

**TEORIA DA AGÊNCIA APLICADA AO SETOR PÚBLICO: UMA PESQUISA
BIBLIOMÉTRICA E AGENDA DE PESQUISA**

NIOMAR FANTINELLI

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ (UNIVALI)

JEFERSON LANA

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ (UNIVALI)

TEORIA DA AGÊNCIA APLICADA AO SETOR PÚBLICO: UMA PESQUISA BIBLIOMÉTRICA E AGENDA DE PESQUISA

1. INTRODUÇÃO

A teoria da agência aborda relações de propriedade e controle. O estudo Berle e Means (1932) identificou a separação entre propriedade e controle. Jensen e Meckling (1976), definiram inicialmente a relação de agente e principal como um contrato, em que o principal delega decisões a um agente, que nem sempre são tomadas em favor do primeiro. Tais situações acabam incorrendo nos chamados custos de agência.

Os conflitos existentes entre o principal e o agente geram custos de monitoração e incentivo, que são denominados custos de agência. Esses custos de agência se referem aos custos que o principal tem que arcar para mitigar essa assimetria de informações. Tais problemas ocorrem quando as partes possuem objetivos divergentes entre si e os conflitos acabam ocorrendo quando o principal delega trabalhos ao agente e este age de forma assimétrica aos objetivos do principal (EISENHARDT, 1989).

No setor público, também podem ser identificadas relações de agente x principal. De acordo com Monteduro e Allegrini (2020) podem ser identificadas relações de agência entre os cidadãos (principais) e os funcionários públicos (agentes), bem como entre os níveis hierárquicos dos servidores públicos, como o prefeito ou governador (principal) e o servidor público (agente). Ocorre no setor público diversas situações que geram custos e problemas de agência, identificadas na assimetria de informações entre os diversos principais e agentes.

Os estudos relacionados a teoria da agência na Administração Pública, podem auxiliar para compreender melhor esses conflitos, que acabam resultando muitas vezes em desvios ou mau uso do dinheiro público. Bueno, Breláz e Salinas (2016), apontam para necessidade de se realizar um governo aberto e com transparência, bem como pela necessidade de identificar as causas da corrupção institucional existente no Brasil, derivada muitas vezes da assimetria de informações entre agentes e principais.

Neste estudo bibliométrico procuramos compreender as lacunas existentes e pesquisas realizadas no âmbito da teoria da agência, quando aplicada ao setor público. Foram efetuadas buscas nas Bases *Scopus* e *Web Of Science*, por serem as maiores bases de dados de publicações científicas do mundo, procurando desta forma abranger o maior número de publicações com alcance internacional.

Os termos *Agency theory and Public Management* e *Agency theory and Public policy*, foram utilizados devido a sua ligação com o processo de gestão e formulação de políticas públicas, estes ligados diretamente com os conflitos relatados pela teoria da agência. A pesquisa reportou 78 resultados, onde após as exclusões dos artigos duplicados e dos que não apresentavam relação com o tema, foram selecionados 31 artigos.

Os resultados encontrados sugerem a realização pesquisas voltadas para questões relacionadas a diminuição do tamanho do estado, seja com privatizações ou terceirizações, buscando identificar se de fato tais procedimentos tornam realmente o estado mais eficiente e reduzem os conflitos de agência. Estudos também sugerem pesquisas relacionadas a fatores de medição de desempenho e utilização de conceitos de governança corporativa e seu real impacto junto a melhoria dos índices de gestão dos órgãos públicos.

Em seguida são abordados os temas relativos à conceituação a respeito da teoria da agência, após seu relacionamento e aplicação junto ao setor público. As seções a seguir descrevem os aspectos metodológicos, resultados, discussões e conclusões do estudo.

2. BREVE FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Estado da Arte da Teoria da Agência

A análise da estrutura de propriedade efetuada por Berle e Means (1932) é considerada o marco inicial para o desenvolvimento da teoria da agência. Os conflitos de gestão entre os proprietários e as pessoas que tomam as decisões sobre determinadas situações sempre foram debatidos no âmbito da governança corporativa. Este estudo foi baseado na análise da estrutura de propriedade e os conflitos de interesse das sociedades acionárias dos Estados Unidos.

Através da referida análise Berle e Means, começaram a perceber o distanciamento existente entre a propriedade e o controle na empresa. Esse estudo foi realizado nas sociedades por ações, onde percebeu-se que os donos das empresas, ou seja, os acionistas, começaram a perder o controle sobre sua propriedade. Quem de fato administra a empresa são os diretores, muitas vezes nomeados por alguma parcela dos acionistas, razão pela qual acabam por defender os interesses destes (SAITO; SILVEIRA, 2008).

Começa-se então a partir deste estudo a procura por soluções para resolução destes conflitos. A partir do momento em que houve a separação entre controle e propriedade, os administradores das empresas passaram a representar os interesses de determinados segmentos de acionistas ou até mesmo a representar seus interesses pessoais (BERLE; MEANS, 1932). Com o desenvolvimento dos estudos na área de governança corporativa se constrói a teoria da agência.

