sob a ótica de sua eficiência e eficácia, gerando recomendações que agreguem valor.
Dono de Imóvel	Corretor de Imóvel	O dono de um imóvel espera que o seu corretor busque a melhor alternativa de venda.
Gerentes	Fornecedores	Os gerentes esperam que os fornecedores supram todas as suas necessidades de matérias no momento necessário e nas quantidades requisitadas.
Gerentes	Empregados	Os gerentes esperam que os empregados trabalhem com o melhor de seus esforços, atendendo todas as expectativas.

Fonte: Martinez (1998 *apud* GODOY, 2005, p. 13-14), com adaptações.

Eisenhardt (1989 *apud* ALBUQUERQUE *et. al.*, 2009, p. 4) afirma que “a teoria do agenciamento está relacionada com a resolução de dois problemas que podem vir a ocorrer na relação de agência”, que são: 1) os desejos ou objetivos do principal são conflitantes, e 2) a dificuldade/custo para o principal verificar o que o agente está fazendo de fato.

Em seqüência, se trará à tona a conceituação de Assimetria da Informação.

## **5.2 Conceitos de Assimetria da Informação**

A Assimetria da Informação “preconiza que há grupos dentro da firma, que possuem informações mais privilegiadas do que a de outros grupos”, isto é, ocorre quando dois sujeitos (principal e agente) não prestam informações equitativa, clara e entendível entre si, afastando-se mutuamente e tornando a comunicação algo inexistente (ALBUQUERQUE *et. al.*, 2009, p. 1, 4). Numa alusão ao Estado e à

Sociedade, os mesmos autores citam que “a comunicação entre o principal (sociedade) e o agente (Estado) não ocorre de forma efetiva, pela inexistência de canais de comunicação eficientes e por não haver meios efetivos de informação, sofre os fatos ocorridos na Administração Pública”.

Hendriksen e Van Breda (1999, p. 139), definem assimetria informacional, “quando nem todos os estados são conhecidos por ambas as partes e, assim, certas consequências não são por elas consideradas”.

Para Segatto-Mendes (2001 *apud* OLIVEIRA *et. al.*, 2009, p. 6-7),

*é interessante que se conheça o grau de assimetria informacional, uma vez que a capacidade de se observar o ambiente não é total, pois se o fosse, as informações seriam transparentes e nesse caso o agente poderia delinear o contexto perfeito, sem conflitos. No entanto, as informações que o principal recebe, são fornecidas em sua maioria pelo agente, o que lhe permite um controle do tipo e profundidade da informação fornecida ao principal, surgindo a possibilidade de assimetria informacional, ou seja, de agente e principal possuírem diferentes níveis de informação.*

## 6 A TEORIA DA AGÊNCIA E A POLÍCIA FEDERAL

Conforme Godoy (2005, p. 25), “toda vez que alguém - chamado agente - é posto a administrar os interesses de outro - chamado principal - surge a relação de agência”. Afirma que, pela Teoria da Agência, “principal é qualquer pessoa ou organização que quer que outra faça algum serviço para ela, em contrapartida ao agente, que é a pessoa que executa o serviço solicitado”.

Procurando clarificar a conceituação, Monsma (2000, *apud* GODOY, 2005, p. 26), ressalta que “o principal é tipicamente o dono do lugar, da matéria-prima e das ferramentas usadas no trabalho”. Declara que o principal tem autoridade sobre o agente, de maneira geral em função da relação de emprego. Após a ampla conceituação apresentada, por analogia, na Polícia Federal, se teria duas situações distintas, representadas na Tabela 2:

Tabela 2 - Relações de agência (principal-agente) na Polícia Federal

Relações		O que o Principal espera do Agente?
Principal	Agente	
Polícia Federal	Todos os Servidores	A Polícia Federal espera que todos os servidores contribuam para o alcance dos objetivos institucionais.
Delegados	Demais Servidores	Os Delegados de Polícia Federal esperam a observância do princípio da hierarquia e da disciplina.

