



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
**MESTRADO PROFISSIONAL EM ECONOMIA E GESTÃO
DO SETOR PÚBLICO**

**DESCENTRALIZAÇÃO GEOGRÁFICA DE INSTITUIÇÕES
PÚBLICAS: UM MODELO TEÓRICO**

ANDREA BOSSLE DE ABREU

Brasília

2016

ANDREA BOSSLE DE ABREU

**DESCENTRALIZAÇÃO GEOGRÁFICA DE INSTITUIÇÕES
PÚBLICAS: UM MODELO TEÓRICO**

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do título de Mestre em Economia e Gestão do Setor Público do programa de Pós-Graduação em Economia - Departamento de Economia da Universidade de Brasília.

Orientadora: Profa. Dra. Andrea Felipe Cabello

Brasília

2016

ANDREA BOSSLE DE ABREU

**DESCENTRALIZAÇÃO GEOGRÁFICA DE INSTITUIÇÕES
PÚBLICAS: UM MODELO TEÓRICO**

Comissão Examinadora:

Prof^a Dra. **Andrea Felipe Cabello (orientadora)**
Departamento de Economia – UnB

Prof. Dr. Antônio Nascimento Júnior
Departamento de Administração - UnB

Prof. Dr. Marcelo Driemeyer Wilbert
Departamento de Contabilidade – UnB

Brasília, 22 de setembro de 2016.

À minha família: razão da minha vida

AGRADECIMENTOS

Devo esse agradecimento a muitas pessoas que me apoiaram ao longo desse trabalho.

À minha orientadora, Prof^a. Dra. Andrea Felipe Cabello, o meu mais profundo agradecimento por tudo: por acreditar na minha ideia, por compreender melhor o que eu queria dizer do que eu mesmo era capaz, pelos direcionamentos assertivos em cada encontro, pela paciência e persistência.

Aos professores membros da banca examinadora, agradeço pela disponibilidade de avaliar o meu trabalho.

Ao Ipea, por disponibilizar aos seus servidores essa parceria com a UnB e oferecer esse curso tão apropriado para o nosso desenvolvimento profissional e pessoal.

Aos colegas do Editorial do Ipea, pela compreensão em minhas ausências.

Ao Salvador Werneck, por me incentivar a participar do processo seletivo desse mestrado, auxiliando na elaboração de todas as etapas iniciais.

E, principalmente, a minha família: marido, filhas, irmã, pai e mãe. Apoio incondicional em cada etapa.

RESUMO

O processo de descentralização geográfica tende a dar mais agilidade às tomadas de decisão e deixar a organização mais próxima dos usuários de seus produtos e serviços. Entretanto, essa alternativa não é adequada para todas as organizações. Nesse sentido, essa dissertação tem por objetivo avaliar em que situação a descentralização em unidades dispersas geograficamente é a forma mais eficiente para as organizações públicas se estruturarem. Para atender a esse propósito, esse estudo desenvolveu um modelo teórico que avalia fatores que podem influenciar a eficiência de uma unidade descentralizada, utilizando-se além dos conceitos ligados ao desenho de uma estrutura organizacional, as teorias da Nova Economia Institucional. O framework adotado foi o modelo teórico de centralização e descentralização proposto por Vasconcellos (1979). Como contribuição, o presente estudo sugere a inclusão do elemento condicionante “Organização” e a adaptação dos fatores a serem analisados à realidade do setor público.

Palavras-chave: estrutura organizacional, centralização e descentralização, administração pública, teoria da agência e teoria dos custos de transação.

ABSTRACT

Geographical decentralization tends to speed up the decision-making process and bring the organization closer to its product and service users. Nonetheless, this alternative is not adequate for all organizations. Hence, this dissertation is geared towards evaluating when the process of decentralization into geographically spread unities is the most efficient form for public organizations to structure themselves. In order to achieve such a purpose, this study has developed a theoretical model that evaluates factors that may influence the efficiency of a decentralized unity. It does so by making use of concepts regarding the design of an organizational structure, and by making use of New Institutional Economics theories. The framework that guides this study is the theoretical model of centralization and decentralization elaborated by Vasconcellos (1979). As a contribution, this dissertation suggests the inclusion of the conditioning element 'Organization' as well as the adaptation of factors analyzed herein to the reality of the public sector.

Keywords: organizational structure, centralization and decentralization, public administration, agency theory and transaction cost economics.

LISTA DE FIGURAS

3.1: Elementos da estrutura organizacional	38
3.2: Forças que impelem a organização para a centralização ou descentralização	47
3.3: Forças para a centralização e descentralização	48
4.1: Fatores condicionantes da descentralização – modelo proposto por Vasconcellos (1979)	54
4.2: Condicionantes e fatores para a descentralização de organizações públicas	63

LISTA DE QUADROS

4.1: Análise da configuração da empresa e predisposição para descentralização	64
4.2: Análise dos fatores de organizações públicas já descentralizadas geograficamente	66

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL E O SETOR PÚBLICO	14
2.1. Teoria da Firma	14
2.2. Teoria dos Custos de Transação	17
2.2.1. Custos de transação	18
2.2.2. Contratos	21
2.3. Teoria da Agência	23
2.3.1. Custos de agência e relação de agência	24
2.3.2. Premissas para a melhor configuração dos contratos, de acordo com a Teoria da Agência	26
2.4. Custos de transação e relação de agência no setor público	28
2.5. Conclusão	32
3. ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS E DESCENTRALIZAÇÃO GEOGRÁFICA	34
3.1. Estruturas Organizacionais	35
3.1.1. Elementos de uma estrutura	37
3.1.2. Elementos condicionantes	38
3.1.3. Tipologia das estruturas	40
3.1.4. Departamentalização	41
3.2. Descentralização Geográfica	42
3.2.1. Vantagens e desvantagens da descentralização geográfica	43
3.2.2. Condicionantes de uma descentralização geográfica	48
3.2.3. Descentralização do processo decisório	50
3.3. Conclusão	50
4. PROPOSTA DE MODELO TEÓRICO	52
4.1. Modelo teórico de Vasconcellos (1979)	52
4.2. Limitações do modelo	55
4.2.1. Características das organizações públicas	55
4.3. Proposta de modelo	59
4.4. Aplicação do modelo em instituições públicas	63
4.5. Algumas considerações a respeito da descentralização das unidades	67
4.5.1. Assimetria de informação	68
4.5.2. Custos das unidades descentralizadas	68
4.5.3. Resistência às mudanças	69
4.6. Conclusão	69
5. CONCLUSÃO	70
REFERÊNCIAS	73

1. INTRODUÇÃO

A eficiente aquisição de bens e serviços em qualquer organização fará com que ela atinja seus objetivos com menos desperdício de recursos financeiros e materiais e com maior satisfação dos seus clientes. E a estrutura de uma organização, se definida conforme os seus objetivos estratégicos, é um elemento catalisador dessa eficiência. A partir dessa premissa, a presente dissertação, tem, como tema, o estudo da dispersão geográfica de instituições federais da Administração Pública Direta e Indireta.

Em momentos de crise, onde o ambiente externo é incerto e desfavorável, as organizações (tanto públicas quanto privadas) são obrigadas a rever as suas estratégias e modelos de gestão, a fim de criar condições para se adaptar ao novo cenário. Como consequência, uma boa parte das instituições opta por um processo de reestruturação organizacional, por acreditar que uma nova forma de disposição das atividades e unidades pode sustentar a adaptação às novas condições ambientais (Oliveira e Ávila, 1999).

A partir da década de 1990, verificou-se uma grande adoção do modelo de gestão com a descentralização administrativa em unidades de negócio. Estudos desta época apontam inúmeras vantagens para este modelo de estrutura e alguns desafios que podem levar ao fracasso ou sucesso desse tipo de formatação.

Atualmente, o Brasil, e em especial a Administração Pública, está vivendo um novo período de crise, que traz, como consequência, a necessidade de se repensar os modelos de gestão atualmente utilizados, a fim de readequar as estruturas das instituições públicas e torná-las mais enxutas e eficientes. Tal estratégia deve buscar uma maior efetividade na prestação de serviços públicos e maior eficácia da gestão pública, pois numa situação de escassez e morosidade no repasse de recursos, o controle de gastos e a busca por uma maior eficiência têm que ser perseguidos pelas organizações. E, um novo olhar sobre como as organizações estão estruturadas, aliado ao surgimento de novas tecnologias, pode contribuir com a identificação de melhores formas para o aproveitamento dos recursos públicos.

Em termos legais, o arcabouço jurídico brasileiro, que normatiza a organização da administração pública possibilita vislumbrar a descentralização dos serviços públicos de diversas formas, levando em consideração a manutenção ou não das competências e poderes dentro de um mesmo órgão, apenas mantendo o vínculo hierárquico ou com a transferência para outros órgãos, esferas de governo, para a sociedade civil e setor

privado. Resumidamente, então, o Estado, para prestar as atividades estabelecidas pela Constituição, pode atuar de duas formas: diretamente, através da administração direta, ou indiretamente, com a criação de entidades a ele vinculadas ou com a transferência para o setor privado.

Assim, na Administração Pública Federal brasileira, encontramos várias formas das instituições públicas se organizarem, a fim de atender a sua missão e servir a população na prestação de serviços públicos.

O nível que uma organização deve ser descentralizada sempre foi um tema que levou a uma série de discussões, principalmente em relação à delegação de autoridade. Desde que esse assunto foi colocado em pauta (a partir da década de 1950), a posição era de que delegação de autoridade deveria ser feita e para isso havia uma série de vantagens tanto de ordem ideológica quanto administrativa.

Segundo Bresser-Pereira (2004), a descentralização foi uma alternativa encontrada para resolver o aumento da complexidade da administração e que buscava, como todos os atos de uma administração racional, aumentar a eficiência da organização.

Entretanto, como apontam alguns estudos, vinculados principalmente à Teoria da Contingência,¹ a descentralização não pode ser vista como uma solução que atenda a todas as organizações, pois não existe uma estrutura organizacional única que sirva universalmente. Acrescenta-se a isso a dificuldade de se conseguir identificar o nível que deve ser feita essa dispersão.

Identificar que fatores podem levar ao fracasso ou sucesso na implementação de uma mudança estrutural pode encurtar a trajetória que uma organização precisa percorrer e evitar que recursos sejam mal aproveitados. Nesse sentido, essa dissertação é norteada pelo seguinte problema de pesquisa – **como identificar os fatores que uma organização pública deve analisar para decidir pela descentralização geográfica** – e tem como objetivo geral, **propor um modelo teórico que permita avaliar em que situações a descentralização é mais adequada**. Para isso, utilizou-se, como metodologia, a pesquisa bibliográfica.

Este estudo está organizado em cinco capítulos, sendo o primeiro essa introdução, que procura apresentar a contextualização e relevância do tema, bem como o problema de pesquisa e o objetivo geral.

¹ Segundo a Teoria da Contingência, não há um modelo único para a gestão das organizações, que precisa avaliar as interações entre ambiente, estratégia, estrutura e tecnologia para definir a melhor forma de se organizar para atingir suas metas e objetivos (Fagundes *et al.*, 2010).

No segundo capítulo, é apresentada uma revisão de literatura sobre as teorias da Nova Economia Institucional, que permite compreender melhor a relação contratual existente entre a matriz e as unidades descentralizadas, onde uma é responsável para executar uma tarefa que lhe foi delegada por outra, fazendo surgir conflitos de interesse e custos que são decorrentes da assimetria de informação, do comportamento dos indivíduos e das características das organizações.

No terceiro capítulo, é feita uma revisão da literatura sobre estruturas de organização, seus elementos constituintes e fatores condicionantes, e descentralização geográfica das organizações, trazendo conceitos que contribuem para o desenvolvimento desse trabalho e que serão utilizados para a construção do modelo proposto.

Já o quarto capítulo apresenta uma proposta para avaliação de uma descentralização geográfica das organizações públicas, utilizando como referência, o modelo desenvolvido por Vasconcellos (1979) que foi enriquecido pelos fundamentos da Nova Teoria Institucional. Essa abordagem foi desenvolvida por entender que a construção teórica de Vasconcellos não considera as ideias de oportunismo e os conflitos resultantes da delegação que é feita da matriz para as unidades, elementos desencadeadores de uma série de custos que podem impactar na eficiência e efetividade de uma organização, principalmente as do setor público, cujas características contribuem para o surgimento de conflitos de interesses e assimetrias de informação.

No último capítulo, é apresentada a conclusão desse trabalho, bem como algumas recomendações para possíveis estudos.

2. NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL E O SETOR PÚBLICO

Neste capítulo será apresentada uma revisão da literatura relativa às teorias da Nova Economia Institucional e seus principais conceitos, com o objetivo de explicar como as características internas das organizações afetam os processos econômicos, tendo em vista que o que se produz é, em grande parte, consequência de decisões tomadas no interior das instituições.

Jensen e Meckling (2008) defendem que a organização é um local onde ocorrem diversas transações e há uma rede complexa de contratos estabelecidos entre agentes e principais. Uma organização pública precisa ser enxergada da mesma forma, com diversos arranjos que podem gerar mais ou menos custos, provocando conflitos de agência que, em virtude da complexidade desse setor, dificultam a utilização de instrumentos de gestão disponíveis nos outros tipos de organizações (Fontes Filho, 2003).

Por compreender que a estrutura de uma organização é fator maximizador da eficiência organizacional se utilizada como ferramenta de auxílio na redução de custos de agência e transação, será feita, nesse capítulo, uma breve revisão sobre essas teorias e seus principais componentes. Feito isso, será apresentada uma análise do setor público, identificando os principais atores atuantes e suas relações e os motivadores dos custos de transação que são percebidos nesse segmento.

2.1 TEORIA DA FIRMA

Segundo Dantas, Kertsnetzky e Prochnik (2013), a firma é um espaço alternativo ao mercado para contratação de fatores com uma relevante diferença: enquanto no mercado as contratações são feitas repetidamente e há uma alocação de recursos flexível que responde às mudanças e acompanha predominantemente as sinalizações de preço, na firma há uma determinação hierárquica interna que estabelece o destino que será dado aos recursos, propiciando um vínculo mais duradouro entre os fatores de produção.

Em ambas as situações existem vantagens e desvantagens. Nas firmas, mesmo que possa implicar custos rígidos, há uma economia nos custos de transação, pois os contratos mais duradouros fazem com que elas não precisem recorrer ao mercado para cada utilização dos fatores de produção. Entretanto, essa economia não é indefinida. Coase (1937), em seu trabalho seminal, afirma que há um tamanho ótimo para a firma, acima

disso, as deseconomias decorrentes do surgimento de ineficiências gerenciais passam a ser maiores que a economia que se tem nos custos das transações feitas internamente.

Uma das principais diferenças percebidas entre o mercado e uma firma é a relação hierárquica estabelecida dentro das organizações. Ela permite transações mais duradouras que, por sua vez, geram uma redução de custos de transação. Entretanto, segundo Pondé (2013), pode, também, gerar algumas distorções burocráticas, como por exemplo:

- a) Utilização pelos gestores dos recursos das empresas para perseguir metas próprias. Muitas vezes as decisões internas (operacionais e de investimento) estão sujeitas a influências de aspectos políticos, possibilitando o surgimento de inúmeros conflitos de interesse.
- b) A dificuldade de se fazer mudanças estruturais, tendo em vista que as pessoas que estão no poder não possuem interesse real em mudar o “*status quo*” e ameaçar a posição de alguns grupos, fazendo com que as alterações não sejam tão rápidas como seriam se fossem feitas no mercado.

Observa-se ainda que, em estruturas hierárquicas, há uma assimetria na autoridade, pois, segundo Peres (2007), os direitos dos subordinados são, em geral, vagos. Em troca de salário e perspectivas profissionais, o empregado reconhece o direito do superior de definir parâmetros para execução das tarefas, atribuir critérios de avaliação e estabelecer condições de trabalho. Essas variáveis estão intrinsecamente relacionadas ao ambiente institucional da organização, e dependem da visão, crenças ideológicas, tipos de liderança e normas sociais, impactando profundamente a conduta dos indivíduos.

Mas, mesmo com essas desvantagens, percebem-se benefícios na hierarquia. Uma delas é a ausência da necessidade de se antecipar todas as possibilidades de eventos futuros, tampouco as medidas que precisam ser adotadas para evitar as consequências indesejadas. Assim, os riscos relacionados à racionalidade limitada dos agentes são minimizados. Outra vantagem dessa relação é que os contratos podem ser de longo prazo, o que reduz o risco onde existe especificidade de ativo.

De acordo com a Teoria da Firma, a empresa é um lugar que economiza custos de transação até o seu tamanho ótimo e ela pode se apresentar de várias formas. Williamson (1975 *apud* Dantas, Kertsnetzky e Prochnik, 2013) e Chandler (1962 *apud* Dantas, Kertsnetzky e Prochnik, 2013), propõem dois formatos: o unitário e o multidivisional. No primeiro, a empresa se organiza de acordo com as funções exercidas e as divisões são reflexos das atividades específicas de cada uma delas (produção, *marketing*, finanças etc.). Estas áreas envolvem-se na produção de acordo com as características e a linha de

produtos. Podem, como risco potencial, gerar conflitos na disputa dos recursos disponíveis, e, assim, negligenciar as oportunidades que surgem em cada um dos respectivos mercados.

