

ANÁLISE DOS PROBLEMAS E CONFLITOS NAS OBRAS PÚBLICAS EM SERGIPE A PARTIR DA TEORIA DA AGÊNCIA

**Fábio Augusto Silva Santos
Florence Heber, Karen Batista
Ingrid de Matos Martins**

Submetido em: 23.07.2020

Aceito em: 21.11.2020

Resumo

Esse artigo teve como objetivo observar os principais entraves enfrentados pela Administração Pública e empresas construtoras, nos contratos de execução de obras públicas no estado de Sergipe. Sob a forma de ensaio teórico, a partir da análise de um caso baseado em fonte documental - um estudo de 2019 do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe (TCE/SE) -, que trouxe um panorama das obras paralisadas, foi realizada uma análise dos principais conflitos, identificados na perspectiva da teoria da agência. De acordo com este estudo existem 259 obras paralisadas em Sergipe, sendo 39 obras sob o controle de Estado e 220 administradas pelos municípios. Nas análises realizadas destacam-se como possibilidades de investigação empírica, baseadas nas relações de agência entre o setor público e privado, as desigualdades de motivações e objetivos, horizontes de planejamento, as particularidades na admissão do risco e a assimetria de informação, que podem ser entendidas nas motivações de embargos de obras públicas no Estado de Sergipe.

Palavras-chave: Administração Pública. Conflitos de Agência. Teoria da Agência.

ANALYSIS OF PROBLEMS AND CONFLICTS IN PUBLIC WORKS FROM AGENCY THEORY

Abstract

This article aimed to observe the main obstacles faced by the Public Administration and construction companies in the public works execution contracts in the state of Sergipe. In the form of a theoretical essay, from the analysis of a case based on a documentary source - a 2019 study by the Court of Accounts of the State of Sergipe (TCE/SE) -, which provided an overview of the paralyzed works, the main conflicts were analyzed, identified from the perspective of agency theory. According to this study there are 259 works paralyzed in Sergipe, being 39 works under state control and 220 managed by the municipalities. In the analyzes carried out, the following stand out as possibilities for empirical research, based on agency relations between the public and private sectors, inequalities of motivations and objectives, planning horizons, the particularities in the admission of risk and information asymmetry, which can be understood as the reasons for embargoes on public construction in the State of Sergipe.

Keywords: Public Administration. Agency Conflicts. Agency Theory.

1 INTRODUÇÃO

Considera-se uma obra pública toda reforma, construção, fabricação, recuperação ou ampliação de bem público (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014). Esse empreendimento público pode ser consumado de duas formas: de modo direto, quando o órgão ou entidade da Administração realiza a obra por seus próprios meios, ou de forma indireta, quando é selecionado, por meio de uma licitação, um ente particular, terceirizando a execução do objeto. A última maneira de execução de obra pública é notoriamente mais empregada. Com o intuito de melhorar o desempenho e minoração dos custos de manutenção de equipe e equipamentos, o Estado terceiriza por meio de contratos, a execução de seus aparelhos urbanos, escolas, hospitais, redes de distribuição de água e esgoto, dentre outros. Todavia, o sucesso dos empreendimentos públicos não se apresenta como algo corriqueiro e os fracassos na relação de delegação dessa tarefa pela Administração Pública ao ente privado são latentes.

Os problemas em obras públicas no Brasil constituem uma matéria relacionada com danos e prejuízos abissais, de notória importância, porém de difícil mensuração. De acordo com o estudo realizado pelo Tribunal de Contas do Estado de Sergipe (2019), existem 259 obras paralisadas em Sergipe, sendo 39 obras sob o controle de Estado e 220 administradas pelos municípios. O valor aproximado estipulado para a execução do total das obras é de R\$ 310 milhões, dos quais R\$ 120 milhões já foram executados e R\$ 103 milhões efetivamente pagos. Desses recursos pagos, R\$ 22,5 milhões são em obras que se encontram na situação de não-aproveitamento ou aproveitamento parcial.

Buscando compreender os riscos e dificuldades nos relacionamentos de transferência de responsabilidades a terceiros, a Teoria da Agência tem pressupostos baseados na ideia de que esses relacionamentos são complexos e não muito claros a primeira vista. Apontada originariamente por Jensen e Meckling (1976) na obra Teoria da Firma, os autores definem relação de agência como um contrato, onde uma parte denominada agente é encarregada de executar uma atividade específica em nome de outra parte, chamada de principal. Os obstáculos relacionados às divergências de interesses, entre os atores organizacionais, na delegação do poder para obtenção de finalidades e objetivos propostos pelo principal auxiliam no entendimento e minoração dos conflitos entre principal e agente.

Nesse sentido, o presente artigo, tem como objetivo observar os principais entraves enfrentados pela Administração Pública e empresas construtoras, no transcorrer

dos contratos de execução de obras públicas no estado de Sergipe, por meio de estudo realizado no ano de 2019 pelo TCE/SE, e os examinar com ajuda da perspectiva dos relacionamentos de agência. São observadas as causas primordiais dos problemas e conflitos de agência e correlacionados com as principais motivações das paralisações das obras públicas de Sergipe, delineando um panorama de possibilidades de análise dessa realidade a partir da mesma teoria.

Para tanto, esse artigo assume a forma de ensaio teórico que “caracteriza-se pela sua natureza reflexiva e interpretativa, [...] valoriza aspectos relacionados às mudanças qualitativas que ocorrem nos objetos ou fenômenos analisados pelos ensaístas” (MENEGETTI, 2011, p. 322). A análise realizada é fundamentada em dados empíricos e contextuais obtidos junto ao TCE/SE e suas contribuições são relacionadas à identificação de abordagem teórica para leitura de forma original de uma conjuntura grave envolvendo poder público e iniciativa privada, podendo contribuir desse modo, para uma compreensão mais acurada do fenômeno e proporcionar interpretações relevantes do ponto de vista acadêmico e também gerencial.