Apesar da existência de alguns estudos anteriores, Jensen e Meckling (1976) apontam em sua seção inicial, a sua definição conceitual do relacionamento de agência ou do agente principal. Os autores definem um relacionamento de agência como “um contrato onde uma ou mais pessoas – o principal – engajam outra pessoa – o agente – para desempenhar alguma tarefa em seu favor, envolvendo a delegação de autoridade para a tomada de decisão pelo agente”. Desta forma quando o agente toma decisões divergentes das que o principal tomaria, sejam elas para obter benefícios pessoais ou divergências quanto ao entendimento, começam a ocorrer os problemas de agência.

Esse estudo, considerado seminal, apresenta três principais contribuições: 1) a criação de uma teoria de estrutura de propriedade das companhias baseada nos conflitos de interesse individuais, que pode ser testada empiricamente; 2) a definição de um novo conceito de custos de agência, mostrando sua relação com a separação entre propriedade e controle presente nas empresas; e 3) a elaboração de uma nova definição do conceito de firma, como um conjunto de relacionamentos contratuais entre os indivíduos (SAITO; SILVEIRA, 2008).

Ocorre então um desenvolvimento e aplicação de estudos relacionados a mesma na área de governança corporativa, para aplicação em empresas privadas. As pesquisas são realizadas utilizando-se dos conceitos de Meckling e Jensen (1976). Por meio dos estudos realizados, são apontados inúmeros problemas que podem ocorrer, decorrentes da relação de agência, entre os proprietários e os administradores das empresas.

Os problemas identificados através da teoria da agência começam a se expandir, com o aumento da pulverização da propriedade das ações. Se um empresário possuir o controle total das ações ou das quotas de uma empresa, como gestor, ele assume todos os benefícios e prejuízos decorrentes dela. Em uma situação hipotética, esse mesmo empresário, se desfaz de uma parte das ações, mas continua tendo o comando da empresa, pois ainda assim, é majoritário. Nesta situação o agente continua com todos os benefícios que possuía, contudo os custos passam a ser divididos com os outros acionistas (SAITO; SILVEIRA, 2008).

Contudo pode-se criar mecanismos para reduzi-los, que são chamados custos de agência. Tende-se a criar incentivos ou benefícios, sendo os mesmos adequados tendem a limitar as atividades irregulares ou divergentes dos agentes para com os interesses do principal. Todos eles impactam nos resultados da empresa, acarretando a diminuição dos lucros dos

acionistas. Não se pode eliminar por completo os custos de agência, segundo Meckling e Jensen (1976), pois ele decorre da separação existente na empresa entre posse e controle, que se associa intimamente ao problema geral da agência.

2.2 Estado da Arte – Teoria da Agência relacionada à Administração Pública

Na esfera pública, também ocorrem diversos conflitos relacionados a teoria da agência, apesar do enfoque do setor ser diferente do privado, os conflitos acabam existindo da mesma forma. Para Machado (2018), os problemas de agência decorrem do fato de que, nessa estrutura relacional, principal e agente são sujeitos com funções de utilidade próprias. Cada um buscará manipular os meios de modo a produzir os resultados de sua preferência. Por esse motivo, o agente, como representante do principal, não realiza necessariamente o que foi predeterminado por ele.

Cada pessoa acaba agindo conforme suas próprias aspirações. Em determinadas situações não ocorre má fé e sim simples desvio de que foi estabelecido previamente. Contudo em outras ocasiões ocorrem fatos que acabam prejudicando as determinações realizadas pelo principal, acabando por favorecer determinado grupo em detrimento de outro.

O presidencialismo de coalização, que é o que caracteriza o modelo brasileiro, faz com que determinada administração acabe compartilhando o governo com diversas correntes, fragilizando o controle por parte do Poder Executivo. Uma forma de minimizar esses problemas é o estabelecimento de um contrato com regras explícitas sobre todas as atividades que determinadas pessoas podem realizar (DE OLIVEIRA; FILHO, 2017).

Alguns autores, ligados a perspectiva neoliberal, apresentam a ideia de que os órgãos públicos devem se tornar empresas para serem eficientes, mas segundo Kalu (2003) não se pode aplicar as teorias voltadas aos modelos de gestão da iniciativa privada diretamente no serviço público, pois o objetivo final do setor público é prestar serviços de qualidade a sociedade, enquanto a iniciativa privada é de obter lucros.

A lógica existente junto ao setor público é outra, apesar da necessidade de existir controle e de se utilizar de princípios de governança, o setor público necessita dar respostas aos problemas da sociedade. Os autores Newberry e Pallot (2004), reforçam essa ideia, pois embora, não exista uma resposta única para perguntas como o tamanho apropriado do governo, ela precisa ser decidida de maneira democrática, não por meios técnicos ocultos da opinião pública.