Já no formato multidivisional, há uma grande diversidade de maneiras para as empresas se estruturarem a partir de critérios como tipo de produto, região geográfica, características de consumidores, e etc. Cada uma dessas divisões funciona de forma unitária, com determinada autonomia para tomada de decisões locais relativas aos preços e produção, mas mantendo decisões cruciais – como as políticas, estratégicas e vinculadas à distribuição de recursos – sob a responsabilidade da unidade central.

Para Pondé (2013), empresas multidivisionais são organizadas de tal forma que cada divisão possui, se não todas, a grande parte das atividades necessárias a sua atuação. A sua subordinação ao escritório central é no sentido de seguir aquilo que é estabelecido como estratégia de médio e longo prazo para toda a empresa.

A empresa multidivisional é produto da tentativa de estabelecer a concorrência entre as divisões e assim aumentar a eficiência. Além disso, desconcentra do órgão central a tomada de decisão, diminuindo a tensão decorrente do aumento do volume e da administração das operações, possibilitando a redução dos custos de transação, através de três elementos básicos que alteram os sistemas de gestão:

- a) a separação da responsabilidade na tomada de decisões estratégicas e operacionais;
- b) a criação de aparatos de controle para efetivo monitoramento do desempenho das divisões; e
- c) a centralização do fluxo de caixa e a distribuição de recursos de acordo com os objetivos estratégicos da empresa e possibilidades de expansão.

Apesar de ser uma forma que tende a diminuir os custos de transação ao gerar mais eficiência, a estrutura multidivisional não os elimina e ainda faz surgir um dilema relacionado ao grau de descentralização do processo decisório: em que nível deve haver a descentralização da tomada de decisão sem possibilitar que o oportunismo gere divergências no comportamento dos diversos grupos (e um conseqüente aumento dos custos de transação).

Outro aspecto que surge com essa disposição de atividades está relacionado ao conhecimento tácito. Como não é transmitido e compartilhado por meio de uma linguagem formal, necessita de relações interpessoais para que seja disseminado. Os elementos tácitos de boa parte do conhecimento das empresas são uma das causas da

dificuldade de transmissão de informações contextuais e locais e que, assim, justifica a transferência de poder decisório.

Assim, a multidivisionalização seria uma forma de descentralizar o processo decisório sem que a conduta possibilite o oportunismo. Entretanto, no momento que se separa em duas partes, há de se observar a relação de agência que pode ser estabelecida entre as unidades.

2.2 TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO

A Economia de Custos de Transação, segundo Balestrim e Porporatti (2007), é a teoria que procura explicar com maior realismo os arranjos existentes nas organizações.

Essa teoria é baseada nos estudos de Williamson (1981), que, segundo Faria *et al.* (2010), defendia a ideia de que a unidade de medida básica é a transação (e não um atributo específico como preço ou qualidade) e que há custos para transacionar um produto e serviço além dos custos de produção: os custos de transação, gerados pelos contratos feitos no mercado ou internamente pelas firmas, e que são associados à administração do sistema econômico e não aos custos que estão ligados à produção propriamente dita (Balestrim e Porporatti, 2007). Williamson defendia, também, que estes custos de transação podem ser maiores ou menores, em função de atributos vinculados aos agentes econômicos ou às transações propriamente ditas.

Na visão dessa teoria, as organizações buscam meios para minimizar os custos a fim de conseguir maximizar suas atividades. Entretanto, assim como no mercado há situações que não se operam em condições perfeitas (falhas de mercado), há, internamente nas organizações, situações que aumentam os custos, pois segundo Peres (2007), sempre que houver custos de monitoramento, negociação e coordenação, aumentam-se os custos de administração para que os contratos sejam concretizados de forma satisfatória para as partes e eficaz para a administração. Cabe a cada organização viabilizar mecanismos que diminuam seus custos, pois não existem *a priori* arranjos organizacionais superiores aos demais.

Além disso, essa teoria reconhece que uma organização deve ser dirigida levando em consideração a política, ideologia, definição de objetivos e não apenas observando os incentivos econômicos e estruturas formais, ou seja, o funcionamento de uma organização não depende só do ambiente econômico, mas também do ambiente institucional, da existência dos custos de transação e de como as falhas de mercado interferem na organização.

2.2.1 Custos de transação

Até a publicação do artigo “The Nature of the Firm”, de Coase (1937), a teoria econômica só tratava dos custos de produção e, apesar de já haver indícios de outros gastos relacionados aos atos de comprar e vender, estes eram negligenciados. A partir da formulação da questão básica “por que existem firmas?”, ou seja, por que há organizações executando grande parte do processo produtivo em vez do mercado fazê-la, começou a se considerar como relevante analisar em que condições estes outros custos (além dos de produção) surgem e impactam as decisões, influenciando na determinação da forma pela qual os recursos são alocados. Para Fiani (2013), a questão fundamental dessa teoria é identificar os motivos que fazem com que os custos de se transacionar internamente sejam menores que os custos pagos para se transacionar no mercado.

Assim, as questões relacionadas ao ambiente institucional passam a ser importantes, pois é nele que surgem, são realizadas e concluídas as transações (Santana e Oliveira, 1999). Identificar que elementos podem contribuir para a redução desses custos de transação e analisar a forma como são feitas essas transações, ou seja, como são realizadas as interações entre pessoas para aquisição de bens e serviços, podem levar a uma maximização dos recursos dentro de uma organização e faz com que as atividades sejam executadas de forma mais eficiente (Peres, 2007).

Segundo Fiani (2013, p. 172), “custos de transação são os custos que resultam da divisão do trabalho, ou seja, da divisão de tarefa no processo produtivo”. São os custos de negociar, redigir e garantir o cumprimento do estabelecido preteritamente. Ocorrem sempre que é necessário adquirir algum insumo para a produção de um bem ou serviço. Estes custos estão relacionados a passagem de uma etapa produtiva para outra e isto pode ocorrer tanto no mercado (quando a empresa decide adquirir o insumo lá fora), quanto dentro de uma firma.

Para Balestrim e Porporatti (2007) há dois grupos de pressupostos que se relacionam direta e indiretamente e que fazem estes custos surgirem: o primeiro, ligado às características dos agentes econômicos (racionalidade limitada e oportunismo) e o segundo, vinculado a atributos das transações (especificidades do ativo, complexidade e incertezas e a frequência).

2.2.1.1 Racionalidade Limitada

Um dos primeiros pontos para entender os custos de transação é o entendimento que o ser humano, por mais racional que seja, enfrenta limitações (de natureza cognitiva, emocional e de conhecimento) que o impede de processar, incorporar e transmitir todas as informações que influenciam determinada transação. Isso faz com que sua capacidade de ser racional fique limitada e apenas parte das informações seja analisada ao se tomar uma decisão.

Desta forma, nos contratos, não se consegue prever todas as situações possíveis de acontecer, e a dificuldade de perceber essas ameaças em função da racionalidade limitada, faz com que as sinalizações que são emitidas sejam compreendidas de uma forma parcial, dificultando a adaptação rápida do indivíduo às mudanças, o enfrentamento de problemas e a elaboração de soluções integradas que incorporem a análise de todas as variáveis envolvidas (Conceição, 2000).

2.2.1.2 Oportunismo

Balestrim e Porporatti (2007) entendem que a ideia central desse elemento é a de que os indivíduos buscam atender aos seus próprios interesses (algumas vezes com dolo), e isso acaba refletindo no padrão de relacionamento que os agentes econômicos estabelecem entre si. Para Faria *et al.* (2010), sempre que houver oportunidade, o tomador de uma decisão procurará satisfazer seu próprio interesse, com o objetivo de obter o maior ganho possível nas transações, ainda que isso gere perdas para a outra parte. Essa motivação se manifesta, por exemplo, através da falta de transparência, da assimetria de informação – que gera a transmissão incompleta ou distorcida de informações –, da desonestidade das transações e das promessas não cumpridas: todas essas atitudes empregadas com a finalidade de conseguirem resultados mais satisfatórios para si.

Oliveira (2016) aponta, ainda, que mecanismos de controles (internos ou externos à organização) inadequados também propiciam a ação oportunista e o aumento dos conflitos de interesse entre as partes envolvidas em uma transação.

2.2.1.3 Complexidade e Incerteza

Para Fiani (2013), a complexidade e incerteza nos ambientes onde ocorrem as transações influenciam os custos de transação justamente em função da racionalidade limitada do agente econômico.

A complexidade está relacionada ao tipo de transação. Quanto mais complexa a transação, mais difícil para os agentes preverem e anteciparem todos os desdobramentos que surgirão. Em ambientes simples, as restrições causadas pela racionalidade limitada não oferecem grandes consequências, ao contrário do que ocorre em ambientes mais complicados, nos quais não é possível prever, com relativa segurança, o que irá acontecer. Neste último cenário, os custos de transação são maiores.

Já a incerteza está vinculada ao desconhecimento total ou parcial de elementos relacionados ao ambiente econômico, institucional e comportamental que contribuem ou exercem algum tipo de influência na transação, como por exemplo, alterações no padrão de comportamento de consumidores, falta de sistema de informação confiável, falta de conhecimento do padrão de comportamento dos parceiros, etc. Isso dificulta a capacidade dos agentes econômicos preverem tudo que pode acontecer enquanto o contrato estiver em vigência.

Com isso, em ambientes mais instáveis, há maiores riscos e custos de transação. Para muitos autores, como a incerteza está diretamente ligada à racionalidade limitada dos agentes, o grande desafio das organizações é se adaptarem às alterações no ambiente de negócios em situações que não são rotineiras ou previsíveis.

2.2.1.4 Especificidade de Ativo

Segundo Faria *et al.* (2010), este atributo da transação é considerado o mais relevante. Um ativo é específico quando o seu aproveitamento (ou realocação) no término de um contrato, é praticamente inexistente. Essa característica pode estar vinculada a uma das partes envolvidas na transação ou às duas, o que repercute na maneira que cada uma irá se comportar. Se a alta especificidade do ativo estiver ligada às duas partes, os seus esforços são direcionados para que o contrato continue indefinidamente. Entretanto, se essa especificidade ocorrer por haver poucos compradores ou vendedores de ativos, a relação entre eles operará de forma exclusiva ou quase exclusiva e deixará um dos envolvidos mais vulnerável na eventualidade do encerramento do contrato.

Quando apenas uma das partes possui a alta especificidade, é gerado um alto custo de transação para ela, que, conseqüentemente, tentará ao máximo se salvaguardar de um eventual término de contrato. Percebe-se, assim, que a existência do ativo específico é condição primária para que surja uma atitude oportunista, pois, havendo concorrência, a própria rivalidade entre os concorrentes reduz a possibilidade de ocorrer este tipo de comportamento.

2.2.1.5 Frequência

Este atributo está ligado à quantidade de transações realizadas. O aumento de frequência na realização das transações possibilita a diminuição dos custos, pois permite um maior nível de conhecimento (redução da assimetria de informação e do comportamento oportunista) e a amortização de investimentos prévios relacionados às especificidades de ativo.

2.2.2 Contratos

O contrato é um acordo, escrito ou não, que estabelece as regras para a relação entre as partes e precisa conter alguns elementos: o que se espera de cada envolvido, um sistema para avaliar o desempenho, mecanismos de recompensa e sanção e os níveis e direitos de decisão.

Segundo Santana e Oliveira (1999), os contratos são feitos para atender três requisitos: a alocação ou repartição de riscos do negócio, incentivo ao cumprimento de objetivos específicos e proteção das partes diante de oportunismo no uso de ativos específicos.

Para Ilha (2010) há quatro tipos de contratos que se adequam às configurações dos custos de transação:

- que especificam no presente o que se espera no futuro: caracteriza-se por ter menor flexibilidade, gerando menor grau de complexidade e incerteza e, conseqüentemente, menores custos de transação;
- com cláusulas condicionais (apesar de determinar no presente o que se espera no futuro, há condicionalidades pré-estabelecidas): este tipo de contrato é mais indicado quando há um certo grau de especificidade de ativo e há o interesse de manter o vínculo entre as partes;

- que possuem pouca duração e são firmados quando as condições necessárias para a transação se concretizam. Nesse caso, há uma redução de qualquer necessidade de adaptação das partes, pois não há previsão de circunstâncias futuras. Apesar dos custos de transação serem mais baixos, esse tipo só é indicado quando os envolvidos podem recorrer ao mercado sem custos significativos; e
- que são estabelecidos no presente, mas com a opção de escolher, no futuro, um desempenho específico, dentro de um conjunto de possibilidades. Nesse contrato, uma relação de autoridade é firmada e isso, segundo Fiani (2013), ocorre quando uma parte pode estabelecer aquilo que a outra deve fazer, dentre múltiplas opções. Essa é a situação mais aplicada dentre de uma firma, em que há uma relação de hierarquia e de autoridade e uma das partes perde a autonomia, o que é incompatível com transações que ocorrem no mercado (onde existem, normalmente, demanda e oferta independentes).

Para Eisenhardt (1989a, *apud* Oliveira, 2016), há dois tipos de contrato: baseado no comportamento do agente ou baseado no resultado. O primeiro é mais indicado nas situações em que o principal pode acompanhar as ações dos agentes e possui um volume maior de informações. Já o segundo, é mais propício quando o principal não tem como fazer esse acompanhamento.

A adoção do tipo de contrato (formal ou informal) mais adequado diminui a incidência de riscos e custos, apesar de que, segundo a Teoria dos Custos de Transação, sempre haverá gastos que devem ser considerados, independente das transações serem feitas dentro da própria organização ou fora dela. Portanto, uma vez que esses custos estão sempre presentes, as organizações devem utilizar seus instrumentos e ferramentas de gestão para definir que tipo de contrato deve ser formatado entre as partes, a fim de tornar estes custos menores, as relações mais eficientes e diminuir o impacto da imprevisibilidade.

Ao se utilizar teoria dos Custos de Transação para avaliar os possíveis efeitos de uma mudança na estrutura de uma organização, estaria se discutindo, em última instância, a eficácia das diferentes opções de estrutura. Admitindo-se que as alterações impactam o ambiente institucional, e não apenas o ambiente econômico, a proposta é analisar de que maneira as firmas, olhando para a minimização dos custos, relacionam transações e estrutura.

Além disso, é importante, também, considerar questões referentes ao tamanho da firma, pois a grande discussão que permeia a constituição ou não de uma firma é a possibilidade de aumentar a eficiência competitiva, definindo se a transação é feita dentro ou fora dela. Essa perspectiva nos leva a avaliar o tamanho de uma firma, que chega ao máximo de sua capacidade quando a soma de todos os custos para produzir internamente é menor do que se fosse produzir fora dela.

Assim, a concentração em uma matriz e/ou a descentralização em filiais de acordo com os conceitos da Economia de Custos de Transação são caminhos diferentes para minimizar a ineficiência, reduzindo os custos de transação e aumentando a produtividade e efetividade.

2.3 TEORIA DA AGÊNCIA

O arcabouço jurídico e os contratos voluntariamente estabelecidos definem os direitos e obrigações das partes e determinam uma estrutura de oportunidades e restrições, com suas recompensas e penalidades, que condicionam os envolvidos e procuram restringir os comportamentos oportunistas.

A partir dessa premissa, Jensen e Meckling (2008) desenvolveram a Teoria da Agência,¹ que permite compreender a relação contratual entre os principais e os agentes, os conflitos, eventuais custos e, como consequência, as diferenças de desempenho dos administradores proprietários e não proprietários.

Esta teoria reforça a necessidade de se estabelecer o tipo de contrato que melhor estabelece as condições entre essas duas partes, relacionando a transferência de atividades, de propriedade ou mesmo do processo decisório. Assim, a separação entre dois polos de decisão, como por exemplo, executor e mandante, proprietário e administrador, políticos e burocracia, matriz e filial, possibilita surgir interesses distintos entre as partes (principal e agente) e conseqüentemente problemas de relacionamento.

Como as partes buscam maximizar seus resultados, o executor, dotado de interesses particulares, pode não estar plenamente motivado para se engajar no atendimento dos objetivos propostos pelo mandante. Dessa forma, a Teoria da Agência

¹ Para Pondé (2013), essa teoria complementa a da Firma, ao levar em consideração as interações entre as partes envolvidas e o surgimento da relação de agência que se estabelece entre o principal e o agente, em que o primeiro contrata o segundo para realizar alguma tarefa ou atividade com delegação de poder para esta execução.

auxilia no estudo dos conflitos de interesse e a forma como as organizações podem ultrapassar este problema, através da utilização de sistemas de incentivos e contratos.

Para Saito e Silveira (2008), o trabalho de Jensen e Meckling apresentou três importantes contribuições:

- a) a existência de inevitáveis conflitos de interesses, pois, possivelmente, o agente não agirá conforme os interesses do principal, e, algumas vezes, poderá fazê-lo diferentemente do que foi previamente acordado;
- b) a definição do conceito de custo de agência, mostrando sua relação com a dissociação entre os papéis do proprietário e gestor; e
- c) uma nova definição de firma, que serve como ponto convergente para uma série de relações contratuais.

2.3.1 Custos de Agência e Relação de Agência

Godoy e Marconi (2006) e Pondé (2013) definem o relacionamento de agência como decorrente de um contrato (formal ou informal) no qual um grupo de pessoas (principal) engaja outra pessoa (agente) para realizar alguma atividade em seu nome ou a seu mando e que executará essa tarefa usufruindo de alguma liberdade para escolher como fará.