Este artigo está dividido em cinco partes, sendo a primeira esta introdução. Em seguida, são apresentados os principais conflitos entre agente e principal de acordo com a teoria da agência. A terceira parte traz um panorama sobre a situação atual das obras públicas no estado de Sergipe, segundo o estudo realizado pelo TCE (2019). A quarta parte apresenta a análise dos conflitos de agência nas obras públicas, bem como os conflitos identificados nas obras públicas de Sergipe. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

2 PROBLEMAS E CONFLITOS SOB A PERSPECTIVA DA TEORIA DA AGÊNCIA

Com o intento de assimilar e entender melhor as várias relações entre os atores organizacionais, a teoria da agência usa a metáfora do contrato para compreender a convivência entre duas partes. O principal é aquele que atribui a tarefa, e o agente é quem recebe a incumbência da realização da atividade, mesmo existindo entre eles diferentes objetivos e distintas visões de trabalho (JENSEN; MECKLING, 1976). Os custos para o alinhamento dessas diferenciações são chamados de custos de agência e envolvem monitoramento, estruturação dos contratos e outras perdas no processo. Além dos custos, os riscos envolvendo oportunismos e desvios morais entre as partes devem ser

considerados.

Como uma espécie de sistema de compensação para realização de alguma atividade que o principal precisa realizar através de outro indivíduo ou organização, a teoria da agência estabelece o contrato como o meio através do qual as compensações ao agente serão realizadas, mas também o meio através do qual o principal exerce algum controle sobre a atividade delegada (KLANN, GOMES, GREUEL E BEZERRA, 2014).

De acordo com Eisenhardt (2015), “a teoria da agencia oferece uma visão única sobre sistemas de informacao, incerteza dos resultados, incentivos ao risco e uma perspectiva empírica válida, principalmente quando combinada com perspectivas complementares”.

Com um arsenal de conceitos sobre relacionamentos entre demandantes de serviços e atividades e demandados na execução dos mesmos serviços e atividades, a teoria da agência incide sobre diversos aspectos e momentos da vida organizacional, não se restringindo apenas aos relacionamentos internos. A teoria da agência é utilizada também para entendimento de relacionamentos com terceiros, como é o caso de contratação de empreiteiros em obras públicas, mas também relacionamentos com empresas terceirizadas nas mais diversas fases da cadeia produtiva de qualquer organização.

Com tamanha amplitude, Heracleous e Lan (2012), assinalam ainda que a teoria da agência pode ser utilizada para analisar questões relacionadas a muitos problemas e também soluções sobre terceirizações e delegação de atividades através de conceitos tais como conflito de interesses, assimetria de informação, risco moral e oportunismo na relação principal-agente.

A teoria da agência é compreendida em duas linhas principais: a positivista e a principal-agente. A primeira possui foco predominante nos mecanismos de governança que amenizam os conflitos entre donos e gerentes possuidores de objetivos divergentes. Já a segunda dispõe de maior rigor matemático, abstração e aplicação em tipos mais variados de relacionamentos, porém é menos acessível aos estudos organizacionais.

O instrumento do contrato, utilizado para que o agente cumpra a missão atribuída pelo principal, pode ser um acordo formal ou informal, baseado em resultados ou no comportamento específico do agente. Com foco no contrato ótimo é sugerido que, em casos cujo principal tenha acesso a informações completas acerca das atividades desempenhadas pelo agente, o contrato baseado no comportamento específico (remunerações fixas, hierarquia na empresa) é o mais indicado. Ao contrário, quando não

se sabe exatamente o que o agente fez no passado, o pacto com base nos resultados (participações em ações, direitos de propriedade, comissões) é mais conveniente (EISENHARDT, 1989).

O sucesso de um empreendimento está, dessa forma, diretamente ligado ao êxito da chamada relação de agência. A configuração mais eficiente na regência da relação entre o principal e o agente obedece, segundo Eisenhardt (1989), suposições acerca de pessoas, organizações e informações. Quanto às pessoas, destacam-se os pressupostos de racionalidade limitada, diferente grau de propensão ou aversão ao risco e o privilégio no atendimento aos interesses próprios. Quanto à organização, essa é vista como um ambiente de trabalho coletivo de indivíduos autointeressantes, com destaque para a eficiência como critério presumido para avaliação da efetividade. A informação é entendida como uma *commodity*, ou seja, um produto de valor que é negociado entre as partes (OLIVEIRA, 2016).

Refletindo sobre o processo de decisão, Fama e Jensen (1983) destacam quatro etapas do mesmo e que podem corresponder aos contratos. São elas: iniciação, ratificação, implementação e monitoramento, sendo que as duas primeiras correspondem a funções de gestão do processo decisório e as duas últimas à funções de acompanhamento, monitoramento. Os problemas de agência e a redução de riscos nos contratos poderiam, para os autores, serem reduzidos caso as duas funções e suas fases respectivas fossem separadas – o gerenciamento da função decisão e o função gerenciamento da função de controle. Insistindo sobre a natureza dos conflitos de agência, Lacruz (2020, p. 476) afirma que

assume-se que haja divergências de interesses entre o principal e o agente porque cada um possui diferente função utilidade. O alicerce da teoria da agência está no pressuposto de que não se pode maximizar uma função utilidade que não seja sua, pois o comportamento está fundamentado no conjunto de preferências e objetivos da própria pessoa” (LACRUZ, 2020, p. 476).

No âmbito de contratos para a execução de obras públicas, pode-se vislumbrar o Estado como principal, pois delega ao particular, como agente, o encargo da realização dos serviços. Observando a relação de agência entre esses dois atores, a empresa particular designada para concretizar o empreendimento, com o propósito maior de potencializar seus resultados, possuirá muitas vezes objetivos divergentes do principal, além de dispor de informações diversas, muitas vezes superiores, por estar em contato direto com o mercado. Já o Estado, no papel de principal, deve garantir que seu intento

seja efetivado pelo agente da melhor maneira.

Dessa interação podem surgir diversos problemas relacionados à teoria da agência. Para Eisenhardt (1989), primeiramente os problemas manifestam-se quando é difícil ou caro para o principal fiscalizar o que o agente de fato está a fazer e, simultaneamente, os objetivos ou desejos do principal e agente se conflitam. Dessa forma, o principal não verifica de maneira adequada os procedimentos do agente. Em segundo lugar, é considerado o problema de compartilhamento do risco, quando se observa que o principal e o agente possuem comportamentos dissonantes em relação ao risco, resultando em atos distintos por conta de preferências de riscos diferentes.