Percebe-se assim a necessidade de adaptar todo e qualquer conceito ao setor público e não somente importar ele da iniciativa privada. Bordogna (2008) e Peters (2013), efetuaram pesquisas sobre a aplicação dos conceitos de Nova Gestão Pública, que inicialmente foi concebida sob a ótica da onda neoliberal dos anos 80 e 90, são analisadas a universidade e as reformas do serviço público, e percebe-se que para que o programa da Nova Gestão Pública, ofereça serviços mais eficientes e de melhor qualidade (também) por meio de uma reforma das relações de emprego de serviço público, é necessária a ativação de uma variedade mais rica de instrumentos do que a simples 'comercialização' ou tentativas mecânicas de importar práticas do setor privado para um contexto inadequado.

Quando então se passa a discutir a utilização dos conceitos de governança corporativa para ser aplicados no setor público, conforme Santos (2019) demonstra em sua pesquisa, eles necessitam ser adaptados ao setor público.

Na literatura nacional, pesquisas efetuadas demonstram a importância da padronização das regras, no que se refere as transferências de recursos de um ente do governo para outro. Para Machado (2018), os programas federais que incluem cláusulas de uniformidade, permitindo o controle, tanto por parte do órgão gestor como o controle por parte dos cidadãos, acaba reduzindo os problemas de agência.

No setor privado há constante interferência do mercado, no que se refere modo de administrar a empresa. O setor público também sofre influência das condições externas, de atores políticos, que acabam por influenciar o comportamento dos funcionários (PANDEY; WRIGHT, 2006). Tais aspectos reforçam a ideia da existência de mais de uma relação de agência existente no serviço público, relação político/servidor e relação público externo/político/funcionário.

O agir dos órgãos públicos está ou deveria estar condicionado a realização dos anseios da sociedade, todos os políticos são eleitos com esse intuito. Portanto quando se analisa o setor público, sob a ótica da teoria da agência, torna-se necessário avaliar a relação cidadão/político (TESTARMATA; BRUNELLI; GIOSI, 2010).

Neste sentido, diante da complexidade de fatores existentes na relação de agência no serviço público, torna-se necessário utilização de princípios de governança e controle. Segundo Verbeeten e Speklé (2015), discutir a ênfase na eficiência pura e simplesmente não captura os propósitos essenciais do serviço público. Torna-se necessário assim encontrar um equilíbrio entre noções gerenciais de resultados e valores democráticos.

3. MÉTODO

O estudo quantitativo da literatura recebeu diferentes termos na literatura. Este é bibliométrico. A cunhagem do termo "bibliométrico" é frequentemente atribuída a Pritchard (1969, p. 348) como "a aplicação de métodos matemáticos e estatísticos a livros e outros meios de comunicação".

Esta pesquisa apresenta a análise da produção científica nacional e internacional sobre o tema da teoria a agência, com suas implicações no setor público ou governamental. Os termos de pesquisa a seguir foram estudados: "*Agency theory and Public Management e Agency theory and Public policy*". O critério para seleção dos artigos utilizados foi sua relação com a administração pública e governamental e teoria da agência.

Foram utilizados os termos citados, devido a sua ligação com o processo de gestão e formulação de políticas públicas, estes ligados diretamente com os conflitos relatados pela teoria da agência. O termo *Public Management*, em sua tradução literal se refere a gestão pública, o termo gestão faz parte dos estudos relacionados a governança corporativa, que surgiu com o intuito de auxiliar na diminuição dos conflitos de agência. Por sua vez o termo *Public policy*, se refere a políticas públicas, buscando a relação de conflito existente entre o cidadão (principal) e o formulador ou gestor (agente).

Esta pesquisa incluiu dois bancos de dados relacionados à literatura e ciências sociais: "*Scopus*" e "*Web of Science*", bases por serem as maiores bases de dados de publicações científicas do mundo, procurando desta forma abranger o maior número de publicações com alcance internacional.

A pesquisa incluiu artigos e artigos de revisão sobre os assuntos e, portanto, examinou todas as publicações disponíveis. Ao inserir a consulta para os termos de pesquisa, um total de 78 artigos foram encontrados. Com o software Excel, os registros foram organizados e selecionados de acordo com os seguintes filtros: registros duplicados, artigos de periódicos, palavras de busca no resumo, título, palavras-chave ou referências, e relevância para o assunto do estudo. A partir desses procedimentos, 31 artigos relevantes foram selecionados. Para tanto foram descartados do presente estudo as publicações, que apesar apresentarem os termos pesquisados, não apresentavam correlação direta com o assunto. No Quadro 1 apresenta as características gerais da pesquisa realizada:

Quadro 1 - Características da pesquisa bibliométrica

| | |
|----------------------|--|
| Palavras de pesquisa | <i>Agency theory and Public Management e Agency theory and Public policy</i> |
|----------------------|--|