Kanaane (1999, p. 38) infere que cada funcionário, através do sistema de comunicação existente, percebe a missão, visão de futuro, objetivos, metas a atingir e outros fatores, **à sua maneira**, de acordo com a “posição hierárquica ocupada, do nível de informações recebidas e dos graus de autoridade e de responsabilidade intrínsecos”. Ainda, afirma que:

*o nível de sinergia existente em um sistema organizacional dependerá das energias emanadas por este sistema, via intercâmbios ambientais [...]. Tais interações refletem um conjunto de possibilidades que vão desde as relações facilitadoras como cooperação, colaboração e participação, até as relações que impedem seu funcionamento adequado, ou seja, conflitos não administrados e competições exacerbadas, rivalidade, disputas pelo poder.*

[...]

*Quando se consegue criar um clima organizacional que propicie a satisfação das necessidades de seus participantes e que canalize seus comportamentos motivados para a realização dos objetivos da organização, simultaneamente, tem-se um clima propício ao aumento da eficácia da mesma.*

[...]

*Para que ocorra efetivo desenvolvimento organizacional, deve-se buscar, além do aprimoramento estritamente técnico, desenvolver a competência pessoal e interpessoal. [...] **As tendências contemporâneas em administração têm assinalado a necessidade de reestruturar as hierarquias, isto é, diminuir os níveis hierárquicos e estruturais.** (KANAANE, 1999, p. 38, 40-41). (grifo nosso).*

## **6.1 Contextualização da Polícia Federal**

Consta em seu histórico<sup>1</sup> que a Polícia Federal está subordinada ao Ministério da Justiça e, através da Direção-Geral e seus Órgãos Centrais, representados pela Diretoria-Executiva (DIREX), Diretoria de Combate ao Crime Organizado (DCOR), Diretoria de Inteligência Policial (DIP), Diretoria Técnico-Científica (DITEC), Diretoria de Gestão de Pessoas (DGP), Diretoria de Administração e Logística Policial (DLOG) e Corregedoria-Geral de Polícia Federal (COGER), gerenciam a execução das suas atribuições constitucionais, através das 27 (vinte e sete) Superintendências Regionais de Polícia Federal, sediadas nas capitais dos Estados e no Distrito Federal, e seus Órgãos Descentralizados, representados pelas Delegacias, Bases terrestres e navais, e Postos Avançados.

Na organização de cada Superintendência Regional, em sua maioria, observa-se uma replicação dos Órgãos Centrais, representados através de Delegacia Regional Executiva, Delegacia Regional de Combate ao Crime Organizado, Corregedoria Regional, Núcleo de Inteligência Policial, Núcleo de Tecnologia da Informação, Setor Técnico-Científico, Setor de Comunicação, Setor de Recursos Humanos e Setor de Administração e Logística Policial.

## **6.2 Órgão de natureza predominantemente administrativo**

Através da Portaria nº 1.300, de 04 de setembro de 2003, o Ministro de Estado da Justiça aprovou o Regimento Interno do Departamento de Polícia Federal (RIDPF), na forma do Anexo a esta Portaria, ficando a Diretoria de Administração e Logística Policial, que é um órgão de natureza predominantemente administrativo, representada conforme estrutura delineada a seguir. Contudo, para efeito de estudo, levou-se em consideração somente os locais onde o ocupante se enquadra como detentor de função do Grupo denominado Direção e Assessoramento Superior (DAS).

<sup>1</sup> *Extraído e adaptado da obra "Plano Estratégico - A Polícia Federal de 2022"*