Fontes Filho (2004) destaca que o surgimento de problemas de agência na relação principal-agente é decorrente de quatro causas principais, são elas: diferenças de motivação e objetivos entre principal e agente, assimetria de informação, preferência de risco das partes e horizonte de planejamento. A primeira causa principal de problemas de agência é fruto da premissa que os atores procuram potencializar seus próprios ganhos e interesses. As diferenças de motivações e metas surgem evidenciando que o agente não se comporta sempre baseado nos interesses do principal. No papel de desempenhar serviços para os quais foram designados, que envolvem delegação de tomada de decisão, os agentes podem visar à maximização dos seus ganhos de remuneração ou outras variáveis de crescimento mercadológico. Já o principal priorizará consolidar os ganhos obtidos através da atividade do agente.

Para Dawson et al (2016), a perspectiva clássica da teoria da agência baseada no controle sobre agentes eventualmente oportunistas exercido pelos conselhos de administração no setor privado é diferente da perspectiva de controle de comportamentos oportunistas no setor público porque inexitem, no último, conselhos de administração. Assim, para os autores, a capacidade de governança de organizações públicas pode ser menos importante do que a estratégia de distribuição e repasse de recursos públicos, sendo estes o principal elemento de controle.

A assimetria de informação se refere ao poder do agente de possuir uma gama maior de dados a respeito dos requisitos e resultados das atividades realizadas durante o relacionamento com o principal. Esse privilégio por parte do agente pode levá-lo ao ganho de benefícios adicionais a partir de distorções ou manipulações de informações de maneira oportunista. Desse problema derivam duas questões fundamentais: a primeira, o dilema da seleção adversa, que é fomentado antes do momento da contratação e surge devido às limitações do principal de domínio de conteúdo ou de certificação integral das

competências do agente que, possuindo informações mais completas, escolhem liberá-las ou não, agindo de maneira oportunista. A segunda questão, a do risco moral, é fomentada após o acordo contratual e remete a eventual falta de desempenho ou esforço do agente em executar as atribuições firmadas no contrato, aproveitando-se das imperfeições do arranjo pactuado e a falta de informação por parte do principal, que não percebe suas ações. O agente, então, age com oportunismo para obter vantagem própria (OLIVEIRA, 2016).

A terceira causa evidenciada como causa de problemas de agência é a diferente predisposição ao risco das partes. Eisenhardt (1989) destaca que as divergências nesse âmbito surgem, pois, os agentes, na condição de contratados, se mostram mais avessos aos riscos que o principal, devido à menor capacidade de diversificação da sua gama de investimentos. Como são menos capazes de variar seu emprego, se tornam mais contrários às ameaças. Já o principal, como é detentor de uma maior capacidade de diferenciação de portfólio de investimento, finda desenvolvendo uma neutralidade maior ao risco.

Segundo Fontes Filho (2004), o horizonte de planejamento é outra causa de problemas ou conflitos na perspectiva da teoria da agência. Esse fato se observa devido ao vínculo transitório do agente com a organização, e conseqüentemente, um panorama de planejamento mais pontual, de curto prazo. O principal, por sua vez, possui uma relação de permanência com a organização, dessa forma, está propenso a um planejamento de mais longo prazo, podendo suportar oscilações de resultados e admitir metas mais extensas e globais.

A tabela a seguir sintetiza a natureza dos conflitos de interesse relacionados à agência.

Tabela 1 – Conflito de interesses

Conflito de interesses/Autor	Conflito
Klann <i>et al.</i> , (2014)	Ocorre quando o agente, que deveria agir no melhor interesse do principal – causa pela qual é contratado - comporta-se em prol de seu próprio interesse buscando potencializar sua utilidade pessoal.
Braga, Horbucz e Cherobim (2015)	O principal delega decisões que influenciam seus retornos financeiros a outra parte – o agente, que nem sempre compactua com os interesses do principal.
Linder e Foss (2015)	Emerge quando o principal não possui conhecimentos mais apurados acerca da atividade delegada, e não consegue, satisfatoriamente, avaliar o desempenho do agente sobre a mesma.

Fonte: Rocha et al (2019)

O recorte feito por este artigo corresponde aos conflitos gerados a partir de problemas e prejuízos causados no setor público, mais especificamente pelo agente (empresas privadas) ao particular (Estado), no que diz respeito a obras públicas paralisadas. Nesse sentido, em estudo realizado por Silva et al (2020, p 101) sobre governança e teoria da agência em organizações públicas, a categoria de análise “controle”, utilizada na pesquisa, corresponderia, de acordo com os autores, a “mecanismos de verificação institucionalizados que permitem a fiscalização das ações [...]”. Complementando, nessa perspectiva é importante repensar os mecanismos de gestão que devem ser o máximo possível baseados na remuneração por desempenho, baseados em resultados, como recomendam Zu e Kaynark (2012).

Para contextualizar a discussão realizada até aqui, a próxima seção apresenta um panorama da situação atual das obras públicas paralisadas no estado de Sergipe, de acordo com o levantamento feito pelo TCU/SE (2019) e, na sequência, discute os elementos contextuais à luz da relação principal-agente.

3 OBRAS PÚBLICAS PARALISADAS EM SERGIPE: PROBLEMAS E PREJUÍZOS NA RELAÇÃO ENTRE ESTADO E AGENTE

Os problemas em obras públicas no Brasil constituem uma matéria relacionada com danos e prejuízos abissais, de notória importância, porém de difícil mensuração. Sabe-se das fortes consequências sociais e econômicas resultantes dos conflitos e do insucesso na delegação, por parte do Estado ao ente particular, da missão de executar um projeto público. Casos históricos são reconhecidos internacionalmente, como a ferrovia Transnordestina, iniciada o ano de 2006, orçada inicialmente em R\$ 6 bilhões e com o valor previsto de R\$ 11,7 bilhões atualmente para a conclusão. Ou ainda, o caso do metrô da cidade de Salvador que teve início no ano 2000 e término após 15 anos, custando o triplo do valor, passando dos R\$ 350 milhões iniciais da primeira etapa para R\$ 1,05 bilhão (ROMERO, 2014).