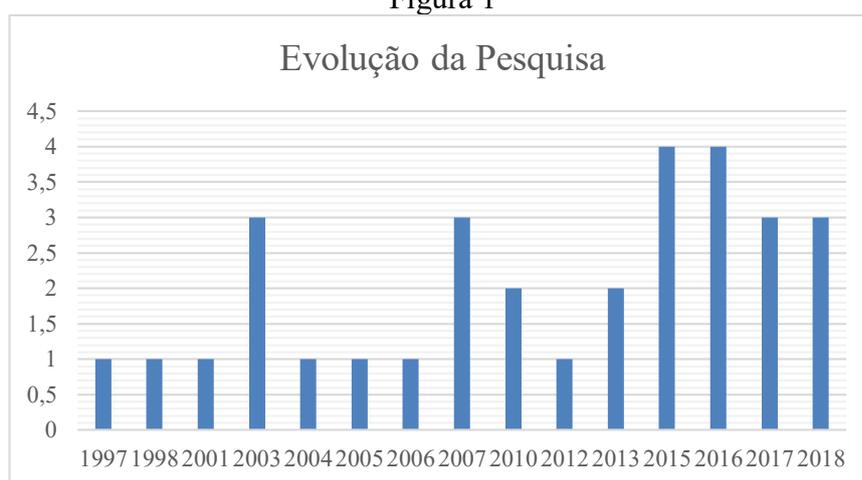
| | |
|-------------------------|---|
| Data de desenvolvimento | Novembro de 2019 |
| Base de dados | <i>Web of Science (WOS)</i> <i>Scopus</i> |
| Filtro de pesquisa | Inicial – Até novembro de 2019 Somente no título, resumo, palavras-chave e referências |

Fonte: Elaborada pelo autor

4. RESULTADOS

Esta pesquisa inicialmente encontrou um total de 31 artigos relacionados diretamente ao seu objeto. Os estudos iniciaram no final da década de 90, contudo percebeu-se que nos últimos anos ocorreu um aumento do número de publicações. As publicações realizadas a partir do exercício de 2013 representam a metade do total das publicações, conforme demonstrado no gráfico abaixo.

Figura 1



Fonte: Elaborada pelo autor

A Quadro 1 demonstra quais os periódicos que efetuaram as publicações acerca da teoria da agência no âmbito público. Percebe-se que quatro periódicos apresentaram mais que uma publicação a respeito do tema, sendo um deles nacional. Com relação a classificação Qualis Periódicos da Capes, a Revista Nacional está enquadrada com B2, enquanto as revistas internacionais como A1.

Quadro 2 - Os periódicos mais publicados com o tema

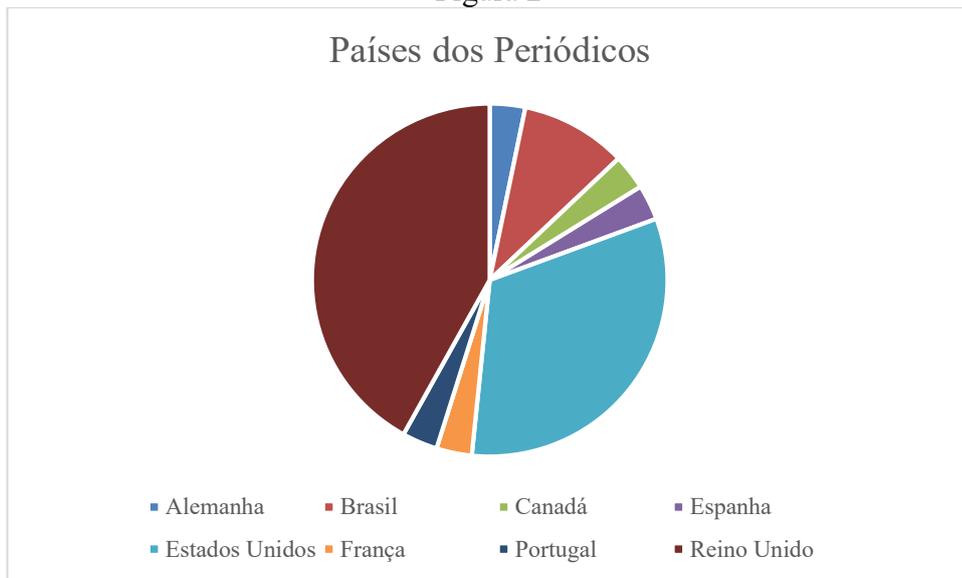
| Journal | Publicações |
|--|-------------|
| Administration & Society | 2 |
| Journal Of Public Administration Research And Theory | 2 |
| Public Management Review | 2 |
| Revista Do Serviço Publico | 2 |

Fonte: Elaborado pelo autor

Foi constatada uma grande diversidade de periódicos distintos que efetuaram publicações a respeito do tema estudado. Também se constata o fato de dos 31 artigos selecionados todos foram publicados por autores distintos.

Do total dos artigos publicados, percebe-se que 42 % foram publicados em periódicos sediados no Reino Unido, 32 % nos Estados Unidos e 10 % no Brasil, conforme demonstrado na Figura abaixo:

Figura 2



Fonte: Elaborada pelo autor

No gráfico a seguir, apresentamos os tipos de pesquisas que originaram a construção dos artigos, sendo a maior parte delas realizadas no teórico, com revisão de literatura e/ou bibliométrico, que representam 48 % do total dos artigos selecionados. Os demais artigos foram elaborados a partir de pesquisas Qualitativas e Quantitativas.