## **I Coordenação-Geral de Planejamento e Modernização – CPLAM**

### *1.1 Divisão de Organização e Métodos - DO&M*

#### *1.1.1 Serviço de Padronização e Normalização - SEPAN*

#### *1.1.2 Serviço de Avaliação e Aperfeiçoamento Organizacional - SAORG*

### *1.2 Divisão de Planejamento e Projetos - DPP*

#### *1.2.1 Serviço de Projetos - SEPROJ*

#### *1.2.2 Serviço de Planejamento e Controle - SEPLAC*

### *1.3 Divisão de Projetos de Edificações e Obras - DEOB*

#### *1.3.1 Serviço de Fiscalização de Obras - SEFIS*

## **II Coordenação de Orçamento e Finanças – COF**

### *2.1 Serviço de Controle de Receitas - SECONTRE*

### *2.2 Serviço de Programação Orçamentária - SEPROG*

### *2.3 Serviço de Programação Financeira - SEPROFIN*

### *2.4 Serviço de Despesa de Pessoal - SEDESP*

### *2.5 Serviço de Contabilidade - SECONT*

## **III Coordenação de Administração – COAD**

### *3.1 Divisão de Licitações e Contratos - DICON*

#### *3.1.1 Serviço de Contratos e Convênios - SECC*

#### *3.1.2 Serviço de Compras - SECOM*

### *3.2 Divisão de Serviços Gerais - DSG*

### *3.3 Divisão de Material - DMAT*

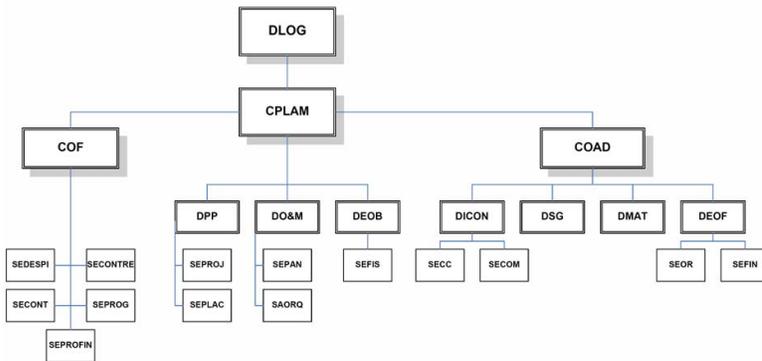
### *3.4 Divisão de Execução Orçamentária e Financeira - DEOF*

#### *3.4.1 Serviço de Execução Orçamentária - SEOR*

#### *3.4.2 Serviço de Execução Financeira – SEFIN*

Na Figura 1, temos a representação (organograma) da Diretoria de Administração e Logística Policial:

Figura 1 - Organograma da Diretoria de Administração e Logística Policial



Fonte: Regimento Interno do Departamento de Polícia Federal (RIDPF)

### 6.3 A força motriz da Polícia Federal

A Polícia Federal, conforme preceitua a atual Carta Magna, no art. 144, §1º, é um órgão “estruturado em carreira”. Internamente, num primeiro momento, visualiza-se a bipartição de duas frentes de trabalho - a atividade-meio e a atividade-fim.

Na **Atividade-fim**, os cargos que representam a **gestão** da atividade-fim são: Delegado de Polícia Federal (DPF) e Perito Criminal Federal (PCF). Os cargos que representam a **execução** da atividade-fim são: Agente de Polícia Federal (APF), Escrivão de Polícia Federal (EPF) e Papiloscopista Policial Federal (PPF).

Na **Atividade-meio**, os cargos dos servidores, ainda, não estão consolidados em carreira, isto é, pertencem ao Plano Especial de Cargos da Polícia Federal (PECPF), cujo concurso ocorreu no ano de 2004, de acordo com o Edital nº 7/2004 - DGP/DPF (BRASIL, 2004a). À época, foram recrutados profissionais para as seguintes especialidades:

- *Plano Especial de Cargos - Nível Superior (PEC-NS): Administrador, Arquiteto, Arquivista, Assistente Social, Bibliotecário, Contador, Enfermeiro, Engenheiro (Civil, de Aeronaves, de Telecomunicações, Eletricista, Mecânico),*

*Estatístico, Farmacêutico, Médico (Cardiologista, Ortopedista, Psiquiatra) Médico Veterinário, Nutricionista, Odontólogo, Psicólogo (Clínico, Organizacional), Técnico em Assuntos Culturais, Técnico em Assuntos Educacionais (Educação Física, Filosofia, Sociologia, Pedagogia), e Técnicos em Comunicação Social (Jornalismo, Relações Públicas).*

*- Plano Especial de Cargos - Nível Intermediário (PEC-NI): Agente Administrativo, Agente de Comunicação Social, Agente de Telecomunicações e Eletricidade, Auxiliar de Assuntos Educacionais, Auxiliar de Enfermagem, Desenhista, Operador de Computação, Programador, e Técnico em Contabilidade.*

Como exemplo, apresenta-se os pré-requisitos para a posse e entrada em exercício, e atribuições do cargo, previstos no edital do último concurso realizado pela Polícia Federal, de apenas um cargo de Nível Superior (Administrador):

*ADMINISTRADOR - PLANO ESPECIAL DE CARGOS (NS)*

*- Titulação: diploma, devidamente registrado, de conclusão de curso de graduação de nível superior em Administração, fornecido por instituição de ensino superior credenciada pelo Ministério da Educação, e inscrição no Conselho Regional de Administração.*