Ambos os episódios emblemáticos são descritos pelo periódico americano *The New York Times* e foram alvo dos relatórios de auditorias nº TC 012.179/2016-7 e TC nº 009.784/2011-0 do Tribunal de Contas da União (TCU). Outra obra que ganha destaque na imprensa e nos órgãos de controle pelo volume de recursos de danos causados é a do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ), que segundo o próprio TCU, foi iniciada em 2008 avaliada em US\$ 6,1 bilhões, paralisada em 2015 e retomada no ano de

2018, com o valor atualizado de US\$30,5 bilhões, resultando num prejuízo de 12,5 bilhões de dólares (TCU, 2017).

No intuito de tornar esses danos mais transparentes, fidedignos e palpáveis, algumas entidades convergem esforços na leitura dessa realidade tão corriqueira no dia-a-dia da população brasileira. A Câmara Brasileira da Indústria da Construção (2018), em valoroso trabalho, estimou o custo que os empreendimentos de obras paralisadas com recursos públicos impõem ao país, destacando a dificuldade de se obter números e bases compatíveis e complementares que permitissem conjecturar o valor total das obras paralisadas.

Para se chegar ao valor aceitável foram utilizadas três fontes de dados distintas, sendo elas: os dados de duas comissões instaladas pelo Congresso para apuração de obras financiadas com recurso do Orçamento Geral da União (OGU), informações fornecidas pelo Ministério da Saúde e pelo Ministério das Cidades, e dados do programa Agora é Avançar, lançado no final de 2017, objetivando retomar obras paralisadas. Considerando os critérios de obra paralisada da Caixa Econômica Federal (CEF), do TCU e do TCE do Mato Grosso, como melhor estimativa foi obtido o valor total de R\$ 76,7 bilhões de recursos federais empregados em obras públicas paralisadas, com limite mínimo de R\$ 39,5 bilhões e um limite máximo de R\$143,7 bilhões (CBIC, 2018).

Dadas as incertezas, o estudo ainda expõe as consequências, custos e impactos agregados de curto e longo prazo sobre o PIB, impostos pelas paralisações. Pelas estimativas centrais, a demanda agregada no curto prazo é afetada por um bloqueio equivalente de R\$ 115,1 bilhões, em relação aos investimentos de infraestrutura, que afetaria a oferta agregada no longo prazo seria atravancado um montante de R\$ 42,4 bilhões por ano. Além das perdas financeiras, o fracasso na relação entre o Estado e o ente particular na execução de obras produz efeitos indiretos gravíssimos e ainda mais complexos, que atingem diretamente o bem-estar da população (CBIC, 2018).

No âmbito dos municípios, segundo levantamento feito pela Confederação Nacional dos Municípios - CMN em 2017 o Brasil tinha aproximadamente 8.239 obras públicas municipais paralisadas, num montante de investimento que circunda R\$ 32 bilhões. Das mais variadas tipologias, como hospitais, estradas, obras de saneamento, creches, centros esportivos e escolas, diversos são os fatores que resultam nessa realidade tão comum entre municípios brasileiros (SIMÃO, 2017).

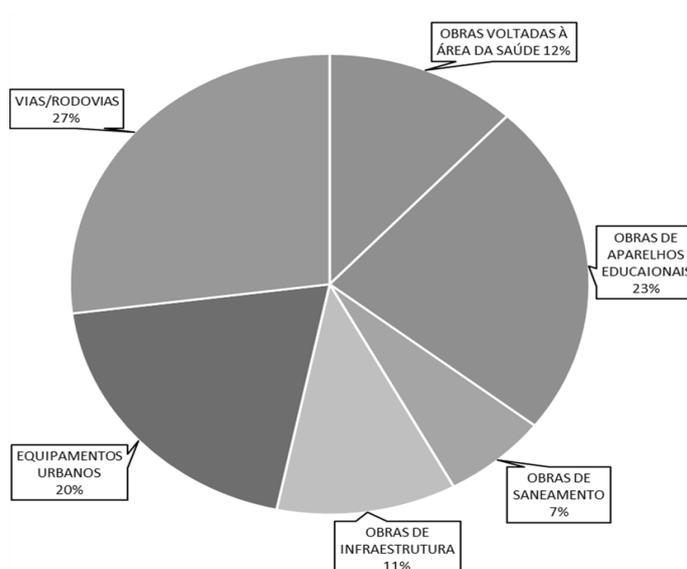
Os atores envolvidos no processo de contratação e execução de uma obra enfrentam várias circunstâncias que podem resultar no insucesso da gestão do

empreendimento público. Como tradicionais problemas e principais embaraços, historicamente conhecidos, pode-se destacar obstáculos com repasses de verbas, baixa qualidade de projetos básicos e especificações licitadas, alterações ou falta de planejamento, entre outros fatores que vão além da esfera técnica.

Com objetivo de catalogar e obter um panorama geral das obras paralisadas no estado de Sergipe, o Tribunal de Contas do Estado (TCE/SE), por meio de sua Coordenadoria de Engenharia, desenvolveu no mês de abril do ano de 2019 um relatório que apresenta informações acerca da motivação, origem de recursos, tipo de obra, empresa responsável pela execução, situação atual dos serviços, dentre outros dados que auxiliam na leitura da presente conjuntura de dissensões administrativas na gestão de obras e empreendimentos públicos no domínio do estado de Sergipe.