Figura 3



Fonte: Elaborada pelo autor

No que se refere ao foco da pesquisa 10 artigos, estiveram focados na análise do serviço público prestado sob a ótica empresarial. Como segundo maior foco de pesquisa, houve a análise dos regimes políticos, que os países estão submetidos, com um total de 6 artigos. Os

demais artigos abordaram assuntos relativos à governança corporativa nas empresas estatais, compras governamentais, serviços de saúde, contabilidade aplicada ao setor público, nova gestão pública, prefeituras e sistema de ensino. Além disso foram identificados 2 artigos com revisão de literatura sobre o assunto abordado.

Com relação as lacunas identificadas, apresentamos a seguir um demonstrativo, para a seguir apresentarmos as principais sugestões de pesquisa apresentadas.

Figura 4



Fonte: Elaborada pelo autor

Dentre os principais eixos, digamos assim, de lacunas apresentadas estão as questões políticas e desenvolvimento teórico próprio para aplicação das questões de governança corporativa e teoria da agência no setor público.

O Quadro 3 apresenta os temas principais dos textos analisados e suas possíveis lacunas para a realização de pesquisas futuras, no que tange ao desenvolvimento de teórico próprio para o setor público.

Quadro 3 – Pesquisas desenvolvimento teórico setor público

| | |
|--|--|
| Bordogna, L (2008) | A ativação de uma variedade mais rica de mecanismos pode ajudar uma reforma menos unilateralista das relações de emprego em serviço público do que a sugerida pelo NPM e a promoção de serviços públicos de melhor qualidade. |
| Kalu, KN (2003) | Efetuar pesquisas a respeito das diferenças de conceitos de eficiência do setor privado em relação ao setor público. |
| Kauppi, K; van Raaij, EM (2015) | Investigar empiricamente outros modelos alternativos de problemas de agência, concentrando-se em outros tipos de mecanismos de governança em uma rica variedade de contextos. |
| Khaleghian, P; Das Gupta, M (2005) | Requer sistemas e instrumentos de monitoramento que estão pouco desenvolvidos atualmente em muitos países em desenvolvimento. |
| Laffin, M (1997) | Desenvolvimento futuro de abordagens teórico-multitemáticas no âmbito da gestão pública. |
| Peng, MW; Buck, T; Filatotchev, I (2003) | Pesquisadores podem aumentar contribuições, concentrando-se na governança corporativa das economias em transição, já que atualmente sabemos tão pouco sobre eles. Essas economias oferecem motivos fascinantes para testar e refinar as teorias existentes e desenvolver novas |
| Van Slyke, DM; Hammonds, CA (2003) | Outras pesquisas devem explorar mais amplamente, portanto, os fatores que afetam a capacidade em uma variedade de configurações de privatização. |

| | |
|-----------------------------------|---|
| Verbeeten, FHM; Spekle, RF (2015) | Estudos futuros devem investigar como organizações específicas do setor público conseguem (ou falham) o uso eficaz do sistema de medição de desempenho. |
| Vyas, L (2016) | Uma terceirização bem-sucedida pode ser alcançada quando gestores e contratados não dão as mãos ou se coordenam de maneira eficaz. |

Fonte: Elaborada pelo autor

Os contextos que envolvem o setor público e o setor privado são diferentes. As pesquisas efetuadas apontam para a necessidade da realização de estudos focados nas peculiaridades existentes na gestão pública e não na mera transcrição das teorias e princípios utilizados na esfera privada (BORDOGNA, 2008; KALU, 2003; VERBEETEN; SPEKLÉ, 2015). Neste aspecto Fraga e Gonçalves Junior (2020), corroboram com a ideia de que o desenvolvimento da economia e conseqüentemente do setor público deve seguir uma lógica diferente da simples utilização dos preceitos neoliberais de redução do estado e da máquina pública. Tal desenvolvimento deve permitir a participação e a inclusão de todos os sujeitos envolvidos no processo.

A diminuição do tamanho da máquina pública ou estado, constantemente entra na pauta, como uma possível solução para os problemas existentes no serviço público. Os estudos realizados, também indicam a necessidade de aprofundamento da discussão, para compreender se esse é de fato o caminho a ser seguido (VAN SLYKE; HAMMONDS, 2003; VYAS, 2016).

No que tange aos problemas de agência e a utilização dos princípios de governança corporativa surgem questões a serem investigadas, tais como a investigação de modelos alternativos, com a exploração de modelos de governança em diversos contextos (KAUPPI; VAN RAAIJ, 2015). Questões relativas a utilização de princípios de governança em economias em transição, também são levantadas como lacunas para a realização de pesquisas futuras (PENG; BUCK; FILATOTCHEV, 2003).