Para Arruda, Madruga e Freitas Junior (2008), em uma relação de agência, há uma delegação de algum nível de autonomia para a tomada de decisão por parte do agente, que cumpre certas tarefas para o principal e assume a responsabilidade ao escolher as melhores alternativas para a execução dessas tarefas. Como nenhum indivíduo é capaz de maximizar uma função que não seja a sua, pois suas escolhas estão baseadas no conjunto de suas preferências, objetivos e papel que executa em cada relação, caracteriza-se aqui o surgimento do conflito de agência, uma vez que os interesses entre o principal e o agente nem sempre estão alinhados, e que sempre há um nível de incongruência entre o comportamento desejado pelo principal e o apresentado pelo agente.

Neste contexto, o principal deve ter em sua mente que irá ter perda de riqueza no momento que delega para o agente a execução das atividades.

A fim de alinhar os interesses dos agentes e do principal e aumentar a eficiência dessa interação, são criados os custos de agência – gastos de recursos (econômicos ou não

econômicos) decorrentes das dificuldades de fazer com o que o agente atue para maximizar o bem-estar do principal.

Segundo Jensen e Meckling (2008), o custo de agência é resultado do somatório de três gastos (pecuniários ou não):

- a) custos arcados pelo principal aplicados no monitoramento das atividades executadas pelos agentes, cuja finalidade é acompanhar se a atuação está de acordo com o desejável (*monitoring costs*). O principal possui algumas formas de atuar para minimizar esse risco: criando sistemas de incentivo e sistemas de monitoramento, estabelecendo restrições orçamentárias, procedimentos altamente padronizados e políticas de treinamento;
- b) despesas arcadas pelos agentes para convencer o principal de que seus atos não lhe serão prejudiciais e que seu desempenho está alinhado com os interesses do principal (*bonding costs*, ou custos de “afiançamento”); e
- c) perdas residuais para o principal (*residual costs*), resultante das divergências remanescentes entre a atuação do agente e a decisão que maximizaria o ganho do principal.

Os tipos de incentivos que podem ser utilizados para motivar os agentes provocam impactos diferentes em cada organização. Dependendo da instituição, não só vantagens pecuniárias podem estimular os empregados, mas também a aceitação social, o reconhecimento da contribuição no alcance dos objetivos organizacionais, interesses sociais e ideológicos. Desta forma, a decisão de um agente pode não estar centrada integralmente no aspecto econômico, mas estar pautada por objetivos políticos, dificultando a análise da eficiência em um ambiente institucional.

Os custos de agência sempre estarão presentes onde houver uma relação de cooperação, de contratação de bens e serviços ou de condução de equipes e processos, ou seja, sempre que existir uma delegação (de processo, atividade ou autoridade) e que se pretenda estabelecer tentativas de induzir o agente a fazer exatamente como o principal determina, haverá um custo para motivar o primeiro a tomar decisões que estejam alinhadas com os interesses do segundo. Deve-se, então, para avaliar a eficiência das organizações e de suas estruturas, identificar os custos de agência que surgem quando houver dois polos de atuação, como é o caso de uma dispersão geográfica.

2.3.2 Premissas para a melhor configuração dos contratos, de acordo com a Teoria da Agência

Segundo Eisenhardt (1989a, *apud* Oliveira, 2016), o melhor arranjo contratual depende das condições de três premissas: informação, organização e pessoas.

2.3.2.1. Informação

Para Arruda, Madruga e Freitas Junior (2008), uma das causas para o conflito de agência é a assimetria de informação, pois as partes sempre possuem informações incompletas, fazendo com que cada uma tenha uma visão parcial da situação, o que leva a diferentes preferências de como agir. Desta forma, o acesso às informações é fundamental na relação contratual, pois os contratos são firmados a partir do que se conhece e do que se prevê sobre o resultado das transações.

A assimetria de informação pode ocorrer por falta de acesso ou por manipulação dos dados pelo agente. Nesta última situação, o agente está agindo com oportunismo e essa conduta pode ser observada tanto antes (*ex-ante*) quanto depois (*ex-post*) à formulação do contrato, propiciando, respectivamente, o surgimento da seleção adversa e do risco moral (*moral hazard*) – questões centrais à Teoria da Agência (Fontes Filho, 2003).

A seleção adversa surge quando o agente possui informações de antemão que podem interferir no julgamento do principal e nas condições do contrato e, para o principal, o custo de obtê-las é tão alto que inviabiliza o acesso a elas.

O risco moral, segundo Pondé (2013), nada mais é que a conduta oportunista do agente ao longo da execução contratual, em virtude de ter acesso a alguma informação que pode trazer ganhos, mesmo que isso traga prejuízo para o outro. Para Krieck e Kayo (2013), há interesses conflitantes entre o principal e o agente e é caro ou difícil para o primeiro acompanhar o segundo e se certificar se as ações foram executadas adequadamente e estão alinhadas com o acordado.

2.3.2.2. Organizações

É nas organizações que ocorrem uma série de relações contratuais, onde as partes possuem interesses, informações e objetivos distintos que precisam ser compatibilizados. A busca pela eficiência, como premissa da efetividade, deve ser um aspecto determinante nos objetivos a serem perseguidos, porém a liderança, a ideologia

e a cultura organizacional, além dos incentivos econômicos e estruturas formais, também precisam ser observados, pois a atuação da organização dependerá de como a instituição responderá às falhas de mercado, assimetria de informações e externalidades (Peres, 2007).

Para minimizar os problemas surgidos, segundo Carvalhal e Bordeaux-Rego (2010), as instituições precisam tratar as causas desses conflitos de interesse internamente, coordenando suas capacidades instaladas e criando uma rede de incentivos para ajustar a conduta real com a originalmente prevista. Os autores Saito e Silveira (2008) sugerem como forma de diminuir os problemas de conflito de interesse, a implementação de procedimentos de monitoramento, reelaboração de contratos criando algumas restrições e geração de sistemas de controle, pois há muitos riscos em relações nas quais o gestor se encontre em uma situação de ausência de mecanismo de acompanhamento da atuação dos agentes. Além de técnicas de monitoramento, o principal também pode estabelecer algum sistema de incentivos para reduzir as diferenças entre o que o principal espera receber e o que efetivamente recebe.

2.3.2.3 Pessoas

Como já dito na subseção 2.2, há dois pressupostos que fazem emergir os custos de transação – os relacionados às pessoas e às características das transações. O oportunismo e a racionalidade limitada fazem com que as partes de um contrato (o principal e o agente) tenham interesses que, em algum momento, podem ser diferentes e orientem as suas ações para a busca pela maximização de objetivos distintos. Essa divergência de interesses e a assimetria de informação fazem surgir boa parte dos conflitos de agência.

Outro elemento importante que acaba gerando motivações diferentes para a conduta dos agentes e do principal é a diferença que existe no tempo de permanência na organização de cada uma das partes. Normalmente os agentes ficam menos tempo vinculados a uma organização e isso faz com que tenham uma visão de curto prazo e optem por priorizar ações que apresentem resultados mais rápidos. Essa atitude pode destoar da expectativa do principal, que, normalmente, por ter uma permanência mais longa, preferem ações que apresentem melhores resultados, mesmo que isso só possa ser observado em períodos maiores.

Finalmente, deduz-se que a grande questão, sob a ótica dessa teoria, é investigar e achar uma alternativa onde os custos de agência e de transação, dentro das organizações,

sejam menores que os custos de fazer as transações no mercado. Como Jensen e Meckling (2008) afirmam, não há contratos perfeitos e os conflitos de agência e os seus custos sempre existirão em todos os níveis hierárquicos da organização e em todas as relações entre as partes interessadas. Nesse sentido, a Teoria da Agência procura subsidiar a análise das relações internas e externas de uma organização, levando em consideração a premissa de que sempre haverá incompatibilidades entre o comportamento real do agente e o idealizado pelo principal e que a busca para minimizar esta diferença gerará custos.

Apesar dos custos de agência serem inevitáveis, variam de uma firma para outra e dependerá das preferências dos envolvidos, da facilidade que eles conseguem impô-las, do custo de mensurar e avaliar o desempenho do agente (e da disponibilidade de trocá-lo se houver possibilidade), do mercado e da própria firma. É necessário então verificar quais são os incentivos que podem influenciar cada uma das partes, pois é possível diminuir a lacuna entre os interesses do agente e principal e adequar o comportamento dos primeiros, gastando recursos com auditorias, sistemas de controles e de incentivo e restrições de autonomia. Passa por essa investigação, também, avaliar qual é a melhor estrutura organizacional que uma organização deve ter para auxiliar na redução desses custos internos.

2.4 CUSTOS DE TRANSAÇÃO E RELAÇÃO DE AGÊNCIA NO SETOR PÚBLICO

O setor público pode ser entendido como um local onde indivíduos oferecem serviços enquanto outros os consomem e, como ocorre no setor privado, as decisões sobre o que, quanto e quando se produzir derivam de deliberações dos indivíduos que compõem a Administração Pública. Dessa forma, nesse setor também incorrem os custos de transação e os conflitos de agência.

Peres (2007), a fim analisar os custos de transação no setor público, identifica quatro atores principais que estão envolvidos nas diversas transações internas e externas às organizações:

- Poder Legislativo: composto por representantes eleitos, que atuam na avaliação e controle das ações do Executivo. Estão sujeitos à pressão de diversos grupos de interesse e suas ações são calculadas em função da quantidade de votos que podem receber;

- Poder Executivo: os chefes desse poder são eleitos e tem autonomia para trazer pessoas para ocupar o alto escalão da gestão da Administração Pública. Tem sob seu controle a burocracia estatal e normalmente são movidos por autointeresse: buscam a manutenção dos cargos ocupados, sujeitando-se a maior ou menor pressão de grupos de interesse;
- Burocracia: é o corpo gerencial do aparelho do Estado, responsável pela execução de políticas públicas. Sob comando político (os altos cargos são preenchidos por indicações), formulam, executam e avaliam os processos. Destacam-se dois tipos no corpo funcional: os indicados políticos e os servidores efetivos, que possuem capacidades específicas e estabilidade como forma de preservação contra perseguição e descontinuidade político administrativa. A busca da burocracia seria a satisfação de seus interesses (permanência no cargo, *status*, poder decisório) que podem gerar estratégias oportunistas.
- Sociedade civil: são os afetados pelas políticas públicas tanto pelo custo quanto pelos benefícios. Busca atender seus interesses individuais.

Como esses atores possuem interesses diferentes, ao se relacionarem para criar, implementar e avaliar as políticas públicas, geram custos de transação que são decorrentes:

- do tempo e do esforço gastos na busca de acordos sobre a definição das políticas públicas que serão implementadas, pois os agentes não possuem, necessariamente, o mesmo entendimento sobre prioridades e sobre a efetividade das políticas públicas;
- da impossibilidade de garantir a durabilidade dos serviços prestados pelo setor público (Peres, 2007);
- da descontinuidade política que compromete os benefícios de longo prazo, e modificam o ambiente externo ao qual a organização pública está inserida;
- da ingerência política que pode afetar a gestão da organização;
- da falta de informação, por parte da sociedade civil, a respeito dos custos e dos benefícios associados à determinada política pública;
- das dificuldades de se implementar sistemas de monitoramento e de incentivo na burocracia;

- da existência de atividades que não estão contempladas nos planos de metas das organizações e favorecem a priorização, pelos agentes, de interesses diferentes dos principais; e
- das incerteza decorrentes de um ambiente de alta variabilidade: restrições orçamentárias, mandatos políticos, descontinuidade administrativa, etc. (Caulliraux e Yamashita, 2004).

Przeworski (2015) visualiza, no setor público, três relações entre agente e principal: cidadãos e políticos, governo e agentes econômicos, políticos e burocratas:

- Cidadãos (principal) e políticos (agente): o grande desafio para os cidadãos é conseguir que os políticos melhorem o bem-estar deles (cidadãos). Mas nessa relação há uma tipicidade: apesar de os cidadãos serem os principais, são os agentes que estabelecem as regras que devem ser obedecidas pelos cidadãos e as sanções que serão aplicadas, em caso de desobediência. O controle que pode ser exercido pelos principais é pelo voto no momento das eleições, mas esse controle é difuso, pois o cidadão, ao votar em um político, o faz pelo conjunto da obra (não tem como diferenciar bons e maus resultados de cada política pública) e das promessas (que não serão necessariamente cumpridas) da oposição.
- Governo (principal) e agentes econômicos (agente): o governo tem o poder coercitivo para estabelecer as estruturas de incentivos para os agentes econômicos, através da proibição e imposição de algumas regras (inclusive fiscais). O conflito de agência está fundamentado na assimetria de informação: o agente econômico possui informações estratégicas que o governo não tem e pode agir por autointeresse sem que o governo saiba. Além disso, os grupos afetados têm incentivos para perseguir uma intervenção do Estado que lhes traga mais benefícios. O principal, por sua vez, pode buscar benefícios privados (como por exemplo, a reeleição ou contratações futuras), resultando em práticas clientelistas entre agente e principal;
- Políticos (principal) e burocratas (agente): a prestação de serviço do Estado aos cidadãos é feita nas organizações públicas, que passam a ter essa atribuição através da delegação feita pelos políticos, eleitos pelos cidadãos. Como não se podem estabelecer previamente todas as ações dos

burocratas, há espaço para que esses tenham uma ação oportunista, a fim de atender os seus interesses e não os do principal e, conseqüentemente, os dos cidadãos.

As escolhas que os burocratas fazem é que definem, no final das contas, quais e como os bens públicos serão produzidos, e eles podem priorizar serviços de sua preferência e não os dos políticos (Oliveira, 2016). Ressalta-se, entretanto, que, a fim de reduzir a discricionariedade dessa burocracia, os políticos podem utilizar-se do regramento jurídico para estabelecer limites às ações dos burocratas, além de restrições orçamentárias, sanções e revisões de atribuições das organizações (modalidades de controle *ex-ante* e *ex-post*).

Para Przeworski (2015), como há muita assimetria de informação entre governo, cidadãos e burocracia, gerando custos de agência, sempre haverá ineficiência no setor público e os esforços devem ser feitos no sentido de se criar mecanismos que estabeleçam condições para o governo controlar os agentes privados e a burocracia e para os cidadãos controlarem os governos. Esse autor afirma, ainda, que os governos devem ser capazes de perceber quando sua intervenção é positiva, ter incentivos para intervir bem e sanções quando não o fizer. Os políticos, por sua vez, devem querer controlar a burocracia e, finalmente, os cidadãos devem ter acesso a informações que os ajudem a avaliar os bons e maus governos.

Outro aspecto peculiar que se percebe é a dificuldade de se fazer o controle direto da atuação da burocracia. A burocracia é conduzida essencialmente por membros nomeados pelos políticos e tem como objetivo prestar os serviços para os cidadãos, que, por sua vez, mesmo como usuários finais, não possuem mecanismos efetivos para validar ou vetar as ações da burocracia. Os cidadãos só podem demonstrar sua avaliação através do voto para os políticos, para quem a burocracia deve prestar contas – apesar de serem os cidadãos quem efetivamente recebem os serviços e possuem mais condições de avaliá-los.

Oliveira (2016) ainda destaca a possibilidade do *gaming*² na busca pelo atingimento das metas. Isso ocorre em função das dificuldades de se estabelecerem sistemas de monitoramento individual e por equipes, aliado a existência de vários agentes envolvidos na implementação de uma política pública.

² A autora define *gaming* como “ações subversivas que levam ao atingimento da meta, em termos numéricos, mas não ao cumprimento efetivo dos objetivos ao qual aquela meta se propunha” (Oliveira, 2016, p. 31).

Uma das formas de se diminuir os custos de transação na atuação da burocracia é criar desenhos contratuais que evitem ações oportunistas que surgem principalmente em função das dificuldades de se oferecer incentivos aos burocratas. Para Przeworski (2015), há algumas formas de minimizar os problemas de agência, das quais destacam-se:

- investir na seleção de bons servidores públicos, oferecendo salários adequados, carreira e implementando sistemas de monitoramento, com sanções em caso de ineficiência;
- fiscalização institucional: como há chances dos burocratas em suas ações oportunistas trazer grandes danos ao erário público (desvio de fundos, corrupção, abuso de poder), uma das alternativas é promover a fiscalização institucional, onde um agente passa a ter autoridade para vetar ou bloquear as ações de outro; e
- estabelecimento de competição para quebrar o regime de monopólio (mesmo que isso gere custos) e permitir estabelecer indicadores de desempenho.

Outro ponto que merece destaque é a atipicidade que se observa nas relações entre burocracia e cidadãos, gerando uma “relação de agência indireta”, entre a sociedade (principal) e a burocracia (agente), que tem como intermediário, o político. Isso gera uma grande dificuldade de se impor um sistema de monitoramento adequado sobre a efetividade das políticas públicas, permitindo uma maior chance de atitudes oportunistas.

Apesar de termos uma sociedade composta por cidadãos cada vez mais demandantes de ações transparentes e de melhor utilização dos recursos públicos, infelizmente, eles não dispõem de instrumentos que incentivem os políticos e burocratas a agirem a favor do bem-estar da sociedade e daquilo que foi previamente prometido.