Por intermédio de uma comunicação direta com os entes jurisdicionados, foi solicitado pelo TCE/SE, em prazo estipulado, o preenchimento de planilha com as informações a respeito de obras que se enquadravam como paralisadas, sendo essas consideradas as que tinham ordem de paralisação vigente ou se encontravam sem medições por período superior a noventa dias. A partir dessa metodologia foram cadastradas 259 obras paralisadas em Sergipe, sendo 39 obras sob o controle de Estado e 220 administradas pelos municípios. O valor aproximado estipulado para a execução do total das obras é de R\$ 310 milhões, dos quais R\$ 120 milhões já foram executados e R\$ 103 milhões efetivamente pagos. Desses recursos pagos, R\$ 22,5 milhões são em obras que se encontram na situação de não-aproveitamento ou aproveitamento parcial (TCE/SE, 2019). As figuras a seguir ilustram os gêneros, de maneira geral, das obras paralisadas e os resultados no que se refere ao motivo determinante do vigente fracasso no processo de designação, por parte do Estado à entidade privada, para a execução do empreendimento público.

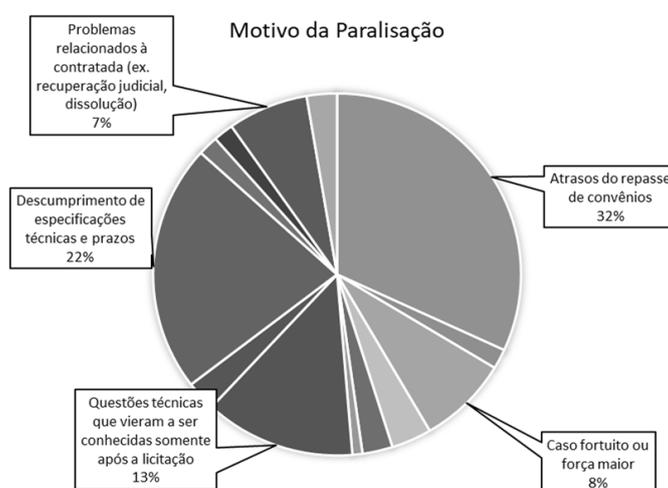
Figura 1 – Tipos de Obras Paralisadas



Fonte: TCE/SE (2019).

Como pode-se observar na Figura 1, a maioria das obras paralisadas são obras em vias ou rodovias, totalizando 27% do total. Obras de aparelhos educacionais somam 23% do montante total de obras paralisadas no estado. As obras de equipamentos urbanos correspondem a 20% do total de obras, seguidas de obras voltadas à área da saúde (12%), obras de infraestrutura (11%) e obras de saneamento (7%). Tais paralisações acarretam dificuldades ao acesso da população aos serviços públicos de responsabilidade do Estado. Com relação ao motivo dessas paralisações, a Figura 2, a seguir demonstra os principais motivos.

Figura 2 – Principais Motivos da Paralisação



Fonte: TCE/SE (2019).

Como demonstra a Figura 2, entre as razões que são alegadas com mais recorrência para a interrupção do progresso ideal do arranjo firmado entre Estado e firmas construtoras está, em primeiro lugar, os “Atrasos do repasse de convênios” com 32% do percentual. É fato que a maior parte dos recursos destinados a obras e empreendimentos de construção dos municípios de Sergipe e dos órgãos do estado não advém de recursos próprios. Segundo o próprio estudo, na maioria dos casos (81%) são firmados convênios federais para financiamento do objeto (TCE/SE, 2019). Esses financiamentos obedecem a uma série de condições e ritos para desembolso, que em muitas ocasiões provocam empecilhos por parte dos participantes e consequente atraso na dinâmica do processo, resultando no não pagamento por parte da administração pública de parcelas executadas da obra, e inevitável paralisação da mesma.

Como segundo fator elencado, com 22% das causas alegadas para paralisação, está o “Descumprimento de especificações técnicas e prazos”. Ao contrário do primeiro motivo, esta causa de embargo das obras encontra origem na executora do projeto, ou seja, o ente privado que desobedece às especificações técnicas, estabelecidas ainda na fase de licitação, ou por algum motivo, não cumpre os prazos acordados, levando o órgão público a suspender o contrato.

A terceira razão mais recorrente das paralisações de obras no estado de Sergipe está ligada a “questões técnicas que vieram a ser conhecidas somente após a licitação” respondendo a 13% dos casos. Além de ser fruto do mau planejamento dos empreendimentos por conta do Estado, associado aos projetos básicos incompletos, orçamentos mal elaborados e forçadas alterações, infortúnios técnicos são um risco passíveis de ocorrer, em maior ou menor probabilidade, em qualquer obra, gerando transtornos que podem acarretar na inviabilidade de prosseguimento da mesma.

O quarto motivo exposto engloba 8% dos motivos elencados e concentra-se nos “Casos fortuitos ou força maior”. De acordo com a Lei 10.402 de 2002, casos fortuitos ou de força maior são verificados nos fatos necessários, cujos efeitos não eram possíveis evitar ou impedir, ou seja, são ocorrências imprevisíveis ou difíceis de prever que geram uma ou mais consequências inevitáveis (BRASIL, 2002).

As quatro motivações apresentadas representam 75% das razões declaradas para o não seguimento dos contratos de obras entre a administração pública sergipana e as empresas particulares de construção civil. Além desses problemas mais evidenciados por parte dos órgãos da administração pública, outros entraves ao andamento dos contratos foram relatados, como por exemplo, problemas de conformidade jurídica relacionados à

empresa contratada, contingenciamento de recursos próprios, problemas afeitos ao meio ambiente, irregularidade nos preços, pendências com desapropriações, dentre outras (TCE/SE, 2019). Porém, como esses outros fatores respondem por apenas 25% dos casos de paralisação, este trabalho terá como enfoque os quatro primeiros e mais importantes conflitos da relação de delegação da construção dos empreendimentos públicos por parte do Estado ao ente privado. Dessa forma, o tópico seguinte apresenta as possibilidades de análise destes conflitos sob a ótica da teoria da agência.