O quadro 4, por sua vez, apresenta os temas principais dos textos analisados e suas possíveis lacunas para a realização de pesquisas futuras, no que diz respeito às questões políticas.

Quadro 4 – Pesquisas Questões políticas

| | |
|---|---|
| Caldarelli, A; Fiondella, C; Maffei, M; Spano, R; Aria, M; (2013) | Pesquisas futuras podem incluir a dimensão institucional procurando em organizações de saúde individuais em nível intrarregional. Tal abordagem pode ser útil para descrever melhor os efeitos de pressões políticas. Além disso, a medida para a variável dependente, o rigor processos formais de avaliação de CEOs, capturar a profundidade e a qualidade do processo e coleta de dados para futuras a pesquisa precisa abordar essa lacuna. |
| Cunha, A; Ferreira, A.C.S.; Fernandes, M.J; (2016) | Pesquisas podem avaliar se os gestores agem oportunisticamente ao preparar informações para a reeleição. Também seria apropriado desenvolver pesquisas para avaliar outros fatores que influenciam a reeleição, principalmente fatores sociais ou econômicos. |
| Fontes, JR (2018) | Há lacunas que precisam ser direcionadas, principalmente na seleção e remuneração de administradores, e na atenção aos excessos dos controles externos que, muitas vezes divergentes, conflitantes ou sobrepostos, podem sufocar a ação dos administradores e inibir as decisões internas nas estatais. |
| Harrow, J. (2016) | Avaliação dos produtos e resultados das políticas de capacitação, para compreender se realmente os mesmos estão entregando resultados satisfatórios. |
| Johnsen, Å. (2001) | São necessárias mais pesquisas para entender e diferenciar melhor os efeitos de vários atores na sociedade e sua relevância para tipos específicos de organizações e níveis de governo. |
| Machado, JA (2018) | Estudos sobre iniciativas intersetoriais na esfera local. Também outros mecanismos ou dispositivos típicos do federalismo cooperativo poderiam ser contaminados pelas relações de |

| | |
|--|---|
| | agência estruturadas por meio das transferências condicionadas para programas ou ações desenhadas pelo Executivo Federal. |
| Mbo, M; Adjasi, C (2017) | Por que as SOEs com conselhos menos fortes têm desempenho abaixo do que aquelas com conselhos mais fortes? Se os conselhos mais fortes podem levar as empresas estatais a um desempenho acima da média, isso significa que elas podem sofrer influência política sob a visão de escolha pública que o estudo confirma manter? |
| Pandey, SK; Wright, BE (2006) | São necessárias mais pesquisas para entender e diferenciar melhor os efeitos de vários atores na sociedade e sua relevância para tipos específicos de organizações e níveis de governo. |
| Park, SM (2010) | Assim, são necessários estudos futuros para replicar este estudo em outras agências públicas que possuem diferentes sistemas e culturas de pessoal em agências estatais. |
| Testarmata, S., Brunelli, S., Giosi, A. (2010) | Sugere-se ser interessante efetuar um estudo sobre a separação entre propriedade e controle e o efeito do comportamento oportunista sob o modelo de agente principal em relação ao relacionamento entre cidadãos e política (políticos e ministérios) do que à relação entre política e administração (entendido como órgão público). |
| Xie, E; Redding, KS (2018) | Primeiro: estudar questões organizacionais internas das empresas estatais; segundo realizar pesquisas de campo sobre os reais efeitos do bem-estar das SOEs no país de origem; Terceiro, estudos futuros podem comparar motivos, fatores e resultados de desempenho dos acordos de investimentos e fusões estrangeiros de acordo com o tipo de setor. Em quarto lugar, ainda precisamos projetar possíveis soluções de política econômica além da participação em desinvestimentos e participações privadas, a fim de melhorar o desempenho operacional e financeiro e os mecanismos de governança das empresas estatais e, assim, criar uma economia sustentável a longo prazo, principalmente em grandes países democráticos e pequenas empresas. economias em transição. |

Fonte: Elaborada pelo autor

A relação agente x principal, no ambiente da administração pública não se limita somente a relação chefe x empregado. Ocorre diversos outros tipos de relação de agência, um deles se refere a influência política externa ao gestor. As pesquisas apontam para a necessidade de realização de estudos no sentido de verificar como se concretizam esse tipo de influência (CALDARELLI et al., 2013; JOHNSEN, 2001; PANDEY; WRIGHT, 2006).

Os gestores públicos precisam transmitir com fidedignidade as ações realizadas, no âmbito de sua administração, assim como ocorre em relação ao administrador de uma empresa, para com os acionistas. Surge a partir daí a necessidade de se efetuar pesquisas referentes a como determinados gestores trabalham com tais informações, com vistas ao torna-las mais favoráveis para sua reeleição (CUNHA; FERREIRA; FERNANDES, 2016). Neste sentido Testarmata, Brunelli e Giosi, (2010) propõe a realização de pesquisas para identificar o comportamento oportunista na relação de agência entre cidadão e política.