2.5 CONCLUSÃO

A operação de uma organização envolve o conjunto de relações entre pessoas, em que cada uma busca defender seus interesses, e o ambiente externo e isso acaba fazendo com que haja custos de agência e custos de transação. Para minimizar estes custos, é importante recorrer a ferramentas de gestão que busquem aumentar a eficiência organizacional e minimizem estes custos. Deve-se, então, escolher o melhor arranjo possível para assegurar que os custos de agência e de transação dessa escolha sejam menores que em outros arranjos. E isso pode ser observado em qualquer segmento, seja na iniciativa privada, seja no setor público.

No caso de uma descentralização de estrutura, os custos de agência serão gerados pela relação que se observa entre os gestores da matriz e da filial, e as possíveis divergências que surgem numa relação onde há delegação de autoridade para decidir sobre processos, atividades e tarefas. Cabe então, definir, qual é o desenho de estrutura mais adequado em cada organização que minimize os conflitos de agência e os custos de transação.

3. ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS E DESCENTRALIZAÇÃO GEOGRÁFICA

Concluída a revisão feita no capítulo anterior sobre as teorias institucionalistas que destacam a relevância de custos, além dos econômicos, que estão inseridos nas tomadas de decisão e nas escolhas feitas entre as pessoas que fazem parte de uma transação, pretende-se, neste texto, fazer uma breve revisão bibliográfica sobre estrutura organizacional, tendo em vista que a descentralização geográfica (ou dispersão geográfica) é uma das formas que uma firma pode estabelecer para sua estrutura organizacional.

A decisão pela descentralização e o nível em que ela deve ocorrer sempre foi uma questão muito discutida em vários campos da ciência. Apesar de ser um assunto bastante discutido, percebe-se que há inúmeros conceitos e utilização por distintos atores, grupos e setores, que se apropriam de alguma característica de seu significado para adequá-lo ao emprego necessário.³

Mintzberg (2014) vislumbra três caminhos para a descentralização: a dispersão do poder formal pela cadeia hierárquica (descentralização vertical), a dispersão do poder, essencialmente informal, para pessoas de fora da estrutura de linha – assessores, analistas, áreas de apoio –, produzindo uma descentralização horizontal; e a dispersão física dos serviços, ou a descentralização geográfica, que, por si só, não está, necessariamente, vinculada a uma transferência do poder para a tomada de decisões.

Para Bresser-Pereira (1963), há pelo menos três sentidos para os termos e que são plenamente independentes entre si: a dispersão geográfica, que pode transferir para outra unidade decisões e execuções relacionadas à produção ou à comercialização; a funcional, que está ligada à descentralização das funções da produção (neste caso está mais ligada ao desenho da estrutura organizacional e como serão as divisões dos departamentos); e a decisória. Essa última, vinculada ao número de decisões tomadas nos níveis mais baixos da hierarquia, grau de importância das decisões que são desconcentradas, quantidade de funções que as decisões tomadas nos níveis inferiores possuem, e grau de supervisão que essas decisões necessitam (Hortale, 1997).

Vasconcellos (1979), por sua vez, define a descentralização como a delegação de responsabilidade que pode ser: pela execução de atividade (quando a responsabilidade pela execução é transferida para outra unidade organizacional); de autoridade (quando a

³ Para mais informações, ver Guimarães (1999).

tomada de decisão é transferida para outro); e funcional (quando a responsabilidade pela execução de uma das funções da empresa é transferida). Esses tipos de descentralização podem ocorrer na mesma unidade ou em outra unidade da organização, gerando outro sentido para a descentralização – a dispersão geográfica.

Apesar da multiplicidade do conceito e de sua utilização tornar mais complexo o seu entendimento, podemos, de acordo com esses autores, agrupá-lo em três grandes eixos: distribuição do poder decisório, parâmetro para desenho de agrupamento de atividades e dispersão geográfica. Percebe-se ainda que grande parte da literatura trata a descentralização no aspecto da transferência do poder de decisão, que será tratado nesse trabalho de modo secundário, pois o destaque será dado à descentralização geográfica e o impacto na eficiência das organizações.

Este capítulo, desta forma, tratará inicialmente dos conceitos relacionados à estrutura organizacional, com destaque para a departamentalização, que é o elemento que diz respeito às diversas maneiras de se agrupar as atividades, para depois apresentar as vantagens e desvantagens de uma estrutura descentralizada geograficamente e os fatores que podem comprometer a eficiência de uma estrutura que possui mais de uma sede. Na sequência será abordada a centralização do processo decisório, para finalmente, apresentar a conclusão do capítulo.

3.1. ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS

De forma individualizada, cada organização internaliza as mudanças que são feitas no ambiente. O avanço tecnológico, as variações no mercado, aumento da concorrência e as modificações conjunturais levam as empresas mais simples a ficarem mais complexas e exigem técnicas mais avançadas para sua permanência no mercado.

Estruturar adequadamente as organizações que necessitam sobreviver a essas modificações passa a ser fundamental, pois a opção por um tipo de estrutura traz, além de vantagens, desvantagens, pois privilegia alguns aspectos em detrimento a outros. E a estrutura adequada deve ter como função primordial contribuir para a realização dos objetivos estabelecidos nos planos estratégicos, bem como orientar a organização para a alocação das pessoas, recursos e atividades.

Oliveira (2014) considera a estrutura organizacional como um importante instrumento administrativo e, como tal, contribui para o desenvolvimento do processo de

administração das empresas e de seus negócios, atuando na função organização,⁴ que é responsável pelo gerenciamento dos recursos e das atividades e pela análise, ordenação e estabelecimento dos níveis de alçada e dos processos decisórios. Como parte do processo de administração, a estrutura organizacional visa auxiliar o alcance dos objetivos estratégicos previamente estabelecidos nos planejamentos das empresas.

Já Vasconcellos e Hemsley (2003) definem estrutura organizacional como o

resultado de um processo através do qual a autoridade é distribuída, as atividades desde os níveis mais baixos até a alta administração são especificados e um sistema de comunicação é delineado, permitindo que as pessoas realizem as atividades e exerçam a autoridade que lhes compete para o atingimento dos objetivos organizacionais (Vasconcellos e Hemsley, 2003, p 3).

Através desse conceito é possível distinguir os três principais eixos que devem ser observados na formatação de uma estrutura ideal: o processo decisório, a organização das atividades e o fluxo de informação, que se interrelacionam o tempo todo. Portanto, a estrutura organizacional precisa ser resultante da identificação, ordenação e agrupamento das atividades e recursos e deve, também, estabelecer os níveis de alçadas de cada unidade, tornar o mais transparente possível o processo decisório e apoiar, de forma efetiva, os objetivos e estratégias estabelecidos.

Uma estrutura organizacional adequada é capaz de produzir uma vasta quantidade de contribuições para uma empresa. Oliveira (2014) identifica as seguintes:

- se elaborada com base no planejamento estratégico, possibilita que as tarefas alocadas em cada unidade atinjam os objetivos estabelecidos de forma mais eficaz, possibilitando a criação de indicadores efetivos para acompanhamento dos resultados, interligando as unidades estabelecidas na estrutura aos objetivos do plano estratégico;
- organiza e deixa transparente o nível de alçada (responsabilidade) e de autoridade de cada área, sendo, essa, a função mínima que uma estrutura deve apresentar;
- permite subsidiar o processo decisório com informações com mais qualidade;

⁴ As outras funções do processo administrativo são: planejamento, direção e avaliação da empresa. Estas três, juntamente com a organização, funcionam de forma interligada, influenciando e sendo influenciada por outra função intrínseca a elas: o desenvolvimento de pessoas.

- contribui com a otimização da comunicação interna e externa da organização. A informação flui de forma mais espontânea, pois há um entendimento bastante claro do papel e responsabilidade de cada um; e
- auxilia nos aspectos motivacionais e de comprometimento dos funcionários com a busca pelos resultados pretendidos.

Ao se falar de estrutura organizacional é possível identificar duas formatações básicas: a formal, que é normalmente representada pelos organogramas e é o objeto de estudo da função organização da administração; e a informal, que resulta das relações interpessoais que surgem e se desenvolvem espontaneamente e que não aparecem registradas em documentos formais, mas que deve, com a mesma relevância, ser analisada, pois pode oferecer, eventualmente, resistência às ordens formais ou alterações no seu cumprimento, dando margens a atitudes oportunistas e conflitos de agência.

3.1.1 Elementos de uma estrutura

Para que uma estrutura possa refletir a interação entre as atividades, o fluxo de informação e o processo decisório e permitir uma maior sinergia com o ambiente interno e externo,⁵ sem deixar de observar as particularidades decorrentes da natureza de seu negócio, é preciso que alguns aspectos sejam examinados na sua construção. Vasconcellos e Hemsley (2003) e Oliveira (2014) sugerem que uma estrutura deve conter os seguintes elementos, que fazem parte dos subsistemas de autoridade, atividades e comunicação:

- a definição da melhor departamentalização, ou seja, o melhor agrupamento das atividades e dos recursos (humanos, financeiros, materiais e tecnológicos) em unidades organizacionais;
- a forma como as áreas de apoio darão o suporte (se centralizadas, servindo a todas as unidades, ou descentralizadas);
- a quantidade de níveis hierárquicos e, em função disso, a amplitude de controle (quantidade de pessoas que recebem supervisão direta de um chefe);
- a definição do sistema de comunicação, que estabelece por quais canais a comunicação interna (entre as unidades organizacionais) e externa são feitas;

⁵ Consideram-se os seguintes elementos do ambiente externo do sistema estrutura organizacional: fornecedores, consumidores, mercado de mão de obra, governo, concorrência, comunidade, tecnologia, sistema financeiro, sindicatos e outros que, de uma forma, podem influenciar as decisões e escolhas.

- o grau de formalização dos processos e atividades;
- o estabelecimento das interações entre as atividades de linha e de assessoria;
- a definição do grau de centralização/descentralização do processo decisório;
- a explicitação das atribuições inerentes às funções administrativas (planejamento, organização, direção, gestão de pessoas e avaliação); e
- o nível de autoridade e responsabilidade de cada unidade organizacional.

Figura 3.1: Elementos da Estrutura Organizacional

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL	Tipo de departamentalização
	Forma de atuação da área de apoio
	Número de nível hierárquico
	Amplitude de controle
	Sistema de comunicação
	Grau de formalização dos processos e das atividades
	Forma de interação das assessorias
	Grau de centralização do processo decisório
	Nível de alçada de cada unidade
	Nível de responsabilidade sob as funções da administração

Fonte: Vasconcellos e Hemsley (2003) e Oliveira (2014).
Elaboração da autora.

3.1.2 Elementos condicionantes

Uma estrutura organizacional formal precisa definir qual a configuração dos seus elementos constituintes, mas a escolha de qual opção é a mais indicada vai depender de um conjunto de fatores condicionantes (ou contingenciais) que se vinculam ao desenho da organização. A estrutura mais eficaz será decorrente da consistência entre os elementos constituintes e esses fatores contingenciais.

Mintzberg (2014) estabelece quatro fatores condicionantes – idade e tamanho, o sistema técnico, seu ambiente e poder⁶–, que afetam variáveis internas relacionadas às atividades da organização (diversidade, inteligibilidade e previsibilidade) e a velocidade de respostas às pressões do ambiente.

Vasconcellos (1979), em seu modelo para análise de descentralização, propõe quatro condicionantes: objetivos e estratégias, natureza da atividade e tecnologia, ambiente externo e fator humano.

Oliveira (2014) afirma que os condicionantes (que interagem entre si em diferentes níveis) são: humano e social, objetivos e metas, tecnologia, tarefas e ambiente externo.

Já Robbins (2002, *apud* Paula, 2007) considera que os fatores determinantes de uma organização são tamanho, tecnologia e ambiente.

Em todas essas abordagens, é clara a interrelação entre os fatores, mesmo que afetem a estrutura em diferentes níveis. Trataremos, a seguir, os fatores mais citados pelos autores pesquisados: ambiente, fator humano, fator estratégico e fator tecnologia.

Fator Humano

Para Vasconcellos (1989, *apud* Paula, 2007), o fator humano compreende as características dos indivíduos e dos grupos e o clima organizacional. Uma organização para ser eficiente precisa adequar seus instrumentos às características dos indivíduos que fazem parte dela, pois são essas características que definem as relações de interação entre as pessoas e as funções que serão desempenhadas, refletindo nos resultados que serão atingidos.

Fator Ambiente

O ambiente é o contexto no qual uma organização está inserida e que está fora da organização. Compreendê-lo é muito importante, pois a organização é um sistema aberto, que interage o tempo todo com o seu ambiente, não só fazendo trocas de recursos, mas também sendo influenciada pelas pressões que todos os elementos externos exercem sobre ela.

⁶ Principalmente poder das normas sociais, presença de controle externo à organização e as necessidades pessoais dos membros da própria instituição.

Mintzberg (2014) dá destaque para quatro dimensões do ambiente que influenciam uma estrutura organizacional: estabilidade, complexidade, diversidade do mercado e hostilidade. Cada uma dessas dimensões exercerá uma pressão na organização que deverá optar por um desenho de estrutura que responde de forma mais eficiente aos desafios impostos pelo ambiente externo e suas permanentes transformações.

Fator Tecnologia⁷

A tecnologia empregada por uma organização influencia intrinsecamente o desenho de uma organização, pois está diretamente relacionada com a forma como as tarefas serão realizadas, a interação entre as pessoas, o volume e a organização dos recursos. Assim, qualquer mudança tecnológica geralmente provoca reformulações de processos, que por sua vez, implicam a readequação da estrutura.

Fator Estratégia

Chandler (1962, *apud* Romero, 1994) foi o primeiro a identificar a relação entre estrutura e estratégia, em que a primeira, entre outros fatores, era consequência do desenvolvimento dos produtos e do mercado e de que a escolha por uma determinada estratégia também era, na maioria dos casos, consequência das necessidades da própria organização. Assim, os objetivos que se pretende atingir e as estratégias que serão adotadas influenciam em como os recursos de uma organização devem ser dispostos.

Além disso, a clareza como os objetivos são definidos auxilia na compreensão das pessoas que estarão diretamente envolvidas no seu atingimento.

3.1.3 Tipologia das estruturas

Não há consenso entre os autores a respeito da definição dos tipos de estruturas organizacionais, pois existem várias formas de abordar o tema. Para efeito desse estudo, que trata de organizações públicas, optou-se em utilizar a divisão adotada por Vasconcellos e Hemsley (2003) em três categorias – tradicionais, inovativas e específicas –, apresentando as características das estruturas tradicionais, por ser essa a forma mais adotada nas organizações públicas.

⁷ Conceitua-se tecnologia, nesse contexto, como os instrumentos, conhecimentos e coordenação dos processos utilizados pela organização para a transformação de insumos em produtos ou serviços.

3.1.3.1. Estruturas tradicionais⁸

Esse tipo de estrutura é mais adequado para organizações que possuem atividades repetitivas e estão inseridas em ambientes estáveis. Possuem as seguintes características:

- alto nível de formalização: procura-se formalizar as atividades, com descrições detalhadas das atribuições e com decisões baseadas nas normas (normalmente escritas);
- unidade de comando: por este princípio, cada chefe tem um grupo de subordinados que estão sob sua autoridade e que respondem apenas a ele;
- especialização elevada: essa estrutura tende a incentivar a especialização, principalmente por haver pouca inovação nas atividades e o ambiente ser estável;
- comunicação vertical: maior ênfase na comunicação que é feita entre chefe e subordinado, em que o primeiro deve ser notificado de tudo, permitindo uma maior coordenação e evitando mal-entendidos; e
- utilização de formas tradicionais de departamentalização.

3.1.4 Departamentalização

É o processo de agrupamento de atividades em unidades, que, por sua vez, vão se agrupando em unidades maiores e assim sucessivamente até chegar ao maior nível hierárquico da administração. É a parte da estrutura organizacional mais conhecida e utilizada pela empresa. Esse processo de agrupamento pode contribuir para a empresa nos seguintes aspectos:

- otimiza a coordenação dos trabalhos nas empresas;
- estrutura o sistema de supervisão comum entre as funções e as unidades organizacionais;
- propicia o compartilhamento de recursos e conhecimento nas unidades organizacionais;
- possibilita a criação de medidas de desempenho comum; e
- encoraja o ajustamento mútuo (Oliveira, 2014).

⁸ Encontra-se similaridade nas características da burocracia mecanizada de Mintzberg (2014) – e a estrutura mecanista de Burns e Stalker (1961, *apud* Perrotti, 2003), que são muitas vezes utilizadas, também, como sinônimos de estruturas burocráticas.

Vasconcellos e Hemsley (2003) e Oliveira (2014) enumeram uma série de formas de departamentalização, algumas tradicionais e outras mais modernas voltadas para a inovação. Esses dois autores tratam a departamentalização geográfica como uma departamentalização tradicional.⁹ Para Oliveira esse tipo de departamentalização é indicado quando as empresas são territorialmente dispersas e quando as atividades de cada área são desenvolvidas de forma mais eficiente se agrupadas e colocadas sob as ordens de um administrador local.