4 PROBLEMAS E CONFLITOS NAS OBRAS PÚBLICAS: POSSIBILIDADES DE ANÁLISE A PARTIR DA TEORIA DA AGÊNCIA

A partir da compreensão dos relacionamentos entre os atores de uma entidade sob a luz da teoria da agência, fica nítido que essa lente pode ser utilizada como ferramenta no auxílio do entendimento de diferentes contextos organizacionais. Uma perceptível aplicação é evidenciada nas relações entre o ente público e empresas privadas na contratação de serviços de interesse público, mais especificamente na esfera das obras públicas. Nesse âmbito o Estado como principal, por meio de entidade da administração pública, abre processo licitatório com o intuito de selecionar a empresa privada mais adequada para desempenhar e executar o objeto contratual no papel de agente, obedecendo a cláusulas contratuais, com a delegação de autoridade e prerrogativas deliberativas para desenvolver o empreendimento em questão mediante uma compensação financeira.

Na delegação de terceiros para execução de obras públicas são autorizados diversos regimes, os meios de contratação mais tradicionais são: empreitada por preço global, quando se contrata a obra ou serviço por preço certo ou total; empreitada por preço unitário, quanto o contrato é formalizado por preço certo de unidades determinadas; tarefa, contrato de pequena monta é realizado ajustando mão de obra com ou sem material incluído; e, empreitada global, onde o empreendimento é contratado na sua integralidade, compreendendo todas as etapas e necessidades (TCU, 2014).

Legislações mais modernas como o Regime Diferenciado de Contratação (RDC) e a Lei das Estatais (Lei 13.303/2016) ampliaram a gama de regimes de contratação para obras públicas em contextos especiais, implantando as contratações integradas e semi-integradas. Nas contratações semi-integradas é de responsabilidade da contratada, além da execução da obra, a realização de montagens e testes de operação, a elaboração do

projeto executivo. No modelo integrado, além de todas as obrigações do último regime, é incluído o projeto básico dentre as atribuições da empresa executora (TCU, 2014).

Todas essas regulamentações visam o melhor resultado na relação de agência entre o Estado e a empresa particular encarregada da execução de uma obra pública. De acordo com as categorias apresentadas por Eisenhardt (1989), as modalidades tradicionais de contrato de obras se classificam como baseadas no comportamento específico, pois, em tese, se sabe antecipadamente informações completas acerca das atividades desempenhadas pelo agente, por meio das especificações técnicas e projetos, e a remuneração é efetuada exclusivamente conforme os serviços concretizados. Como esse modelo pode implicar em várias consequências danosas ao andamento da obra, devido a incompletas especificações e projetos deficientes elaborados pela administração, os regimes de contratação mais modernos abriram a possibilidade da empresa contratada participar do planejamento inicial do empreendimento, transferindo a responsabilidade da execução do projeto básico e executivo, em algumas circunstâncias, ao ente privado.

Todavia, dessa interação entre os atores organizacionais destacados para consumação de um empreendimento público, os problemas e conflitos de agência inevitavelmente surgem e devem ser notados pelo viés dessa teoria, com o fito da distinção e mitigação das adversidades. As diferenças de motivação e objetivo, assimetria de informação, preferência de risco das partes e o horizonte de planejamento, apontadas por Fontes Filho (2004) como as quatro causas principais dos problemas de agência são perceptivelmente observadas no ambiente relacional que envolve entraves em obras executadas por empresas privadas por meio da delegação da administração pública.

As diferenças de motivações e metas evidenciam que o agente não se comporta sempre baseado nos interesses do principal no desempenho dos serviços para os quais foi designado. O objetivo maior da administração pública no papel de principal em uma obra pública é que esta seja concluída e entregue com qualidade e economicidade. Para tanto, depende do compromisso e comprometimento do agente nessa tarefa. A empresa privada, antes de tudo, visa à maximização dos seus ganhos de remuneração além de outras variantes de mercado, sendo assim verificam-se problemas como o chamado “jogo de cronograma”, que é caracterizado pela distorção do cronograma físico-financeiro e faturamento de serviços com sobrepreços nas etapas iniciais do cronograma financeiro e com subpreços nas etapas finais (BRASIL, 2012).

Outro motivo constante de embargos em obras públicas, decorrente das diferenças de objetivos e motivações dos atores, é o descumprimento de especificações técnicas por

parte do agente. No intento da majoração dos seus ganhos e valendo-se da deficiente fiscalização ou controle por parte do principal, a empresa contratada emprega materiais de qualidade aquém do especificado, com menores custos, ou realiza serviços com composições distintas das apropriadas na licitação, potencializando seus proventos. Essa prática acarreta em obras de baixa qualidade e altos custos ou paralisadas para verificação das distorções e correção pela administração.

Outra causa principal de problemas de agência, corriqueira em contratos administrativos de obras, é a assimetria de informação. Como a construtora possui uma gama maior de dados a respeito das atividades realizadas, por estar no dia-a-dia da obra e ter maior *know-how* na execução dos serviços, pode utilizar-se desse fator para obtenção de benefícios adicionais. Ocasionalmente ocorre o fenômeno da seleção adversa por meio de editais deficientes, por falta de domínio da administração, ou detentores de vícios, não relatados pelas empresas concorrentes, que se utilizam da posse de informações mais completas e firmam contratos mais vantajosos, omitindo questões técnicas importantes de maneira oportunista. A questão do risco moral também é percebida em descumprimento de especificações, onde após do acordo contratual é verificada a falta de desempenho ou esforço do agente em executar as atribuições firmadas no contrato.

A seguinte causa evidenciada como causa de problemas de agência é a diferente predisposição ao risco das partes. Na esfera da contratação pública de obras o Estado possui uma diversificação enorme da sua gama de investimentos e fontes de receita, desenvolvendo maior neutralidade. Já a construtora contratada é mais avessa ao risco devido à menor capacidade de diversificação da sua gama de investimentos e, a depender do porte, pode vir a fracassar como empresa após adquirir grande prejuízo em uma única obra. Esse problema de agência é vislumbrado nas questões de atrasos de pagamentos, repasses de convênios ou imprevistos técnicos não detectados nos estudos preliminares. Os efeitos dessas ameaças inerentes às contratações públicas são assimilados em diferentes escalas pelos atores e resultam em consequências prejudiciais ao empreendimento, e consequentemente à sociedade.