*- Atribuições: atividades de supervisão, programação, coordenação ou execução especializada em grau de maior complexidade, referentes a estudos, pesquisas, análise e projetos sobre administração pública, de pessoal, material, orçamento, organização e métodos.*

De acordo com informações colhidas no Serviço de Lotação e Movimentação<sup>2</sup>, referentes ao mês de maio de 2009, o contingente de servidores da Polícia Federal perfazia o total de 14.366 servidores, conforme Tabela 3. Contudo, neste trabalho, serão considerados somente os cargos que exijam formação superior, não fazendo parte da análise os 2.734 cargos do PEC Nível Intermediário (NI) e Nível Auxiliar (NA).

---

<sup>2</sup> Dados disponíveis na Intranet do DPF, no sítio <<http://cti.dpf.gov.br/crh/setores/slm/slm.html>>. Acesso em 30 abr. 2010.

Tabela 3 - Quantitativo de servidores da Polícia Federal (Nível Superior)

<b>CARGO</b>	<b>TOTAL</b>	<b>PERCENTUAL</b>
DPF	1.764	15,17%
PCF	938	8,06%
APF	6.544	56,26%
EPF	1.655	14,23%
PPF	468	4,02%
PEC-NS	263	2,26%
<b>TOTAL</b>	<b>11.632</b>	<b>100,00 %</b>

O cargo incluso no rol do PEC-NS que, por excelência, é tipicamente gerencial – Administrador – possuía, naquele momento, o quantitativo de 42 servidores. Assim ter-se-ia uma nova representação gráfica (Tabela 4):

Tabela 4 - Quantitativo de servidores, com ênfase no cargo de Administrador

<b>CARGO</b>	<b>TOTAL</b>	<b>PERCENTUAL</b>
DPF	1.764	15,17 %
PCF	938	8,06 %
APF	6.544	56,26 %
EPF	1.655	14,23 %
PPF	468	4,02 %
Administrador	42	0,36 %
PEC-NS	221	1,90 %
<b>TOTAL</b>	<b>11.632</b>	<b>100,00 %</b>

Ao voltar-se à gênese histórica da Administração, mais precisamente à Teoria Clássica, será lembrado que no início do Século XX o principal expoente dessa Teoria, Henri Fayol, que se caracterizou pela ênfase na estrutura que uma organização deveria possuir para ser eficiente, apregoava que o ato de administrar constituía-se do processo administrativo, que seria composto pela previsão, organização, comando, coordenação e controle, localizáveis no trabalho do administrador em qualquer nível ou área de

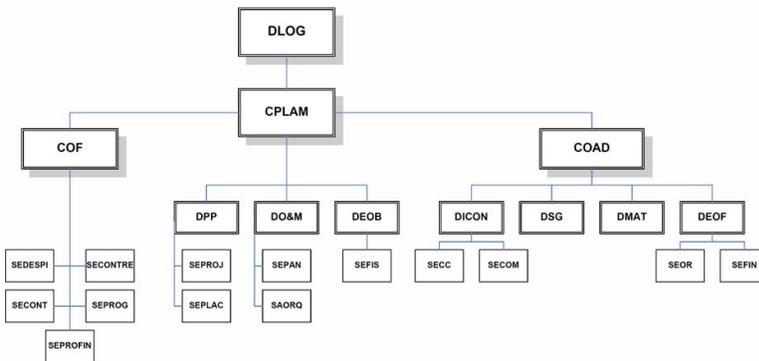
atividade da empresa. Chiavenato (2008, p. 40) corrobora afirmando que “tanto o diretor, o gerente, o chefe, como o supervisor, cada qual em seu respectivo nível, desempenham atividades de previsão, organização, comando, coordenação e controle, como atividades administrativas essenciais”.

Numa rápida análise, infere-se que há um quantitativo extremamente reduzido de servidor (Administrador) cujas atribuições propostas para o cargo estão prescritas no Edital nº 7/2004 - DGP/DPF (BRASIL, 2004a), que compreendem “atividades de supervisão, programação, coordenação ou execução especializada em grau de maior complexidade, referentes a estudos, pesquisas, análise e projetos sobre administração pública, de pessoal, material, orçamento, organização e métodos”.