No que diz respeito a utilização dos princípios de governança, nas empresas estatais, surgem questões de pesquisas relativas à formação dos conselhos de administração das mesmas e dos diversos tipos de acordos existentes relativos a fusões, incorporações e sobre a participação de capital privado (MBO; ADJASI, 2013; XIE; REDDING, 2018).

Estudos realizados no Brasil, apontam lacunas que precisam ser enfrentadas, quando da realização de pesquisas, principalmente no que se refere a seleção e remuneração de administradores, e na atenção aos excessos dos controles externos que, muitas vezes divergentes, conflitantes ou sobrepostos, podem sufocar a ação dos administradores e inibir as decisões internas nas estatais (FONTES-FILHO, 2018). Poderiam também ser realizados estudos sobre iniciativas intersetoriais na esfera local. Também outros mecanismos ou

dispositivos típicos do federalismo cooperativo poderiam ser contaminados pelas relações de agência estruturadas por meio das transferências condicionadas para programas ou ações desenhadas pelo Executivo Federal (MACHADO, 2018).

CONSIDERAÇÕES E SUGESTÕES DE PESQUISA FUTURAS

O estudo realizado através do método bibliométrico, permitiu compreender os principais temas que estão sendo abordados nas pesquisas que envolvem a aplicação da teoria da agência, no âmbito da esfera pública.

No que se refere as limitações do presente estudo, o mesmo foi realizado utilizando-se das bases Scopus e Web of Science, o que pode ter ocasionado a não seleção de estudos realizados que não estão indexados nestas bases. Também com relação aos termos de busca, se os mesmos fossem ampliados, poderiam ser obtidos resultados maiores abrangentes.

Apesar dos estudos realizados sobre o tema em questão não serem quantitativamente muito numerosos, percebe-se que eles vêm aumentando nos últimos anos. As publicações ocorrem em diversos periódicos, sediados em sua maioria no Reino Unido, Estados Unidos e Brasil, foram realizados estudos sobre diversos países e contextos.

Um número significativo de artigos foi construído, utilizando-se apenas de referencial teórico ou de revisão de literatura. Por sua vez, foram realizadas pesquisas que utilizaram os métodos qualitativos, quantitativos e de estudo de caso, onde através dos mesmos, se pode perceber a necessidade de realização de pesquisas voltadas especificamente para a construção de teorias próprias para a serviço público.

As lacunas de pesquisa encontradas nos artigos sugerem a realização de estudos voltados para questões relacionadas a diminuição do tamanho do estado, seja com privatizações ou terceirizações, buscando identificar se de fato tais procedimentos tornam realmente o estado mais eficiente e reduzem os conflitos de agência. Estudos relacionados a fatores de medição de desempenho e utilização de conceitos de governança corporativa e seu real impacto junto a melhoria dos índices de gestão dos órgãos públicos.

REFERÊNCIAS

BERLE, A.; MEANS, G. *The Modern Corporation and Private Property*. New York: Macmillan, 1932.

BORDOGNA, L. Moral Hazard, transaction costs and the reform of public service employment relations. **European Journal of Industrial Relations**, v. 14, n. 4, p. 381–400, 2008.

BUENO, R. L. P.; BRELÁZ, G. DE; SALINAS, N. S. C. Administração pública brasileira no século 21: seis grandes desafios. **Revista do Serviço Público**, v. 67, p. 7–28, 2016.

CALDARELLI, A. et al. CEO performance evaluation systems: Empirical findings from the Italian health service. **Public Money and Management**, v. 33, n. 5, p. 369–376, 2013.

COMPAGNI, A.; TEDIOSI, F. Implementing performance-based funding for health research: When governance and procedural fairness matter. **Public Administration**, v. 90, n. 2, p. 313–334, 2012.

CUNHA, A.; FERREIRA, A. C. S. C. S.; FERNANDES, M. J. J. The influence of accounting information in the re-election of the mayors in Portugal. In: **Global Perspectives on Risk Management and Accounting in the Public Sector**. University of Aveiro, Portugal: IGI Global, 2016. p. 108–131.

DE OLIVEIRA, C. B.; FILHO, J. R. F. Problemas de agência no setor público: O papel dos intermediadores da relação entre poder central e unidades executoras. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 4, p. 596–615, 2017.

DOAMEKPOR, F. K. K.; BECKETT, J. Intergovernmental transfers between 1940 and 2010 and distinct policy regimes: An empirical study. **Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management**, v. 27, n. 1, p. 37–66, 2015.

EISENHARDT, K. M. Agency Theory: An Assessment and Review. **The Academy of Management Review**, v. 14, n. 1, Jan 1989, p. 57-74.

FRAGA, L. S.; GONÇALVES JUNIOR. O sonho e o pesadelo do desenvolvimento: um olhar a partir das desigualdades. **Otra Economía Revista Latinoamericana de Economía Social y Solidaria**, v. 13, p. 28-46, 2020.

FERRIS, J. M. M.; GRADDY, E. A. A. A contractual framework for new public management theory. **International Public Management Journal**, v. 1, n. 2, p. 225–240, 1998.