O horizonte de planejamento é outra causa de conflitos na perspectiva da teoria da agência. O principal, na condição de instituição permanente se propõe a um planejamento de longo prazo, suportando maiores oscilações e metas mais abrangentes, enquanto o agente possui vínculo transitório com a organização e planejamento mais pontual, de curto prazo. Como consequência, problemas de entraves nas obras por discrepância entre panoramas de programação são triviais, percebidos também nos

imprevistos técnicos e casos fortuitos ou de força maior, os quais a administração por vezes subestima e a construtora arca com as consequências em maior grau.

4.1 PRINCIPAIS PROBLEMAS E CONFLITOS DE AGÊNCIA OBSERVADOS NAS OBRAS PÚBLICAS PARALISADAS NO ESTADO DE SERGIPE

O retrato da realidade atual dos empreendimentos públicos de obras paralisados no Estado de Sergipe foi registrado pelo Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, por meio de relatório datado de abril de 2019. Nesse trabalho são expostas as motivações, origem de recursos, tipo de obra, empresa responsável pela execução, situação atual dos serviços, além de outros dados auxiliares na compreensão do panorama da relação de execução de obras públicas por via indireta pelo Estado.

Como primeira motivação para paralisações das obras do Estado de Sergipe o estudo alega os “Atrasos do repasse de convênios”. Devido à grande parte dos recursos que custeia as obras ser obtido por meio de contratos de repasse ou convênios, falhas nos processos de desembolso acarretam atrasos nos pagamentos dos serviços já executados pela empresa construtora, e conseqüentemente inviabilizam a continuidade da obra.

Essa justificativa pode ser observada pelo conflito da diferente propensão ao risco entre administração e contratada ou principal e agente, na medida em que a empresa, como parte mais avessa ao risco e com menor variação de fontes de renda, opta por não assimilar a ameaça da execução dos serviços sem o devido pagamento ao vislumbrar o insucesso do convênio. Já o ente público possui uma grande gama de convênios e contratos para serem administrados, o que inevitavelmente resulta na negligência de alguns ou disparidade nos tratamentos e procedimentos adotados (HERACLEOUS E LAN, 2012).

O “Descumprimento de especificações técnicas e prazos”, segunda motivação apresentada para paralisação de obras públicas no estado de Sergipe, é um notório caso de distinção de motivação e objetivos entre os atores da relação. Enquanto o objetivo do principal se volta à conclusão da obra com as normas e especificações anteriormente detalhadas, o agente, no papel de executor dessa tarefa, desvirtua o propósito e tenta maximizar seus ganhos empregando materiais e apropriando serviços dispares daqueles contratados. Outro problema da agência que se evidencia nesse caso é o da assimetria de informação, como sugere Oliveira (2016), onde o agente com maior posse de dados e informações sobre a efetiva execução dos serviços, aproveita-se dessa conjuntura para

obter ganhos e benefícios adicionais. Esse conflito, quando é identificado pela administração acarreta no embargo dos serviços para ajustes e retificação dos contratos.

Como terceira causa apontada para a paralisação das obras são as “Questões técnicas que vieram a ser conhecidas somente após a licitação”. Nesse item evidenciam-se problemas da agência que decorrem das diferenças no horizonte de planejamento, onde o principal, com vistas ao longo prazo, por vezes negligencia pormenores técnicos importantes (LACRUZ, 2020), resultando no achado apenas durante a execução dos serviços pelo agente, provocando danos importantes. Essa causa também é passível de análise pela perspectiva do conflito de assimetria de informação (OLIVEIRA, 2016), na medida em que existe a possibilidade de omissão dessas questões técnicas por parte dos agentes durante a fase de licitação no intento de firmar contratos mais vantajosos de maneira oportunista, caracterizando o fenômeno da contratação adversa.

Os “Casos fortuitos ou força maior” englobam 8% dos motivos elencados e representam fatos necessários, cujos efeitos não eram possíveis evitar ou impedir, gerando uma ou mais consequências inevitáveis. Nessa análise os problemas de agência das diferenças de predisposição ao risco e horizontes de planejamento, como assinala Fontes Filho (2004), mostram como o impacto dos casos de difícil previsão é absorvido de formas diferentes pelos atores. O principal suportando maiores oscilações e possuindo uma gama ampla de objetos é menos vulnerável do que o agente nas ocorrências imprevisíveis, levando as empreiteiras a responderem por maiores riscos.

Como possibilidades de solução desses conflitos, a teoria da agência propõe que o principal obtenha o maior número de informações possíveis sobre o agente (MARTINS et al., 2016). No entanto, na Administração Pública, o processo de licitação regido pela Lei 8.666/93, não permite que a contratação do agente seja conforme a vontade do administrador. A referida lei especifica as condições que a empresa a ser contratada deve atender, e quando esta ganha o processo de licitação, não há como saber previamente se irá cumprir seu compromisso. Assim, é difícil vislumbrar uma possível solução para os conflitos de agência demonstrados nesse artigo, diante dos impedimentos legais. Cabe aos órgãos de fiscalização atuar com maior rigidez, na tentativa de minimizar tais prejuízos que causam diversos transtornos à sociedade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou analisar como as principais causas de problemas e conflitos na perspectiva da teoria da agência podem ser observados no prisma dos contratos administrativos de obras públicas. Verificou-se que as principais motivações alegadas para paralisações de empreendimentos públicos, no estado de Sergipe, carregam forte vínculo com os riscos intrínsecos à delegação de responsabilidade a terceiros para o cumprimento de serviços de interesse do contratante.

Como contribuições para a análise de casos semelhantes que envolvam contratos entre o setor público e o setor privado para realização de obras públicas, este estudo destacou que as desigualdades de motivações e objetivos, de horizontes de planejamento, além das particularidades na admissão do risco e a assimetria de informação, que se mostram presentes no cerne dos relacionamentos contratuais, podem ser entendidas nas motivações de embargos de obras públicas. Tais paralisações são decorrentes principalmente de repasses, descumprimento de especificações, casos de força maior e do enfrentamento de quesitos técnicos conhecidos após a assinatura do contrato. É imprescindível levar em consideração nesses contratos o que Dawson et al (2016) sugerem como diferenças entre modelos organizacionais do setor público e do setor privado. Para os autores, as formas de controle devem ser diferenciadas na medida em que no primeiro caso a ênfase deveria ser na priorização da gestão dos recursos do Estado.