Oliveira (2014) observa que as empresas de mercado tendem a adotar modelos de gestão mais simples, flexíveis e assertivos e, conseqüentemente, mais eficientes. As instituições públicas devem, também, enxergar essa necessidade a fim de responder às demandas da população por uma administração pública mais rápida e efetiva. Em relação à estrutura organizacional, há uma busca por estruturas mais enxutas, com respostas mais ágeis e com custos menores, respaldadas por melhorias tecnológicas.

3.2. DESCENTRALIZAÇÃO GEOGRÁFICA

Segundo Coase (1937), à medida que uma empresa cresce e vai ficando mais complexa, em um determinado momento, extrapola o seu tamanho ótimo e a direção da organização pode perder o controle sobre o processo de decisão. Uma das formas de evitar é investir em soluções que minimizem os problemas relacionados com o aumento do tamanho da firma, tais como o volume e a diversidade das decisões que precisam ser tomadas pela cúpula da organização. Uma das alternativas que pode ser adotada é a reestruturação organizacional, com o estabelecimento de unidades dispersas geograficamente, que transforma uma empresa com uma estrutura grande, pesada e ineficiente, em uma com várias filiais, com estruturas menores e com maior capacidade de responder prontamente as necessidades e expectativas dos clientes.

Em virtude das inúmeras críticas quanto ao desempenho das instituições públicas, é pertinente concluir que as organizações públicas brasileiras estão passando por problemas dessa natureza. De fato, há uma série de causas que podem levar a um atendimento aquém do desejado, como a disfunção organizacional, o despreparo e desmotivação dos funcionários públicos, falta de informação integrada, excesso de controle e burocracia, que, juntos, levam a uma falta de visão gerencial e de capacidade de prestar um bom atendimento ao cidadão.

⁹ Outras formas consideradas tradicionais: funcional, por processo, por clientes, por produtos, por período (jornada de trabalho) e por amplitude de controle.

Segundo Pimenta (1995), uma das alternativas para redução de custos e aumento da eficiência e eficácia das instituições públicas que se têm adotado nessas situações é a descentralização organizacional, com a eliminação de sobreposição de atividades e permitindo que os gestores não sejam absorvidos por múltiplos problemas do dia a dia que o impedem de tomar decisões mais adequadas aos cidadãos, em qualquer lugar que eles estejam.

3.2.1 Vantagens e desvantagens da descentralização geográfica

Ávila e Ferreira (2000), Vasconcellos (1979) e Bresser-Pereira (1963), relacionam as seguintes vantagens e desvantagens em uma estrutura descentralizada geograficamente:

Vantagens:

- maior qualidade nas decisões operacionais, pois a descentralização permite que os gestores locais, com mais conhecimento sobre as condições do ambiente competitivo daquela atividade/negócio, conduzam o processo e consigam atender melhor as necessidades locais;
- possibilidade de aumentar o foco na efetividade, pois a existência de sistemas de controle gerencial propicia o fornecimento de informações sobre cada negócio, favorecendo o estabelecimento de ações voltadas à melhoria do desempenho;
- atendimento mais rápido das demandas: quando a unidade tem o poder decisório e os recursos necessários, há uma troca mais rápida de informações, o que agiliza a tomada de decisão;
- atendimento mais adaptado às necessidades da unidade e do mercado: a descentralização possibilita uma interação e proximidade maiores com o mercado de insumos ou de clientes, o que permite um atendimento sem distorção e mais ajustado às necessidades. A comunicação (formal e informal) é mais direta, diminuindo os ruídos;
- melhor aproveitamento dos insumos e dos produtos, quando há diversidade tecnológica;
- aumento da motivação dos funcionários: a descentralização geográfica permite a transferência de algum nível de autoridade e, conseqüentemente envolve mais pessoas nos processos decisórios;

- maior desenvolvimento da capacitação gerencial de toda empresa: o número de funções gerenciais aumenta, permitindo mais possibilidades de ascensão na hierarquia e de desenvolvimento gerencial, tanto das unidades descentralizadas quanto do escritório central, onde os executivos podem ser qualificados para tomadas de decisões mais estratégicas e para ter foco na administração por resultado. Adicionalmente, alivia o trabalho desses administradores, que ficam com mais disponibilidade para envolver-se em questões mais estratégicas;
- quando também há descentralização de autoridade, propicia maior envolvimento dos empregados das unidades descentralizadas, que identificam uma relação mais estreita entre causa e efeito, entre decisão e resultado, arcando diretamente com as consequências de suas decisões, fazendo com que sejam tomadas decisões mais comprometidas;
- atende melhor as necessidades de independência, poder e prestígio do administrador da unidade descentralizada;
- diminui a impessoalidade nas organizações burocráticas. Em organizações maiores, o relacionamento interpessoal tende a ficar em segundo plano, quando comparadas com as relações de trabalho (quanto maior uma organização, maior tende a ser o grau de despersonalização dos seus membros e, quanto maior esse grau, menor será o moral da organização);¹⁰
- cria condições de trabalho semelhantes às existentes em uma pequena organização, estreitando os laços e vínculos, facilitando a comunicação entre as pessoas;
- aumenta o envolvimento dos administradores de nível médio, pois aumenta suas possibilidades de terem iniciativa e abre mais oportunidades e chances para o crescimento profissional; e
- estimula a concorrência interna, que aumenta a produtividade e a eficiência.¹¹

Ainda sobre as vantagens, Oliveira (2014) considera que a descentralização permite que se obtenham maiores vantagens econômicas em determinadas operações locais, além

¹⁰ Para alguns autores, a impessoalidade, em termos administrativos é mais adequada, porém, quando se trata do moral da equipe, é importante que os funcionários se sintam acolhidos e inseridos em um grupo social;

¹¹ Essa pode ser uma solução para a grande dificuldade que há, no setor público, para se fazer comparações e estabelecer indicadores de desempenho.

de proporcionar uma qualificação profissional mais adequada para atuar em determinadas regiões e condições de trabalho e mais facilidade para reconhecer os fatores de influência e os problemas locais gerados por decisões da empresa.

Desvantagens

- duplicação de serviços que poderiam estar concentrados nas unidades centrais e aumento de custos relacionados às atividades de controle (para evitar os riscos de duplicações desnecessárias, pois os gestores de cada unidade tendem a centralizar atividades que poderiam ser descentralizadas);
- possibilidade de ênfase em resultado de curto prazo, sem uma visão global da empresa, caso os gestores locais venham a se comprometer apenas com os resultados de suas respectivas unidades de negócio;
- perda de algum nível de controle sobre a unidade, pela cúpula da organização nos aspectos relacionados ao planejamento e à execução das atividades da unidade;
- capacidade ociosa de recursos humanos e de equipamentos. A descentralização de estruturas leva a duplicação de equipamentos e de especialistas, que serão distribuídos entre as unidades. Com o passar do tempo, e dependendo de como as unidades são avaliadas, é possível que as atividades e o atendimento das necessidades da unidade sejam privilegiados, independentemente de haver correspondência com as prioridades estabelecidas pela organização. Há, então, uma tendência à duplicação dos recursos, a fim de garantir o atendimento às unidades. Isso ainda é agravado caso os gestores se desconectem das estratégias da organização ou se houver irregularidade de demanda de serviços;
- dificuldade de padronização: é necessário um maior esforço para se ter uma padronização dos procedimentos, diretrizes e normas. As diretrizes internas, diferentemente das externas – que dependem do relacionamento com o ambiente externo – devem ser válidas para toda a organização. A descentralização geográfica, porém, pode aumentar o risco do não cumprimento por falta de controle ou de acesso tempestivo às

informações. Além disso, dificulta o compartilhamento de soluções encontradas para problemas enfrentados em outras unidades;¹²

- maior dificuldade na coordenação de atividades interdisciplinares. Quando as unidades não estão integradas, tendem a formar “feudos” que buscam sua autossuficiência. Isso acaba dificultando ou mesmo inviabilizando as atividades interdisciplinares, que necessitam do envolvimento e comprometimento de várias equipes;
- a coordenação torna-se mais difícil, se comparada à organização com estruturas centralizadas, pois há um aumento de divisões que precisam ser geridas;
- efeitos negativos sobre a motivação. Há aspectos que podem trazer efeitos negativos, como por exemplo, o distanciamento de funcionários do grupo ao qual fazem parte e a necessidade de tomada de decisões, que, para alguns profissionais, não é vista de forma positiva;
- depende muito do engajamento do gestores das unidades descentralizadas que precisam se comprometer com as estratégias definidas pela cúpula da organização para, mesmo com a distância, dar continuidade aos planos estabelecidos, evitando o risco de escolhas desalinhadas com os objetivos da matriz (com foco somente em melhorar sua unidade, sem contemplar os objetivos gerais); e
- possibilidade efetiva de excessiva competição e conflito entre as unidades.

Em relação ao aumento de custo, podem-se incluir as perdas de economia de escala. Conforme Loopty e Szapiro (2013), as principais fontes de ganho de economia de escala real são: *i*) ganhos de especialização - quanto maior a produção, maior a divisão do trabalho, e, conseqüentemente, maior especialização dos trabalhadores e tecnologia, implicando maior produtividade; *ii*) indivisibilidade técnica – uma expansão produtiva pode ser feita sem custos quando se aproveita a capacidade ociosa dos recursos; e *iii*) as economias relacionadas à lei dos grandes números - quanto maior for a firma, maior a utilização de equipamento, proporcionalmente menor serão os custos da equipe de apoio e de material sobressalente (eles crescem menos do que proporcionalmente os recursos

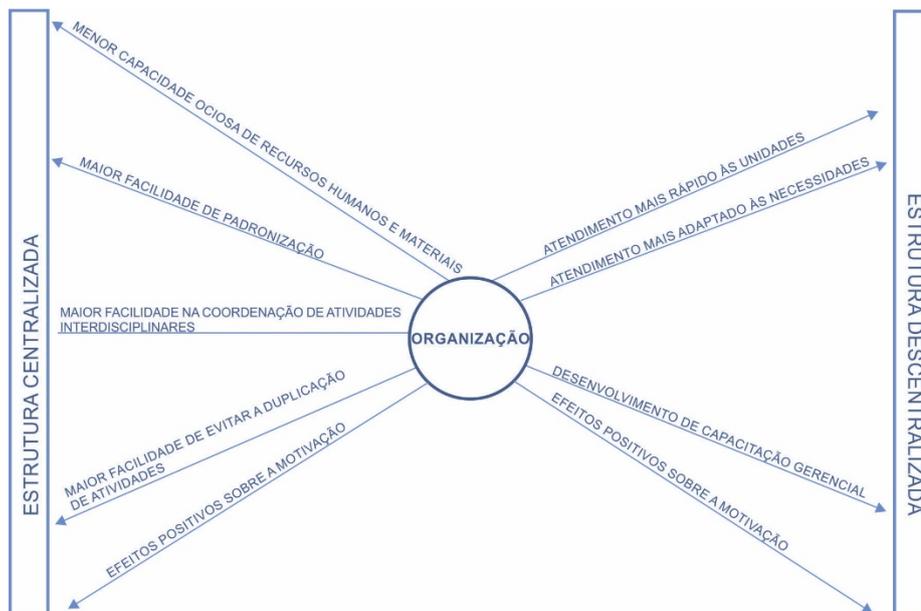
¹² Essa desvantagem pode ser mais acentuada se houver falta de integração e dificuldades na comunicação intraorganizacional.

humanos e materiais crescem). Ao se dividir uma empresa em várias unidades, perdem-se essas formas de obter economias de escala.

Ainda como desvantagem do modelo descentralizado, Oliveira (2014) entende que é possível que a departamentalização geográfica gere um desequilíbrio no processo administrativo da empresa, pois ela se concentra basicamente em atender os aspectos mercadológicos, produção ou de operação. As demais áreas da organização ficam em condições secundárias.

Vasconcellos (1979), ao analisar as vantagens e desvantagens de uma estrutura descentralizada, elabora um esquema com os fatores que ele considera que impelem uma organização para uma configuração centralizada ou descentralizada (figura 3.2).

Figura 3.2: Forças que impelem a organização para a centralização ou descentralização



Fonte: Vasconcellos, 1979.

A partir da análise feita neste estudo sobre as vantagens e desvantagens de uma estrutura descentralizada, é possível, então, identificar outras forças que levam uma organização a adotar uma formatação centralizada ou descentralizada (figura 3.3).

Figura 3.3: Forças para a centralização e descentralização



Elaboração da autora.

3.2.2. Condicionantes de uma descentralização geográfica

A escolha pela adoção de uma estrutura que contemple unidades descentralizadas pode ser a resposta para uma diversidade de situações que surgem, como por exemplo, o excesso de trabalho na alta administração, a necessidade de ocupar determinado mercado, influências ambientais, preferências da alta administração, forma como o poder decisório está disperso na organização, entre outras (Serra, 1998). Mas ao se escolher por uma descentralização geográfica, deve-se observar aspectos que podem dificultar a eficiência dessa escolha:

- **Volume de produção:** é necessário que haja uma massa crítica de atividade e produção em cada unidade para que os custos envolvidos sejam justificados (Vasconcellos e Hemsley, 2003), ou que o valor gerado por aquela descentralização justifique, mesmo que o volume de produção não seja tão alto.
- **Comunicação:** a comunicação entre matriz e filial é fundamental para o sucesso de uma descentralização, mas fornecer informações completas sobre o que está acontecendo em cada área para a administração central gera custo e tempo, além do que muito dos fatos podem não ser reportados, pois, na verdade, são, em um primeiro momento, impressões. Essa questão se agrava ainda mais, quando não há uma descentralização do processo decisório.

- Formatação do processo decisório. Uma descentralização geográfica não implica necessariamente numa descentralização do processo decisório. O poder pode permanecer centralizado, na matriz ou mesmo centralizado no chefe do escritório, entretanto, deve-se avaliar qual formatação é a mais adequada a fim de evitar perda de agilidade nas respostas e descompromisso com os resultados obtidos.

Fora os fatores que devem ser levados em consideração no momento da decisão, Ávila e Ferreira (2000) sinalizam alguns desafios na gestão de estruturas com mais de uma sede:

- necessidade de rever as atividades que poderiam ser descentralizadas ou não. Esta revisão não deve ser feita apenas no momento de uma reestruturação organizacional, mas sim continuamente, pois além da evolução tecnológica e dos processos, a organização está em permanente intercâmbio com o seu ambiente, adaptando-se a cada modificação. Essa evolução poderá provocar, com o passar do tempo, uma desorganização interna que, em última instância, tende a comprometer tanto o desempenho que inviabiliza o funcionamento de uma organização.
- lidar com o clima de competitividade, que pode chegar a um nível de rivalidade entre as unidades que ocasiona a perda da identidade da organização;
- dificuldade em se apurar os resultados reais de cada unidade, por conta da interdependência entre áreas;
- sobrecarga da área de apoio central, que tem que administrar todas as demandas das unidades de negócio.

Além destes, devem ser considerados, também, o risco da chefia da unidade descentralizada se isolar, desconectando-se das estratégias da organização, e a ociosidade de recursos. Esses dois aspectos podem ser mais graves se houver uma irregularidade de demanda de serviços e a falta de acompanhamento do desempenho das unidades. Essas dificuldades podem levar ao reinício de um processo de centralização administrativa, predominantemente direcionado para uma visão econômica de redução de gasto.

3.2.3 Descentralização do processo decisório

Há diferentes formas de se disseminar a autoridade em uma organização. Mintzberg (2014) faz uma análise da descentralização dentro das organizações, tanto na dimensão horizontal, quanto na vertical. Na descentralização horizontal, o poder decisório é distribuído entre os níveis de uma organização. Já na descentralização vertical, o poder é compartilhado com os níveis mais baixos. Por haver essas duas dimensões, a descentralização abrange cinco tipos:

- centralização horizontal e vertical: o poder formal e informal está concentrado nas mãos de um único indivíduo, que está na cúpula da administração;
- descentralização horizontal seletiva: mantém a centralização vertical, mas o poder, apesar de concentrado na cúpula, é distribuído pelos níveis mais altos da hierarquia (ex.: organizações burocráticas);
- descentralização vertical global (ou limitada): está presente em instituições cujas atividades se baseiam no mercado e os responsáveis pelas unidades possuem todo o poder necessário para gerenciá-las, de tal forma que são praticamente autônomas;
- descentralização horizontal e vertical seletiva – na dimensão vertical, a descentralização está associada a aspectos funcionais e hierárquicos; na dimensão horizontal, existe a possibilidade de se recorrer a especialistas nas questões técnicas. Aqui as decisões formais são mais predominantes; e
- descentralização horizontal e vertical – o poder decisório está situado no nível operacional, caracterizando uma descentralização vertical forte. O mesmo acontece na dimensão horizontal, no qual o poder não está concentrado dentro dos níveis hierárquicos mais altos, mas diluído.

Serra (1998) especifica alguns critérios que auxiliam na determinação do grau e tipo de descentralização: número e importância das decisões que são tomados nos níveis mais baixos, volume de funções afetadas pelas decisões, número de verificações das decisões e número de pessoas a serem consultadas.

3.3 CONCLUSÃO

A descentralização não pode ser vista como uma solução que atenda a todas as organizações, pois não existe uma estrutura organizacional ideal que sirva em todos os

cenários. Cada empresa possui características únicas que precisam ser observadas no momento em que se definem os aspectos que suportam a decisão pelo desenho da estrutura organizacional mais indicada.