## 7 OCUPAÇÃO DOS CARGOS GERENCIAIS

Inicialmente, o organograma da Diretoria de Administração e Logística Policial (DLOG) será rerepresentado na Figura 2, para uma correlação com os lotacionogramas que retratam dois momentos distintos.

Figura 2 - Organograma da Diretoria de Administração e Logística Policial



Fonte - Regimento Interno do Departamento de Polícia Federal (RIDPF)



Considerando a DLOG como um órgão de natureza predominantemente administrativo, verifica-se que das 25 (vinte e cinco) funções gerenciais constantes no último organograma (Figura 6), 48% estão ocupados por DPF e PCF (8 e 4, respectivamente), 24% por APF e EPF (2 e 4, respectivamente) e 28% por Engenheiro, Técnico Contábil e Agente Administrativo (1, 1 e 5, respectivamente). Em suma, atualmente, 72% das funções gerenciais estão sendo exercidas por servidores policiais.

## 7.1 Aplicabilidade da Teoria da Agência

Como coroamento da analogia feita no item “A Teoria da Agência e a Polícia Federal”, percebe-se que, considerando a atual cultura organizacional vivida na Polícia Federal, o cargo que possui poderes necessários para o exercício de ações políticas é o de Delegado de Polícia Federal que, culturalmente, é o superior hierárquico dos demais.

Retornando aos conceitos da Teoria da Agência, Monsma (2000 *apud* GODOY, 2005, p. 26) ressalta que “o principal é tipicamente o dono do lugar, da matéria-prima e das ferramentas usadas no trabalho”. Declara que o principal tem autoridade sobre o agente, de maneira geral em função da relação de emprego. Em um primeiro momento, teríamos a situação apresentada na Tabela 5, onde a Polícia Federal (instituição) representaria o papel de Principal e os servidores (policiais e administrativos) representariam o papel de Agente.

Tabela 5 - Relação de agência, tendo a instituição Polícia Federal como principal

Relações		O que o Principal espera do Agente?
Principal	Agente	
Polícia Federal	Todos os Servidores	A Polícia Federal espera que todos os servidores contribuam para o alcance dos objetivos institucionais.

Ao lembrar outro conceito, tem-se a assertiva de Godoy (2005, p. 25) que “principal é qualquer pessoa ou organização que quer que outra faça algum serviço para ela, em contrapartida ao agente, que é a pessoa que executa o serviço solicitado”.

Ao analisar o último conceito apresentado, considerando a cultura organizacional que permeia a Polícia Federal, infere-se que esta classificação poderia ser desdobrada em um novo conceito, visto que o cargo de Delegado de Polícia Federal vislumbra-se como o que detém “poderes necessários para o exercício de ações políticas”. Daí, se teria a seguinte representação (Tabela 6):

Tabela 6 - Relação de agência, tendo os detentores do cargo de Delegado de Polícia Federal como principal

Relações		O que o Principal espera do Agente?
Principal	Agente	
DPF	PCF	Os Delegados de Polícia Federal esperam que os demais servidores reconheçam o princípio da hierarquia e da disciplina, o que permitiria (e justificaria) a ocupação total das funções gerenciais (tanto policiais, quanto administrativas).
	APF	
	EPF	
	PPF	
	Administrativos	

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final desse estudo, foi possível visualizar a estrutura organizacional e sua ocupação, através do mapeamento das funções e das relações gerenciais existentes em parte da Diretoria de Administração e Logística Policial (DLOG), levantando alguns dados sobre os atuais ocupantes dos cargos diretivos, as ações decorrentes da cadeia hierárquica, além de alguns aspectos de cultura e clima organizacional.

Verificou-se a predominância de servidores policiais nas funções gerenciais, sendo que a prioridade para essa assunção é dada aos ocupantes de cargos de Delegado de Polícia Federal (DPF) e Perito Criminal Federal (PCF). Ainda, verificou-se que, em um período de

13 (treze) meses, a Coordenação de Administração (COAD) deixou de ter no exercício de funções gerenciais 4 (quatro) servidores do Plano Especial de Cargos, isto é, foram substituídos na chefia da Coordenação e de três Divisões, sendo latente a possibilidade de novas substituições. Há de se ressaltar que esta Coordenação envolve atividades extremamente técnicas, como licitações, contratos, logística, administração de materiais, de patrimônio e de compras, todas, predominantemente administrativas.