Também como contribuições para análise de casos semelhantes (e ainda muito pouco estudados) que envolvam contratos entre o setor público e o setor privado para realização de obras públicas este estudo espera ter proporcionado uma compreensão contextualizada de conceitos baseados na teoria da agência e que se evidenciam nos empreendimentos de obras públicas analisados: fenômenos como o do risco moral, durante a execução dos contratos, e o da seleção adversa, ainda na fase de licitação, ambos decorrentes da assimetria de informação entre as partes.

Dessa forma, ampliam-se as possibilidades de análise dos problemas e conflitos de agência e a compreensão acerca das relações de agência nas obras públicas, possibilitando o aprofundamento na matéria e a mitigação de adversidades em empreendimentos que quando fracassam propiciam incalculáveis danos físicos, financeiros e sociais.

Como recomendações futuras, sugere-se que futuros estudos busquem identificar conflitos de agência em outras áreas da administração pública, como serviços

terceirizados, por exemplo. É interessante também que sejam realizados mais estudos empíricos sobre a contratação de obras públicas, a fim de identificar especificidades em contratos, conflitos e relacionamentos baseados na perspectiva da teoria da agência.

REFERÊNCIAS

BRAGA, G. S; HORBUZ, K. S. N; CHEROBIM, A. P. M. S. Influência do investimento anjo na tomada de decisão e nos problemas de agência: um estudo de caso. **Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas**, v. 4, n. 1, 2015.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas. **Orientação Técnica OT - IBR 005/2012**. Disponível em: <http://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2013/04/OT_-_IBR_005-2012.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.402, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm>. Acesso em: 16 jun. 2019.

CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO – CBIC. Comissão de Infraestrutura. **Impacto Econômico e Social da Paralisação das Obras Públicas**. Brasília, 2018.

DAWSON, Gregory S. et al. An examination of effective IT governance in the public sector using the legal view of agency theory. **Journal of Management Information Systems**, v. 33, n. 4, p. 1180-1208, 2016.

EISENHARDT, K. M. Agency theory: an assessment and review. **The Academy of Management Review**, v. 14, n. 1, p. 57-74, 1989.

EISENHARDT, K. M. Teoria da Agência: Uma Avaliação e Revisão. **Revista de Governança Corporativa**, v. 2, n. 1, p.1-36, 2015.

FAMA, E. F.; JENSEN, M. C. Separation of ownership and control. **Journal of Law and Economics**, v. 26, n. 2, p. 301-325, 1983.

FONTES FILHO, J. R. **Estudo da validade de generalização das práticas de governança corporativa ao ambiente dos fundos de pensão: uma análise segundo as teorias da agência e institucional**. Tese (Doutorado em Administração) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, 197f, Rio de Janeiro, 2004.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, p. 305-360, 1976.

KLANN, R. C; GOMES, E. C. O; GREUEL, M. A; BEZERRA, F. A. Influência do Risco Moral e da Accountability nas tomadas de decisões. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 25, n. 1, p. 99-118, 2014.

LACRUZ, A. J. Theoretical considerations on corporate governance in the third sector in the agency theory perspective. **Cadernos Ebape**, v. 18, n. 3, p. 473-485, 2020

LINDER, S; FOSS, N. J. Agency Theory. In: J. D. WRIGHT (Ed.), **International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences**, 2ª ed., vol. 1, pp. 344-350. Amsterdam: Elsevier, 2015

MARTINS, V. A.; SILVA, W. V.; MELO, R. A.; MARCHETTI, R. Z.; VEIGA, C. P. Teoria de Agência Aplicada no Setor Público. **REVISTA ESPACIOS**, v. 37, n. 35, 2016.

MENEGHETTI, F. K. O que é um Ensaio-Teórico? **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 15, n. 2, p. 320-332, 2011.

OLIVEIRA, C. B. **Problemas de agência no setor público: o papel dos intermediadores da relação entre poder central e unidades executoras**. Dissertação (mestrado) Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, 64 f, Rio de Janeiro, 2016.

ROCHA, R; LUFT, M.C; OLAVE, M. E; FREITAS, F.C.H.P. Teoria da agência e terceirização: uma proposta de modelo teórico para contratação e gerenciamento de serviços de tecnologia da informação. **Revista Gestão & Tecnologia**, v. 19, n. 1, p. 185-209, 2019.

ROMERO, S. **Grand Visions Fizzle in Brazil**. The New York Times , New York, 12 abr. 2014. Disponível em:
<<https://www.nytimes.com/interactive/2014/04/12/world/americas/grand-visions-fizzle-in-brazil.html>>. Acesso em: 19 jun. 2019.

SILVA, J. N. et al. Consórcios intermunicipais de saúde: análise sob a perspectiva da accountability e da teoria da agência no setor público. **Gestão & Regionalidade**, v. 36, n. 107, 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. **Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas**. Secretaria-Geral de Controle Externo, Secretaria de Fiscalização de Obras de Infraestrutura Urbana 4ª edição. Brasília, 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. **Inspeção do TCU no Comperj aponta prejuízo de 12,5 bi de dólares à Petrobras**. Secretaria de Comunicação Secom. 4ª edição. Brasília, 2017. Disponível em:
<<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/inspecao-do-tcu-no-comperj-aponta-prejuizo-de-12-5-bi-de-dolares-a-petrobras.htm>> Acesso em: 10 de jul. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE - TCE-SE. **Coordenadoria de Engenharia Diretoria de Controle Externo de Obras e Serviços Obras Paralisadas**. 1ª edição. Sergipe, 2019.

SIMÃO, E. **Estudo mostra que 8,24 mil obras estão paralisadas em municípios.** Valor Econômico. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/5114820/estudo-mostra-que-824-mil-obras-estao-paralisadas-em-municipios>>. Acesso em: 05 abr. 2019.

ZU, X; KAYNAK, H. An agency theory perspective on supply chain quality management. **International Journal of Operations & Production Management**, v. 32, n. 4, p. 423-446, 2012