As vantagens e desvantagens de uma descentralização dependem das condições em que ela ocorrer. Uma escolha inadequada pode trazer custos altíssimos para a organização, como baixa velocidade na tomada de decisões, menor efetividade na atuação da organização, distorção na comunicação, duplicação de recursos e perda de controle gerencial. Além disso, a opção por uma estrutura descentralizada implica assumir as perdas das vantagens que uma administração centralizada traz.

Mas qualquer nível de descentralização precisa levar em consideração o que descentralizar e em que nível isso deve ser feito: quanto de responsabilidade e de poder decisório e que atividades devem ser transferidas. Precisa-se definir o limite favorável à empresa, estabelecendo como deve funcionar uma unidade descentralizada em termos de autonomia, ou seja, como o poder de decisão deve ser distribuído, e em termos de disposição dos processos e atividades.

4. PROPOSTA DE MODELO TEÓRICO

Neste capítulo pretende-se analisar o componente centralização/descentralização na formatação de uma estrutura organizacional de instituições públicas e propor um modelo teórico, a partir do trabalho elaborado por Vasconcellos (1979). Para atender a esse propósito serão utilizados, nessa abordagem, elementos da Teoria dos Custos de Transação e da Teoria da Agência, já apresentados no capítulo 2, que podem contribuir para uma visão mais abrangente dos fatores e condicionantes atrelados à especificidade do setor público e os conceitos teóricos de estrutura abordados no capítulo 3.

Este texto está organizado em cinco seções, além dessa introdução: na primeira, será apresentado um pequeno resumo do modelo construído por Vasconcellos; na segunda seção, serão apresentados aspectos do setor público que limitam a aplicação desse modelo; na terceira, uma proposta para um modelo mais adequado a esse segmento. Na seção seguinte, considerações a respeito do uso desse instrumento, finalizando o capítulo com as conclusões.

4.1. MODELO TEÓRICO DE VASCONCELLOS (1979)

Conforme já reforçado no capítulo três, a estrutura de uma organização deve estar alinhada às suas estratégias para que não crie empecilhos na atuação e contribua no atingimento dos objetivos propostos. Como a descentralização em unidades dispersas geograficamente é uma das formas que uma organização pode ser estruturada, esse elemento passa a ser um componente relevante para o sucesso de qualquer organização, pois a congruência ou incongruência da estrutura com os objetivos estabelecidos impactam o atendimento dos clientes e usuários.

Em Vasconcellos (1979), o autor, a partir de suas experiências junto a institutos de pesquisa e desenvolvimento, propõe um modelo para análise da viabilidade da descentralização dos laboratórios de pesquisa em unidades descentralizadas, que poderia, também, ser aplicado em outras áreas que dão suporte, como por exemplo, áreas de compras, recursos humanos, materiais, informática, e etc.

Nessa análise, são consideradas como vantagens da descentralização: atendimento mais rápido e mais adaptado às necessidades; desenvolvimento de capacidades gerenciais e efeitos positivos sobre a motivação. Em contrapartida, esta forma de estrutura apresenta as seguintes desvantagens: capacidade ociosa dos recursos humanos e dos equipamentos,

dificuldade de padronização; maior dificuldade na coordenação de atividades interdisciplinares; duplicação de atividades; e efeitos negativos sobre a motivação.¹

Cada um desses aspectos tem um peso muito específico em cada organização, pois o seu impacto está diretamente relacionado a quatro condicionantes que, por sua vez, são influenciados por uma série de fatores, a saber:

a) Condicionante Objetivos e Estratégias: é o primeiro elemento que deve ser observado na estruturação de uma organização. A partir dos objetivos que a empresa estabelece, deve-se pensar a estrutura organizacional de tal forma que esta contribua para o alcance desses objetivos. A clareza, a disseminação, a exequibilidade, a concordância e a congruência entre os objetivos interferem no tipo ideal de estrutura.

Como a descentralização pulveriza a tomada de decisão, a cúpula da organização tem uma redução de conhecimento sobre o que está acontecendo (perda do controle), portanto, outro aspecto relevante é a forma como esses resultados serão medidos e como o desempenho das unidades será informado aos níveis superiores.

b) Condicionante Natureza da Atividade e da Tecnologia: cada tipo de atividade requer uma estrutura mais adequada e os recursos tecnológicos podem possibilitar arranjos descentralizados sem comprometer a eficiência (videoconferências, sistemas integrados, etc.). Além disso, quanto mais diferenciados os serviços e mais especializados os recursos, maior a dificuldade de compartilhamento entre estruturas, dificultando o ganho de escala que uma centralização oferece;

c) Condicionante Ambiente Externo: é importante analisar o conjunto de atores específicos da instituição (fornecedores, mão de obra, concorrentes, clientes, acionistas e governo) para definir qual estrutura mais adequada, destacando que ambientes mais incertos exigem estruturas mais flexíveis com maior capacidade de adaptação. O autor relaciona algumas questões relacionadas ao ambiente externo que devem ser examinadas no desenho da estrutura: distância geográfica, facilidade de acesso, volume e flutuação de demanda, frequência e intensidade das mudanças ambientais e facilidade de comunicação.

d) Condicionante Humano: as pessoas que compõem uma organização, suas capacitações técnicas e administrativas, a cultura da organização e as

¹ Para o autor, aspectos que são definidos como vantagens e desvantagens na descentralização funcionam, respectivamente, como desvantagens e vantagens no sistema centralizado.

características dos líderes influenciam sobremaneira na eficácia de uma estrutura. Além disso, é importante saber o nível de interação entre essas pessoas e a estrutura formal e informal.²

Figura 4.1: Fatores condicionantes da descentralização – modelo proposto por Vasconcellos (1979)



Fonte: Vasconcellos (1979).

A partir desses elementos, é possível avaliar qual é a melhor forma de estruturar uma unidade de suporte em uma organização que possui várias unidades. É feita uma avaliação de cada um dos dez fatores, ponderando, se for o caso, a fim de verificar qual configuração é a mais indicada.

² Em Jussani e Vasconcellos (2007), é feita uma atualização desse modelo em que os fatores diversificação tecnológica e estrutura informal são excluídos e são incluídos custo da estrutura e potencialidade de intercâmbio de recursos humanos e materiais entre as unidades. Em Osaki (2003), foi apresentado um modelo com os seguintes fatores: custo da estrutura, velocidade do desenvolvimento (de produtos e processos), viabilidade de implantação, clareza de responsabilidades, parceiros qualificados, facilidade de coordenação, capacitação gerencial, sintonia com a matriz.

Para Vasconcellos, (1979), o resultado da análise dos fatores sugere três possibilidades para uma reestruturação organizacional:

- a) Descentralização parcial, com a transferência de algumas atividades para as unidades dispersas geograficamente, mantendo, na matriz (ou em regionais específicas), atividades centralizadas que darão suporte a todas as filiais.
- b) Descentralização ou centralização pura (mesmo com alguns fatores negativos, o peso por uma escolha é justificado pela maior concentração de vantagens que são geradas).
- c) Utilização de uma das formas puras, mas com alguns mecanismos administrativos e auxiliares, como por exemplo, limites orçamentários, rotatividade de equipes e implantação de um sistema de avaliação de desempenho, que mantenham um nível de controle sobre a administração das filiais e dos processos executados.

4.2. LIMITAÇÕES DO MODELO

O modelo proposto por Vasconcellos é elaborado com base em duas premissas que restringem a utilização para a análise de instituições públicas sem que sejam feitas adaptações: foi elaborado para analisar a centralização e descentralização de unidades/setores de uma empresa que já está dispersa geograficamente e foi estabelecido com base nas características de empresas do setor privado.

Esses dois aspectos divergentes sugerem que outros fatores sejam considerados para uma análise mais realista das instituições públicas, pois há particularidades do serviço público que interferem sobremaneira no funcionamento das organizações.

4.2.1 Características das Organizações Públicas

As instituições públicas possuem características típicas que as diferenciam das demais organizações e que são importantes para a definição da estrutura que será adotada. Segundo Pires e Macedo (2006), Rossetto (1999) e Martins *et al.* (2015), são percebidos os seguintes atributos em organizações públicas no Brasil.³

³ Estas características, segundo os autores, são relacionadas à maioria das organizações públicas, mas não devem ser generalizadas, pois existem inúmeras instituições com maturidade organizacional, gestão profissionalizada e com fortes investimentos em tecnologia.

4.2.1.1 Oferta de produtos e serviços

As instituições públicas têm como objetivo prestar serviços à sociedade e oferecem, geralmente, serviços no regime monopolista. Dessa forma, não há concorrência e parâmetros para comparação,⁴ dificultando a elaboração de arranjos que buscam uma eficiência maior, como o controle de custos e criação de indicadores que não estimulem o *gaming*.

Outra característica é que normalmente os serviços públicos devem ser universalizados, o que aumenta o escopo de atuação de uma organização pública, independente do volume de demanda que se tenha.

Além disso, a sua prestação de serviço está vinculada à disponibilidade orçamentária que lhe é atribuída e que depende de decisões políticas e da capacidade econômica do Estado, promovendo instabilidade no ambiente que independe de uma atuação direta da organização.

4.2.1.2 Estrutura

As organizações públicas normalmente possuem estrutura clássica, com muitos níveis hierárquicos, altamente estáveis, com grande resistência a mudanças e traços de uma cultura político-administrativa patrimonialista,⁵ burocrática⁶ e corporativa.

O seu processo decisório é centralizado e os trabalhos dos servidores são desenvolvidos de forma impessoal e formal, com foco na avaliação da conformidade aos procedimentos e não nos resultados.

A atuação das organizações públicas (e dos servidores públicos) está fortemente fundamentada em leis e regras, que estabelecem direcionamento e restrições ao funcionamento do setor público. A estrutura organizacional precisa estar adequada a essas regras que podem estar estabelecidas em bases políticas que conflitam com visões puramente econômicas.

⁴ Essa dificuldade pode ser resolvida através da descentralização, pois possibilita a criação de competitividade interna e de parâmetros de eficiência.

⁵ Termo utilizado para descrever a falta de diferenciação pelos agentes públicos entre o patrimônio público e o privado.

⁶ Utilizada como sinônimo de estruturas mecanicistas ou tradicionais.

4.2.1.3 Propriedade e Controle

Outro aspecto de grande influência nessa organização é que a propriedade é pública, o que torna o processo mais complexo, pois o controle público é feito muitas vezes de forma dispersa e através de políticos eleitos e de outros órgãos, implicando, algumas vezes, decisões menos eficientes no planejamento e na gestão, por haver uma grande carga política nas decisões. Dessa forma, são mais suscetíveis à ingerência política e o regramento que organiza o seu funcionamento é estabelecido externamente.

Uma das principais características que a interferência política gera é o grande risco de uma descontinuidade administrativa, em virtude das mudanças políticas, possibilitando algumas práticas ineficientes como, por exemplo, foco no planejamento de curto prazo (para conclusão dentro dos prazos de mandatos eletivos) e duplicação e descontinuidade de projetos.

4.2.1.4. Atividades

As organizações públicas oferecem diversos tipos de serviços e, em função disso, apresentam processos e atividades de diversas naturezas.

Os seus procedimentos são altamente burocratizados e sujeitos à legislação, com ênfase no controle do processo para proteger os interesses e a propriedade públicos. Essa preocupação acaba gerando uma rede de regras e procedimentos formais que limitam a ação inovadora dos gestores públicos.

Outra característica apontada por Caulliraux e Yamashita (2004) é a interfuncionalidade, ou seja, um processo transita por várias unidades dentro da organização e, em algumas situações, o produto final envolve mais de uma organização, dificultando o desenvolvimento de mecanismos de avaliação de desempenho individual e institucional.

4.2.1.5. Recursos Humanos

No mesmo ambiente institucional, participando da relação de delegação de autoridade e execução, convivem, entre outros, servidores permanentes e não permanentes:

- a) corpo permanente: possui uma visão de longo prazo (pois estão, normalmente, atrelados a um cargo e à organização por, no mínimo 10 anos), com servidores plenamente adaptados à cultura da organização, e com estabilidade de emprego.

A estabilidade funcional compromete a aplicação de sistemas adequados de acompanhamento de desempenho e dos resultados da administração pública e a ela é atribuída forte aumento da ineficiência do servidor público. Por outro lado, contribui para o insulamento da burocracia, pois inviabiliza a utilização do recurso da demissão de servidores públicos como punição por atuações que sejam contrárias aos interesses oportunistas dos superiores;

- d) corpo não permanente, ocupando cargo de confiança (de livre nomeação e exoneração): colaboradores vinculados à instituição por nomeações principalmente políticas, com forte comprometimento aos objetivos definidos externamente e que apresentam uma rotatividade maior. Normalmente ocupam cargos estratégicos, mas são pessoas que têm pouco conhecimento da história e cultura da organização, com predomínio de critérios políticos nas suas decisões.

Essa situação acaba trazendo inúmeros conflitos, pois os grupos funcionais possuem visões diferentes (o primeiro, de longo prazo e o segundo, de curto), o que pode levar a uma incompatibilidade de objetivos a serem perseguidos. Além disso, resulta em descontinuidade administrativa, pois, muitas vezes, a implementação de algumas reformas pode levar mais tempo para ser concluída que a permanência dos dirigentes e, com a alteração da cúpula decisória, elas podem ser interrompidas ou relegadas a segundo plano.

4.2.1.6. Conflitos de Agência nas Organizações Públicas

Uma das características que Caulliraux e Yamashita (2004) afirmam ser típica de organizações do setor público é a presença de múltiplos principais, que possuem interesses diversos e, muitas vezes, conflitantes. Isso acaba tornando mais complexa a definição de medidas de desempenho, pois essa situação introduz múltiplos *trade-offs* no processo decisório. Dessa forma, é muito relevante o controle de elementos externos, pois a força política dos principais acaba influenciando as estratégias que são adotadas, e essas escolhas podem aumentar os custos de transação e motivar o autointeresse.

Para Peres (2007), uma das formas de blindar as instituições públicas dessa captura é estimular o insulamento da burocracia,⁷ controlar a atuação dos grupos de interesse e buscar promover a despoliticização das políticas pública. Esta medida, entretanto, pode impactar a eficiência de alocação de recursos e em problemas de

⁷ A descentralização também pode auxiliar nesse insulamento com a migração de processo decisório para áreas mais afastadas do processo político.

accountability: ao se criar o insulamento, há riscos de que as alocações de recursos não sigam as preferências sociais e os objetivos organizacionais.

Somado a isso, a própria característica dos produtos que são disponibilizados pelas organizações públicas – bens coletivos – dificulta a elaboração de critérios de avaliação de desempenho.

Além disso, na instituição pública, um dos aspectos que pode comprometer a eficiência econômica e a efetividade é a motivação dos agentes. Nesse setor, a motivação da burocracia é mais relacionada a fatores ideológicos e políticos, que pouco está relacionado com sistemas de incentivo econômico, e sua inobservância pode levar a boicotes aos objetivos institucionais. Dessa forma, a utilização de sistemas de incentivos baseados em incrementos de renda é menos eficiente, necessitando que sejam definidos outros critérios que sirvam como motivadores para a atuação adequada dos agentes.

Peres (2007) ainda afirma que, no setor público, há inúmeras dificuldades de contornar os conflitos de agência, como, por exemplo, a dificuldade de avaliação de resultados e dos esforços para alcançá-los, a dificuldade de estabelecimento de objetivos claros e a existência de sistemas de controle interno e externo diferenciados.

4.3. PROPOSTA DE MODELO

A partir das teorias dos custos de transação e da agência e das peculiaridades do setor público, foram identificados fatores e condicionantes específicos que devem ser incluídos para a formatação de um modelo mais adequado para as organizações públicas.

Objetivos e Estratégias

- a) Congruência da estrutura com a estratégia da organização: como a estrutura precisa estar alinhada com as estratégias da organização, deve-se verificar se a dispersão geográfica auxilia no atingimento dos objetivos estratégicos;
- b) Definição clara dos objetivos da unidade e de sua contribuição nos objetivos da organização: quando há muita subjetividade e as pessoas não conseguem visualizar o papel da unidade nos objetivos globais determinados pela administração central, há uma tendência de divergência no entendimento, diminuindo o comprometimento dos gestores da ponta e o surgimento de atitudes oportunistas;

- c) Facilidade de medir os resultados:⁸ os resultados pretendidos são bem definidos e passíveis de serem acompanhados por intermédio de um sistema de monitoramento adequado,⁹ que acompanhe a eficiência na execução e a *performance* das unidades e que torne transparente a atuação da regional e iniba a cooptação por grupos de interesses locais;¹⁰

Natureza da Atividade

- a) Grau de interdependência de tarefas e atividades: quanto mais independente, mais favorável à descentralização;
- b) Diferenciação e especialização dos serviços: quanto mais diferenciados e especializados os serviços que serão prestados na regional, mais favorável é a descentralização (e menos dependente da cobertura em momentos de pico de produção);
- c) Volume de atividades que necessitam de equipes interdisciplinares: desfavorece a descentralização, pois é necessário um esforço maior para juntar equipes distribuídas em vários lugares;
- d) Padronização de fornecedores e materiais: favorece a centralização, pois aumenta a economia de escala.