Numa visão holística, percebeu-se a inexistência de políticas que permitam a valorização dos ocupantes dos cargos administrativos, a adequação do servidor à função (verificando a existência de compatibilidade com a formação acadêmica ou experiência progressiva), o fomento para surgimento de novos líderes, com critérios de escolha para ocupação das funções gerenciais baseados na competência. Por não haver dispositivos claros que propiciem a ascensão meritocrática, abre-se caminho para ruídos no relacionamento entre superior, subordinado e entre os pares, o que afeta a confiança mútua e a delegação de autoridade.

É válido ressaltar que se um gestor atuar em ambiente tenso, com clima de insegurança, amedrontamento e risco de se perder a função, certamente se tornará apático, impedido de ser um agente transformador da realidade, por temer a possibilidade de retaliação profissional ou funcional, quando alguma ação proposta ou implementada venha ferir interesses de algum cargo hierarquicamente superior.

Dentro desse contexto, o objeto de estudo encontrou amparo na Teoria da Agência para correlacionar este fenômeno, onde se percebeu que os ocupantes de um cargo passam a agir como Principal e os ocupantes dos demais cargos, como Agente.

Sob o aspecto da modernização administrativa, o presente

objeto de estudo concentrou-se apenas na Diretoria de Administração e Logística Policial, não abarcando os demais Órgãos Centrais e Descentralizados (as Superintendências Regionais, com ênfase nos Serviços de Logística, que são os responsáveis pelas atividades administrativas), deixando de refletir o “macro-ambiente Polícia Federal”. Assim, este trabalho deverá ser considerado apenas um intróito, na esperança de se ter aberto uma senda para que surjam novos estudos e novas pesquisas, no intuito de que haja, sempre, a supremacia do interesse público.

*JOSIAS RODRIGUES ALVES*

*Administrador, Especialista em Supervisão Escolar e em Gestão da Administração Pública.*

*E-mail: adm.josias@gmail.com*

### **ABSTRACT**

The present work aims to describe the managerial structure of the Board of Administration and Police Logistics, in the Brazilian Federal Police, investigating the correlation between the precepts that rule the modernization in the public administration and the practices and profiles of the occupants of management positions, on the levels of Coordination, Division and Service. Based on published data about public administration the theoretical structure that identifies, delimits and classifies the levels and the managerial relations carried out in the system studied has been initially raised. It has also been analyzed the relationship between power and submissiveness that exists among the positions in the core activity, hierarchically stratified into managers and executors, as well as the consequent implications on the occupation of management positions. This is a theoretical, empirical and explorative paper, with basis on the panoramic view of the modernization in the Brazilian public administration, the theory of the organizations, the concepts of power, the agency theory, information asymmetry and hierarchy. It is noteworthy that, considering the amplitude and complexity, there is no pretension to exhaust the issue of this work.

Keywords: Public Administration. Management. Hierarchy. Administrative modernization. Power. Agency Theory.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Edição Especial Comemorativa 1967-2007, p. 67-86, 2007.
- ALBUQUERQUE, João H. M., et. al. *Um estudo sob a óptica da teoria do agenciamento sobre a accountability e a relação Estado-sociedade*. Disponível em < <http://www.congressosp.fipecafi.org/artigos72007/660.pdf>>. Acessado em: 20 mar. 2010.
- BRASIL. *Lei nº 11.538, de 8 de novembro de 2007*. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11538.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11538.htm)>. Acessado em: 30 mar. 2010.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria nº 51, de 23 de março de 2004. *Diário Oficial da União*. Seção 1, nº 61, 30 mar. 2004, p. 190
- \_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Federal. *Edital nº 07/2004 - DGP/DPF*, de 29 de abril de 2004. Disponível em: <<http://www.dpf.gov.br/centrais/corec/editais/edital07-2004.pdf>>. Acessado em: 30 mar. 2009.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Federal. *Edital nº 24/2004 - DGP/DPF*, de 15 de julho de 2004b. Disponível em: <<http://www.dpf.gov.br/centrais/corec/editais/edital2004pfabt.pdf>>. Acessado em: 30 mar. 2009.
- CHIAVENATO, Idalberto. *Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações*. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Introdução à Teoria Geral da Administração*. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.
- CURY, Antônio. *Organização e Métodos: perspectiva comportamental & abordagem contingencial*. 4. ed., São Paulo: Atlas, 1988.
- FERREIRA, Victor C. P. et. al. *Modelos de gestão*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- FILHO, Joaquim R. F. A utilização de práticas de governança corporativa em fundos de pensão no Brasil. In: MOTTA, Paulo R.; PIMENTA, Roberto; TAVARES, Elaine M. (Org.). *Novas Idéias em administração*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- FLAUZINO, Dulce P.; BORGES-ANDRADE, Jairo E. Comprometimento de servidores públicos e alcance de missões organizacionais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, nº 2, p. 253-273, mar./abr. 2008.
- FROES, César; MELO NETO, Francisco P. *Administração pública*. Rio de Janeiro: UCB/CEP, 2007.