FONTES-FILHO, J. R. A governança corporativa em empresas estatais brasileiras frente à Lei de Responsabilidade das Estatais (Lei no 13.303/2016). **Revista do Serviço Público**, v. 69, p. 209–238, 2018.

HARROW, J. “CAPACITY BUILDING” AS A PUBLIC MANAGEMENT GOAL - Myth, magic or the main chance? **Public Management Review**, v. 3, n. 2, p. 209–230, jun. 2001.

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.

JOHNSEN, Å. Balanced scorecard: Theoretical perspectives and public management implications. **Managerial Auditing Journal**, v. 16, n. 6, p. 319–330, 2001.

KALU, K. N. Entrepreneurs or conservators? Contractarian Principles of Bureaucratic Performance. **Administration and Society**, v. 35, n. 5, p. 539–563, 2003.

KAUPPI, K.; VAN RAAIJ, E. M. M. Opportunism and Honest Incompetence - Seeking Explanations for Noncompliance in Public Procurement. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 25, n. 3, p. 953–979, 2015.

KHALEGHIAN, P.; GUPTA, M. D. D. Public management and the essential public health functions. **World Development**, v. 33, n. 7, p. 1083–1099, 2005.

LAFFIN, M. Understanding minister-bureaucrat relations: Applying multi-theoretic approaches in public management. **Australian Journal of Public Administration**, v. 56, n. 1, p. 45–58, 1997.

LUÍS, A. et al. Produção Acadêmica sobre Accountability: Categorizações na Área de Administração Pública Academic Production on Accountability: Categorizations in Public Administration Field. **Revista Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 21, n. 3, p. 459–475, 2018.

MACHADO, J. A. Federalismo e políticas sociais: conexões a partir da Teoria da Agência. **Revista do Serviço Público**, v. 69, n. 1, p. 57–84, 2018.

MBO, M.; ADJASI, C. Drivers of organizational performance? A state-owned enterprise perspective. **Biennial conference of the Economic Society of South Africa**, p. 25–27, 2013.

MONTEDURO, F.; ALLEGRINI, V. How outsourcing affects the e-disclosure of performance information by local governments. **Government Information Quarterly**, v. 37, n. 1, p. 101398, 2020.

NEWBERRY, S.; PALLOT, J. Freedom or coercion? NPM incentives in New Zealand central government departments. **Management Accounting Research**, v. 15, n. 3, p. 247–266, 2004.

PANDEY, S. K.; WRIGHT, B. E. Connecting the dots in public management: Political environment, organizational goal ambiguity, and the public manager's role ambiguity. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 16, n. 4, p. 511–532, 2006.

PARK, S. M. The effects of personnel reform systems on georgia state employees' attitudes: An empirical analysis from a principal-agent theoretical perspective. **Public Management Review**, v. 12, n. 3, p. 403–437, 2010.

PRITCHARD, A. Statistical bibliography or bibliometrics. **Journal of documentation**, v. 25, n. 4, p. 348-349, 1969.

PENG, M. W. W.; BUCK, T.; FILATOTCHEV, I. Do outside directors and new managers help improve firm performance? An exploratory study in Russian privatization. **Journal of World Business**, v. 38, n. 4, p. 348–360, 2003.

PETERS, M. A. A. Managerialism and the neoliberal university: Prospects for new forms of “open management” in higher education. **Contemporary Readings in Law and Social Justice**, v. 5, n. 1, p. 11–26, 2013.

SAITO, R.; SILVEIRA, A. D. M. Governança Corporativa: Teoria da Agência e Estrutura de Propriedade. **RAE - Clássicos**, v. 48, n. 2, 2008.

SANTOS, R. R. Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 4, p. 732–752, 2019.

SHLEIFER, A., & VISHNY, R. W. (1997). A survey of corporate governance. **The Journal of Finance**, 52(2), 737–783.

TESTARMATA, S.; BRUNELLI, S.; GIOSI, A. Is there a risk of incoherence in an autonomous public agency? **International Journal of Public Administration**, v. 33, n. 11, p. 521–528, 2010.

VAN SLYKE, D. M.; HAMMONDS, C. A. The Privatization Decision: Do Public Managers Make a Difference? **American Review of Public Administration**, v. 33, n. 2, p. 146–163, 2003.

VERBEETEN, F. H. M.; SPEKLÉ, R. F. Management Control, Results-Oriented Culture and Public Sector Performance: Empirical Evidence on New Public Management. **Organization Studies**, v. 36, n. 7, p. 953–978, 2015.

VYAS, L. Human resource management (HRM) outsourcing in the Asian public sector – a probe into the achievability and consequences in Hong Kong, Malaysia, and Thailand. **Journal of Asian Public Policy**, v. 9, n. 3, p. 308–345, 2016.

XIE, E.; REDDING, K. S. S. State-owned enterprises in the contemporary global business scenario: introduction. **International Journal of Public Sector Management**, v. 31, n. 2, p. 98–112, 2018.