Ambiente

- a) Vantagens comparativas locacionais: a localidade onde será instalada a regional oferece vantagens, como por exemplo, existência de atores relevantes do cenário estratégico da organização, facilidade de prover insumos diferenciados, promover o insulamento da burocracia (blindagem da organização), dispersão geográfica dos clientes/usuários dos serviços e etc.;
- b) Regramento jurídico: toda alteração na estrutura de uma instituição pública implica a alteração no regramento jurídico. Estas mudanças são feitas pelos agentes políticos que podem utilizar esse mecanismo para aumentar ou diminuir a discricionariedade da burocracia (Peres, 2007), que precisa se sujeitar ao que

⁸ Com objetivos claros e fáceis de mensurar, as dificuldades de controle e coordenação, inerentes a uma estrutura descentralizada, são minimizadas.

⁹ Dependendo das características da organização pública, os sistemas de monitoramento mais indicados são voltados para resultado, para controle das ações ou para controle da burocracia (Peres, 2007).

¹⁰ O agente público burocrata é movido por autointeresse, sujeito a pressões de grupos de interesse; a assimetria de informação existente entre agente e principal facilita a cooptação dos burocratas para atuar em favor desses grupos, gerando ações clientelistas e mesmo corrupção (Peres, 2007).

está estabelecido em lei. Além disso, pode haver alguma restrição ou obrigação legal que direcione o tipo de estrutura, independente de uma análise de eficiência. Deve-se verificar, assim, a viabilidade legal de se implantar com facilidade a descentralização.

- c) Volume de demanda e geração de valor: justifica a descentralização e a duplicação da infraestrutura, independente do risco de gerar capacidade ociosa e sobrecarga da unidade central. Esse item pode ainda ser mais relevante se houver dificuldade da matriz e de outras unidades darem o suporte necessário.
- d) Flutuação da demanda: inversamente, uma grande flutuação requer uma realocação de recursos humanos e materiais e, em uma unidade descentralizada, o risco de ociosidade dos recursos aumenta. Essa característica ainda pode ser mais agravada se não houver clima interno para políticas de reaproveitamento ou realocação temporária dos recursos para compensar a flutuação.

Humano

- a) Capacitação técnica do quadro: a descentralização requer pessoas mais qualificadas nas unidades, que tenham condições de desempenhar bem suas funções e que não precisem de tanta supervisão direta;
- b) Capacitação gerencial: a descentralização é mais eficaz se houver gerentes locais capacitados para tomar decisões, aceitar desafios e responder pelos resultados;
- c) Estrutura informal alinhada com a formal: favorece a descentralização e evita conflitos de agência. A estrutura informal é moldada pela cultura da empresa e corre em paralelo à estrutura formal. Ela pode ser utilizada tanto para suprir as deficiências dessa última como para boicotá-la e conduzir a organização para outra direção. Para uma descentralização ter sucesso, é preciso que a estrutura informal esteja em coesão com a estrutura formal e com os objetivos da empresa;
- d) Políticas de recursos humanos integradoras: uma das consequências possíveis da criação de unidades é o sentimento de afastamento que os colaboradores da ponta podem ter e que acaba influenciando no comprometimento e envolvimento deles, permitindo o surgimento de atitudes voltadas para o autointeresse. Essas políticas devem incluir, também, políticas de capacitação que mantenham continuamente a qualificação adequada dos recursos humanos disponíveis nas pontas, evitando, assim um abismo entre a qualificação dos servidores da matriz e das unidades e auxiliando no sentido de pertencimento à organização.

- e) Clareza de responsabilidades: é possível definir com clareza as responsabilidades dos colaboradores em relação aos resultados esperados.

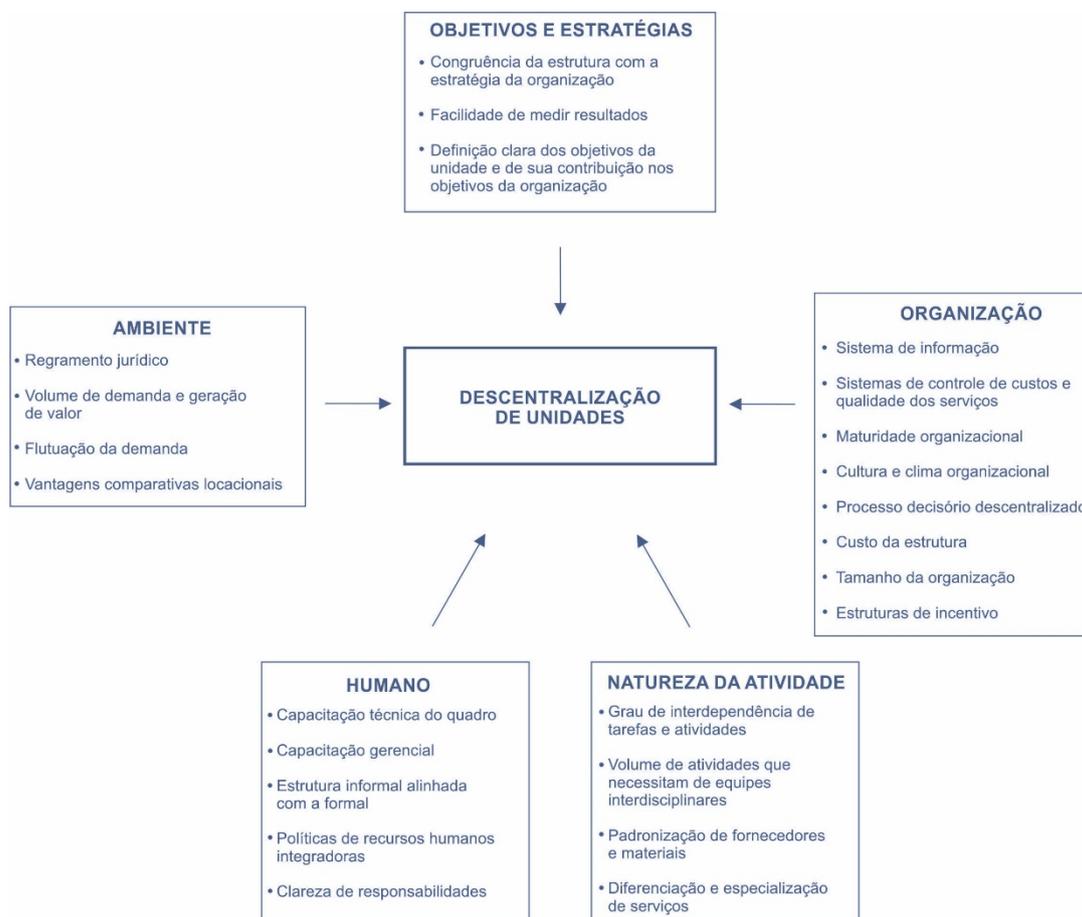
Características da Organização

- a) Sistema de informação: um dos problemas decorrentes da descentralização é o aumento da complexidade no fluxo de informação. A existência de um sistema de informação que permita manter a padronização dos métodos, processos e serviços e o compartilhamento do conhecimento favorece a descentralização. Uma fragilidade desse aspecto pode propiciar o risco moral ou a seleção adversa, tornando possível que as unidades manipulem os recursos disponíveis de forma que as metas acordadas não sejam priorizadas;
- b) Sistemas de controle de custos e qualidade dos serviços prestados: em virtude da baixa competitividade inerente à maioria das organizações públicas (a oferta de bens e serviços é monopolista ou quase monopolista), há uma grande dificuldade para se controlar os custos e a qualidade. A descentralização pode propiciar uma competitividade que estimule a eficiência intraorganizacional, desde que seja possível mensurá-la;
- c) Maturidade organizacional: em função dos múltiplos principais, há riscos de *rent seeking* ou de captura do Estado por grupo ou grupos de poder. 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 (expansão de poder, visibilidade política).¹¹ Deve-se avaliar se a dispersão geográfica favorece essas práticas oportunistas;
- d) Cultura e clima organizacional: têm um papel relevante no funcionamento de uma organização descentralizada e podem ser fatores favoráveis ou desfavoráveis. Um clima de antagonismo, de competitividade acirrada e de conflito compromete uma estrutura descentralizada, pois as unidades tendem a se fechar e criar uma estrutura autossuficiente. Da mesma forma, em uma organização com uma cultura centralizadora, a descentralização da estrutura pode ser inviabilizada.
- e) Processo decisório descentralizado: favorece a descentralização da estrutura, por já haver uma cultura que incentive a pulverização da decisão.

¹¹ Deve-se registrar que, para a análise ser adequada, há sempre um aspecto político no processo decisório de uma organização pública, impossibilitando de se fazer uma analogia direta com as práticas adotadas pelo mercado, que tendem a levar em consideração questões essencialmente técnicas e gerenciais.

- f) Tamanho da organização: normalmente uma organização pequena não apresenta vantagens na descentralização. Entretanto, analogamente ao retorno de escala da firma, deve-se verificar se as características da organização fazem o retorno crescer, decrescer ou permanecer constante;
- g) Custo da estrutura: quanto maior o custo (de transação, de agência e econômico) para implantação de uma regional (e sua manutenção), menos favorável é a descentralização; e
- h) Estruturas de incentivos bem definidas e adequadas: ajuda a evitar a discordância da ação do agente (unidade) em relação ao principal (matriz).

Figura 4.2: Condicionantes e fatores para a descentralização de organizações públicas



Elaboração da autora.

4.4. APLICAÇÃO DO MODELO EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

A fim de orientar a análise da viabilidade de descentralização de uma instituição, propõe-se a utilização do quadro a seguir:

Quadro 4.1: Análise da configuração da empresa e predisposição para descentralização

Fatores da Descentralização	Configuração na Organização favorece a descentralização	Configuração na Organização favorece a centralização
A descentralização contribuirá com as estratégias organizacionais.		
Os objetivos para a filial são claros e alinhados com os objetivos da organização.		
Há instrumentos de gestão que permitem o compartilhamento de informações.		
O sistema de informação absorve a complexidade que a descentralização geográfica trará.		
Existência de um sistema de controle de custos e de qualidade que possibilitará a avaliação da regional.		
É possível responsabilizar a regional pelo seu desempenho.		
É possível responsabilizar os servidores pela participação nos resultados obtidos.		
A localidade da regional trará vantagens para a organização.		
Há volume baixo de atividades e tarefas interdependentes.		
Na região, há volume de demanda com pouca flutuação e/ou geração de valor para a organização.		
Os serviços a serem executados pela regional terão especificidades.		
O custo financeiro para estruturar uma regional é baixo.		
Inexistência de custo político que inviabilize a descentralização.		

Fatores da Descentralização	Configuração na Organização favorece a descentralização	Configuração na Organização favorece a centralização
O regramento jurídico não impede a descentralização ou o custo para alterá-lo é baixo.		
A estrutura informal existente não dificulta a descentralização.		
As estratégias de RH da organização são adequadas para uma dispersão geográfica.		
Há recursos humanos capacitados para atuar na regional.		
A cultura e o clima organizacional não dificultarão a dispersão geográfica.		
O processo decisório da organização é descentralizado.		
O tamanho da organização não compromete à descentralização.		
A estrutura de incentivos disponível inibe atitudes oportunistas.		
O nível de maturidade da organização é compatível com uma descentralização geográfica.		

Obs.: Na análise, os fatores estão sujeitos à ponderação, tendo em vista que, em cada situação, o peso pode variar e alguns desses elementos sofram influências que contrabalançam com as dos demais.

Elaboração da autora.

A análise desses fatores contribuirá para auxiliar na decisão sobre a descentralização ou a centralização de unidades, pois pode ser aplicado em estruturas que já foram descentralizadas e que, em função das mudanças no ambiente externo e na própria organização, podem ter sofrido alterações nos fatores condicionantes de sua estrutura que já não justifiquem o atual desenho. Basta, para isso, que seja feita uma adaptação dos fatores para analisar os elementos em uma estrutura já descentralizada (quadro 4.2).

Quadro 4.2: Análise dos fatores de organizações públicas já descentralizadas geograficamente

Fatores que favorecem a manutenção da descentralização geográfica	Configuração na Organização favorece a descentralização	Configuração na Organização favorece a centralização
A descentralização contribui com as estratégias organizacionais.		
Os objetivos para a filial são claros e alinhados com os objetivos da organização.		
Há instrumentos de gestão que permitem o compartilhamento de conhecimento entre a unidade e matriz, mantendo-se a padronização de processos, métodos e diretrizes.		
Existência de um sistema de controle de custos e de qualidade que permite a avaliação da <i>performance</i> da regional.		
É possível responsabilizar a regional pelo seu desempenho.		
É possível responsabilizar os servidores pela participação nos resultados obtidos.		
A localidade da regional traz vantagens para a organização.		
Há externalidades positivas produzidas pela regional e/ou absorvidas por ela.		
Há volume baixo de atividades e tarefas interdependentes.		
Na região, há volume de demanda com pouca flutuação e/ou geração de valor para a organização.		
Os serviços executados pela regional possuem especificidades que dificultam a absorção pela matriz.		
O custo financeiro da estrutura da regional é baixo.		
O custo político e financeiro para encerrar a filial é alto.		

Fatores que favorecem a manutenção da descentralização geográfica	Configuração na Organização favorece a descentralização	Configuração na Organização favorece a centralização
Não há impedimentos legais para a manutenção da regional.		
A estrutura informal existente não compromete a atuação da regional.		
As estratégias de RH da organização são adequadas para uma dispersão geográfica, mantendo a coesão entre os colaboradores.		
Há recursos humanos capacitados na regional.		
O processo decisório da organização é descentralizado.		
A produção da regional é condizente com a estrutura existente.		
A estrutura de incentivos disponível inibe atitudes oportunistas.		
Há diferenciação de fornecedores e materiais para os serviços da regional.		

Obs.: Na análise, os fatores estão sujeitos à ponderação, tendo em vista que, em cada situação, o peso pode variar e alguns desses elementos sofram influências que contrabalançam com as dos demais.

Elaboração da autora.

Importante salientar que o resultado dessa análise é orientadora e pode servir como subsídio para melhorar a eficiência de estruturas que já estão funcionando de forma descentralizada. Para tanto, basta olhar os fatores que, na configuração da empresa, favorecem a centralização.

4.5 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES A RESPEITO DA DESCENTRALIZAÇÃO DAS UNIDADES

A reconfiguração de uma estrutura que leva a uma descentralização ou centralização geográfica modifica muito o ambiente interno da organização e requer que os aspectos a seguir sejam observados.

4.5.1 Assimetria de Informação

Como já bastante realçado, a assimetria de informação é um elemento que possibilita o conflito de agência e a dispersão geográfica. Se não for bem conduzida, pode levar a um agravamento dos conflitos, comprometendo o desempenho de uma organização. Além dos sistemas gerenciais de informações, sugere-se verificar a viabilidade de se utilizar equipes volantes que, além de auxiliar nos momentos em que houver um volume maior de demanda, podem contribuir na redução das assimetrias de informação e no monitoramento das atividades, diminuindo os problemas de seleção adversa e risco moral.

4.5.2 Custos das Unidades Descentralizadas

Segundo Donadio, Vasconcellos e Sousa (2015), houve um forte movimento das organizações para a descentralização geográfica de estruturas, a fim de instrumentalizar as unidades com todos os recursos necessários para o atendimento dos clientes. Isso acabou gerando a duplicação de algumas áreas, que, no decorrer do tempo, tornaram-se desnecessárias, gerando aumento de custo e perda de eficiência. Uma das alternativas para contornar esse problema é a utilização de um modelo híbrido, com algumas atividades centralizadas e outras não.

A centralização de algumas atividades pode ser operacionalizada de duas formas: a concentração das atividades na matriz ou em regionais que centralizem as demandas de algumas filiais, evitando assim, sobrecarregar a matriz, ou a utilização de Centros de Serviços Compartilhados que, segundo Coelho, Martins e Lobo (2013), é um arranjo organizacional que permite o compartilhamento de serviços de diversas funções administrativas de um empresa em uma nova e semiautônoma unidade, que traz os seguintes benefícios:

- promove a simplificação de estruturas organizacionais, permitindo que as filiais tenham um foco maior na administração de questões estratégicas;
- ganhos de escala, devido ao benefício da especialização, padronização dos serviços e aumento na qualidade; e
- pode ser utilizada para áreas de apoio como recursos humanos, tecnologia da informação, recursos humanos e financeiro.

4.5.3 Resistência às mudanças

Segundo diversos autores, as escolhas realizadas no momento da formação das organizações exercem uma forte influência sobre o seu futuro desenvolvimento em razão da tendência inercial das instituições de carregarem suas características iniciais. Isso dificulta a implementação de mudanças substanciais, mesmo quando as condições originais já não existem mais, precisando de um grande esforço para alterar a trajetória inicialmente traçada (Bernardi, 2012). Dessa forma, uma análise da situação de uma empresa precisa levar em conta essa perspectiva histórica, a fim de que possa verificar se as mudanças propostas terão aderência. O conceito de *path dependence* (dependência da trajetória) é utilizado justamente para explicar por que não se escolhe uma alternativa considerada mais eficiente dentre as possibilidades. A irreversibilidade do tempo, um dos axiomas propostos por Carvalho (1992) como princípios vinculados às ideias pós-keynesianas, endossa esse entendimento.