- GODOY, Paulo de. *Teoria da agência e os conflitos organizacionais: a influência das transferências e das promoções nos custos de agência em uma instituição bancária*. 2005. 135f. Dissertação (Mestrado em Administração) - UNIVALI, Universidade do Vale do Itajaí. Bigaçu, SC. Disponível em <[http://www6.univali.br/tede/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=91](http://www6.univali.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=91)>. Acessado em: 19 jan. 2009.
- GONDIM, Sônia M. G.; SILVA, Narbal. Motivação no Trabalho. In: ZANELLI, José C.; BORGES-ANDRADE, Jairo E.; BASTOS, Antônio V. B. (Org.). *Psicologia, organizações e trabalho no Brasil*. Porto Alegre: Artmed, 2004.
- GUIMARÃES, Tomas de Aquino. A nova administração pública e a abordagem da competência. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n° 3, p. 125-140, maio/jun. 2000.
- HENDRIKSEN, E. S.; VAN BREDA, M. F. *Teoria da Contabilidade*. São Paulo: Atlas, 1999.
- HUNTER, James C. *Como se tornar um líder servidor*. Rio de Janeiro: Sextante, 2006.
- KANAANE, Roberto. *Comportamento humano nas organizações: o Homem rumo ao século XXI*. 2. ed., São Paulo: Atlas, 1999.
- LOIOLA, Elizabeth, et. al. Dimensões básicas de análise das organizações. In: ZANELLI, José Carlos; BORGES-ANDRADE, Jairo Eduardo; BASTOS, Antônio Virgílio Bittencourt (Org.). *Psicologia, organizações e trabalho no Brasil*. Porto Alegre: Artmed, 2004.
- MAGALHÃES, José A. F. *Ciência Política*. Brasília, Vestcon, 2001.
- MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n° 1, p. 61-82, jan./fev. 2008.
- \_\_\_\_\_. *Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. *Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico*. Porto Alegre: Bookman, 2000.
- MOTTA, Fernando C. P.; VASCONCELOS, Isabella F. G. *Teoria Geral da Administração*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.
- MOTTA, Paulo R. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Edição Especial Comemorativa 1967-2007, p. 87-96, 2007a.
- \_\_\_\_\_. *Gestão contemporânea: a ciência de a arte de ser dirigente*. 16. ed., Rio de Janeiro: Record, 2007b.

OLIVEIRA, Everaldo L.; SPESSATTO, Giseli; BEZERRA, Francisco A. *Análise da produção científica brasileira sobre teoria da agência e assimetria da informação apresentada nos congressos da USP e ENANPAD no período de 2004 a 2007.*

Disponível em <<https://www.furb.br/especiais/download/233988-530913/CUE0092008.pdf>>. Acessado em: 21 jan. 2009.

PEREGRINO, Fernando Otávio de Freitas. *A Nova Administração Pública no Brasil (1995/2009): Uma Avaliação do Modelo de Organização Social na área da Ciência & Tecnologia.* 2009. 100f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção).

UFRJ/COPPE. Rio de Janeiro. Disponível em <[http://cbpfindex.cbpf.br/publication\\_pdfs/TESE060809-vF.2009\\_11\\_05\\_18\\_30\\_30.pdf](http://cbpfindex.cbpf.br/publication_pdfs/TESE060809-vF.2009_11_05_18_30_30.pdf)>. Acessado em 22 maio 2010.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. *Introdução à Gestão Pública.* 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2006

TRACY, Diane. *10 passos para o empowerment: um guia sensato para a gestão de pessoas.* Rio de Janeiro: Campus, 1994.