Como as organizações públicas já apresentam uma grande resistência às mudanças, qualquer alteração de estrutura precisa considerar os impactos sobre os custos de transação, pois as modificações estruturais produzem mudanças nas transações, que precisam ser renegociadas e que, em função das suas condições históricas, podem potencializar os custos de transação e de agências já existentes.

4.6 CONCLUSÃO

As características das organizações públicas e o ambiente na qual elas estão inseridas nos permite concluir que nem sempre as alternativas mais eficientes, sob o ponto de vista econômico são as adotadas. Decisões políticas, direitos constitucionais garantidos, demandas da sociedade precisam ser levados em consideração na definição dos objetivos e dos serviços que serão gerados, o que pode condicionar o desenho de uma estrutura, adotando uma configuração menos eficiente se observada apenas sobre o enfoque econômico. Entretanto, a partir da utilização de um instrumento de análise de estrutura, é possível verificar que fatores precisam ser reajustados para que uma organização tenha um desenho de estrutura mais compatível com as necessidades da organização.

5. CONCLUSÃO

A decisão de escrever uma dissertação sobre o tema de descentralização geográfica está vinculada a duas questões principais: o aumento da importância que está sendo dada ao assunto estrutura organizacional como um dos elementos de sustentação da efetividade e desenvolvimento das organizações e a baixa relevância que se dá à dispersão geográfica como forma de se estruturar uma organização. Partindo da premissa de que a escolha por uma estrutura em vez de outra implica vantagens e desvantagens, o seu desenho e redesenho deve ser uma prioridade da administração, pois uma das funções de uma estrutura organizacional é auxiliar no alcance dos objetivos organizacionais.

Avaliar sistematicamente suas estruturas é necessário, pois as organizações evoluem e o ambiente se modifica, fazendo com que aquelas condições iniciais que direcionavam para uma formatação específica não existam mais e as organizações precisam se readaptar para atender aos novos padrões que são impostos se quiserem sobreviver. Nessa linha, a opção por uma descentralização geográfica precisa também ser constantemente analisada, pois a dispersão não pode ser considerada como uma solução para todos os males da administração e uma decisão definitiva. Mas ela pode, sim, ser vista como um instrumento de modernização das instituições, modificando a estrutura de poder e de execução de atividades.

Entretanto, descentralizar uma instituição não significa somente redistribuir o poder decisório. Ao se dispersar geograficamente uma organização, os processos, atividades e as relações sofrem modificações, também. É necessário que haja uma integração entre as unidades, pois muitas decisões locais precisam ser compatíveis com as decisões centrais, sem deixar, entretanto, de respeitar a autonomia e a diversidade de cada lugar. Mas estas diversidades geram tensão e conflitos que precisam ser permanentemente administrados, com o cuidado de não fortalecer desmedidamente um polo ou outro.

Por outro lado, a concessão de autonomia local deve envolver comprometimento com os objetivos estratégicos gerais, mantendo-se a integração e compatibilização com a finalidade da regional, a fim de que a filial não se torne refém dos interesses locais.

As organizações públicas brasileiras têm sofrido muitas críticas quanto ao seu desempenho, em função de uma série de problemas: superposição e disfunções organizacionais, desmotivação e despreparo dos servidores e funcionários públicos, falta de informação integrada, excesso de controle e burocracia e etc. Além disso, a crise de

financiamento do Estado determina que se faça um esforço cada vez maior na busca pela redução de gastos, com o aumento da eficiência e da eficácia de suas organizações. Esse cenário pede a modernização da máquina pública, que estabelece como um grande desafio adequar as estruturas internas das organizações a fim de reduzir os custos (econômicos, de transação e de agências) e conter condutas oportunistas.

Dentro desse contexto, este estudo teve como objetivo **propor um modelo teórico que permita avaliar em que situações a descentralização geográfica de instituições públicas é mais adequada.**

Iniciou-se esta dissertação com uma revisão bibliográfica sobre os elementos da Nova Economia Institucional, apresentando uma análise dos custos de transação e dos conflitos de agência no setor público, que indicam a grande dificuldade de se impor um sistema de monitoramento adequado em virtude do controle difuso que é exercido pela sociedade e pelas características das organizações públicas. A utilização desse referencial teórico permitiu avaliar as instituições do setor público e o processo de descentralização com um novo olhar, trazendo os benefícios da complementaridade que uma análise interdisciplinar possibilita acrescentar.

Na sequência, foi feita uma revisão bibliográfica sobre os conceitos de estrutura organizacional, a fim de indicar os fatores que condicionam o desenho de uma estrutura, dando destaque à descentralização geográfica, como um tipo de agrupamento de atividades que pode ser escolhido para a sua formatação. Apresentou-se também uma lista com as vantagens e desvantagens ao se escolher esse modelo de estrutura, assim como os riscos a serem observados quando se implementa uma estrutura dispersa geograficamente.

Finalmente, no capítulo 4, foi elaborado o modelo para avaliar a descentralização de instituições públicas, a partir de um instrumento desenvolvido por Vasconcellos (1979), que precisou ser adaptado para atender a duas premissas: tratar da descentralização de uma unidade (e não de áreas internas) e ser adequado às características das organizações públicas, que, conforme foi apresentado nesse capítulo, possui particularidades que limitam a utilização do modelo inicial. Para a construção desse modelo, utilizaram-se os conceitos trazidos pelas teorias da Nova Economia Institucional e o arcabouço teórico sobre estrutura, seus elementos e condicionantes.

Com relação a possíveis estudos futuros, sugere-se a elaboração de trabalho que aplique este modelo em uma ou mais instituições públicas, a fim de avaliar a sua exequibilidade, preferencialmente naquelas que já possuem estruturas descentralizadas o

em organizações que estejam passando por revisões em seus estatutos e/ou objetivos estratégicos.

Uma segunda sugestão de estudo é prolongar o escopo da análise para avaliar, depois da escolha pela descentralização geográfica, como a unidade deve ser organizada em termos de autonomia e de atribuições.

Há ainda a possibilidade de se desenvolver um estudo que verifique como a dispersão geográfica pode influenciar no oportunismo dos servidores públicos que estão mais distantes do eixo decisório.

Por fim, deve-se registrar que o processo atual de mudanças nas estruturas das organizações públicas não pode ser conduzido da mesma forma que foi feita a descentralização do passado e repetir o erro de tratar de maneira uniforme, com a adoção de um único modelo para todo o setor público. Apesar do modelo de descentralização da década de 1990 ter sido adequado para a época, apresentou algumas falhas como a falta de implementação de sistema de controle de desempenho e de resultado, de publicidade de metas claras e negociadas e a impossibilidade de participação da sociedade e da própria organização, em decorrência do momento político que o país se encontrava.

É importante assinalar, finalmente, que a descentralização não pode ser vista como uma solução para o problema da administração pública, mas sim como um instrumento para atingir os seguintes objetivos:

- melhoria na qualidade do serviço prestado à comunidade;
- redução de custos, a partir do incremento da produtividade;
- maior possibilidade de um controle social.

Ressalta-se ainda que é preciso que as mudanças nas estruturas sejam acompanhadas de ações que motivem e capacitem os funcionários públicos, a fim de que os agentes que assumirem as novas responsabilidades e aqueles que passem a fazer o acompanhamento estejam aptos para desempenhar suas novas atribuições. É necessária ainda a acomodação, também, por parte dos níveis mais altos da hierarquia, de suas novas funções que devem estar mais voltadas para a gestão estratégica da instituição, buscando a reorganização dos sistemas de planejamento e gestão, de indicadores de desempenho e de informação.

REFERÊNCIAS

ARRUDA, Giovana; MADRUGA, Sérgio; FREITAS JUNIOR, Ney. A Governança Corporativa e a Teoria da Agência em consonância com a controladoria. **Revista de Administração da UFSM - ReA UFSM**, Santa Maria, v. 1, n. 1, 2008. Disponível em: <<http://periodicos.ufsm.br/reaufsm/article/view/570>>.

ÁVILA, Marcos; FERREIRA, Luciana. **Descentralização em unidades de negócio: um caso no setor siderúrgico**. Rio de Janeiro: UFRJ/Coppead, 2000.

BALESTRIM, Alsones; PORPORATTI, Alessandro. A perspectiva dos custos de transação na formação de redes de cooperação. **Revista de Administração de Empresas - RAE**, v. 6, n. 1, jan./jun. 2007.

BERNARDI, Bruno. O conceito de dependência da trajetória (Path dependence): definições e controvérsias teóricas. **Perspectivas**, São Paulo, v. 41, p. 137-167, jan./jun. 2012.

CARVALHAL, Raquel; BORDEAUX-REGO, Ricardo. **Teoria do Agente, Teoria da Firma e os mecanismos de Governança Corporativa no Brasil**. Rio de Janeiro: UFF, 2010. (Relatórios de Pesquisa em Engenharia de Produção, n. 13).

CARVALHO, Fernando. Moeda, produção e acumulação: uma perspectiva monetária no modelo monetarista. *In*: SILVA, Maria (Org.). **Moeda e produção: teorias comparadas**. Brasília. Editora da Universidade de Brasília. 1992.

CAULLIAUX, Heitor; YAMASHITA, Elaine. Gestão pública. *In*: CAULLIAUX, Heitor M.; YUKI, Mauro (Org.). **Gestão pública e reforma administrativa - conceitos e casas: a experiência de Florianópolis**. Rio de Janeiro: Lucerna, 2004. p. 29-57.

COASE, Ronald. The nature of the firm. **Econômica**, v. 4, n. 16, p. 386-405, 1937.

COELHO, Renata; MARTINS, Ricardo; LOBO, Débora. Desenvolvimento de modelo de avaliação de desempenho: aplicação a um centro de serviços compartilhados. **Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão Estudos**, Rio de Janeiro, jan./mar. 2013.

CONCEIÇÃO, Octávio Augusto. Os antigos, os novos e os neo-institucionalistas: há convergência teórica no pensamento institucionalista? **Análise Econômica**, Porto Alegre, ano 18, n. 33, mar. 2000.

DANTAS, Alexi; KERTSNETZKY, Jacques; PROCHNIK, Victor. Empresa, indústria e mercados. *In*: KUPFER, David; HASENCLEVER, Lia (Org.). **Economia industrial: fundamentos teóricos e práticos no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda., 2013. cap. 2. p. 15-24.

DONADIO, Rosimara; VASCONCELLOS, Eduardo; SOUSA, Almir. **Centralização x descentralização**: estudo de caso da rede de hospitais São Camilo de São Paulo. *In*: SEMEAD – SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO, 18. São Paulo: FEA-USP, nov. 2015.

FAGUNDES, Jair *et al.* Estrutura Organizacional e Gestão sob a ótica da Teoria da Contingência. **Gestão e Regionalidade**, São Paulo, v. 26, n. 78, set./dez. 2010.

FARIA, Evandro *et al.* Fatores determinantes na variação dos preços dos produtos contratados por pregão eletrônico. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 44, nov./dez. 2010.

FIANI, Ronaldo. Teoria dos Custos de Transação. *In*: KUPFER, David; HASENCLEVER, Lia (Org.). **Economia industrial: fundamentos teóricos e práticos no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda., 2013. cap. 13. p. 171-181.

FONTES FILHO, Joaquim. **Governança organizacional aplicada ao setor público**. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA, 8. Panamá: Clad, Oct. 2003. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047108.pdf>>.

GODOY, Paulo; MARCONI, Rosilene. Teoria da Agência e os conflitos organizacionais: a influência das transferências e das promoções nos custos de agência em uma instituição bancária. **Revista de Administração Mackenzie - RAM**, São Paulo, v. 7, n. 4, p. 168-210, 2006.

GUIMARÃES, Maria. As controvérsias conceituais e o debate sobre a descentralização na literatura. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 23, 1999, Foz do Iguaçu, Paraná. **Anais...** Belo Horizonte: Anpad, 1999. CD-ROM.

HORTALE, Virgínia. O conceito de descentralização aplicado aos serviços de saúde: dimensões, padrões e regularidade. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 31, p. 23-35, maio/jun. 1997.

ILHA, Valeska. **A Teoria dos Custos de Transação e o modelo de comercialização de energia elétrica após as reformas do setor elétrico**. 2010. Monografia (Graduação em ciências econômicas) – Departamento de Ciências Econômicas, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

JENSEN, Michael; MECKLING, William. Teoria da Firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. **Revista de Administração de Empresas - RAE**, v. 48, n. 2. abr./ jun. 2008. (Clássicos).

JUSSANI, Ailton; VASCONCELLOS, Eduardo. Estabelecendo o grau de descentralização da estrutura organizacional: o caso do programa estadual de microbacias hidrográficas. **Revista de Gestão USP**, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 1-12, jan./mar. 2007.

KRIECK, Piter; KAYO, Eduardo. Teoria da Agência e Governança Corporativa: um estudo de evento em fusões e aquisições de 2000 a 2012. **Revista de Finanças Aplicadas**, p. 1-17, 2013.

LOOTTY, Mariana; SZAPIRO, Marina. Economias de escala e escopo. *In*: KUPFER, David; HASENCLEVER, Lia (Org.). **Economia industrial: fundamentos teóricos e práticos no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda., 2013. cap. 3. p. 25-39.

MARTINS, Vinicius *et al.* **Conflitos de agência, Governança Corporativa e o serviço público brasileiro: um ensaio teórico**. *In*: CONGRESSO DE CONTABILIDADE, 6. Santa Catarina: UFSC, 2015. Disponível em: <http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso_internacional/anais/6CCF/81_16.pdf>.

MINTZBERG, H. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014. Reimpressão.

OLIVEIRA, Clara. **Problemas de agência no setor público: o papel dos intermediadores da relação entre poder central e unidades executoras**. 2016. Dissertação (Mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2016.

OLIVEIRA, Djalma. **Estrutura organizacional: uma abordagem para resultados e competitividade**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

OLIVEIRA, Lúcia; ÁVILA, Marcos. Descentralização em unidades de negócio: o caso de uma empresa do setor financeiro. **Revista de Administração Contemporânea - RAC**, v. 3, n. 1, p. 127-146, jan./abr. 1999.

OZAKI, Adalton. **Estrutura organizacional para a realização de negócio eletrônicos em empresas tradicionais**: um estudo de caso. São Paulo: FEA-USP, 2003.

PAULA, Geraldo. **Estruturas organizacionais**: o papel do gestor de nível intermediário. Belo Horizonte: Fumec; Face, 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Centralização e descentralização. *In*: MOTTA, Prestes; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (Org.). **Introdução à organização burocrática**. São Paulo: FGV; EAE-SP, 1963. cap. 3.

_____. **Introdução à organização burocrática**. São Paulo: Thompson, 2004.

PERES, Úrsula. Custos de transação e estrutura de governança no setor público. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios**, São Paulo, v. 9, n. 24, maio/ago. 2007.

PERROTTI, Eduardo. **Estrutura organizacional e gestão do conhecimento**. 2004. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Administração, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

PIMENTA, Carlos. Novos modelos de gestão descentralizada e de parcerias para as administrações estaduais. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, p. 171-187, jul./set. 1995.

PIRES, José; Macêdo, Kátia. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, jan./fev. 2006.

PONDÉ, João. Organização das grandes corporações. *In*: KUPFER, David; HASENCLEVER, Lia. (Org.). **Economia industrial**: fundamentos teóricos e práticos no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda., 2013. cap. 14. p. 183-191.

PRZEWORSKI, Adam. Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente. *In*: CAF (Ed.). **El valor estratégico de la gestión pública**: trece textos para comprenderla. Argentina: CAF, 2015. (Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo em América Latina).

ROMERO, Elsa. **Estratégia e estrutura**. Aplicação do modelo de Chandler à realidade brasileira: estudo de caso em uma empresa varejista brasileira. 1994. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1994.

ROSSETTO, Adriana. **Estrutura organizacional pública como um entrave à adoção de inovações em tecnologia de informações.** In: ENCONTRO DA ANPAD, 23. Foz de Iguaçu: Anpad, 1999. Disponível em: <www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad1999-ap-32.pdf>.

SAITO, Richard; SILVEIRA, Alexandre. Governança Corporativa: custos de agência e estrutura de propriedade. **Revista de Administração de Empresas - RAE**, v. 48, n. 2, abr./jun. 2008. (Clássicos).

SANTANA, Edvaldo; OLIVEIRA, Carlos Augusto. Análise da indústria de energia elétrica do Brasil: abordagem através da economia dos custos de transação. **Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE)**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-294, ago. 1999.

SEABRA, Sérgio. A nova administração pública e mudanças organizacionais. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 4, p. 19-43, jul./ago. 2001.

SERRA, Renata. O processo de descentralização de recursos humanos em uma empresa de transporte urbano. **Caderno de Pesquisas de Administração**, São Paulo, v. 7, n. 7, abr./jun. 1998.

VASCONCELLOS, Eduardo. Centralização X descentralização: uma aplicação para laboratórios de instituições de pesquisa e desenvolvimento. **Revista de Administração do IA-USP**, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 101-121, abr./jun. 1979.

VASCONCELLOS, Eduardo; HEMSLEY, James. **Estrutura das organizações: estruturas tradicionais, estruturas para inovação e estrutura matricial.** São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003. Reimpressão.

WILLIAMSON, Oliver. The economics of organization: the transaction cost approach. **American Journal of Sociology**, v. 87, n. 3, p. 548-577, Nov. 1981.