

Teoria da Agência no Contexto da Governança Pública: Ensaio de Nova Reflexão

Agency Theory in the Context of Public Governance: New Reflection Essay

Lizy Manayra Santos Oliveira¹
Janaina dos Santos Benvindo²
Verivaldo Alves de Freitas³

RESUMO: Debate a relação entre a Teoria da Agência e a Governança no contexto da Gestão Pública. Reporta-se à Teoria da Agência, como base para a discussão teórica, e ainda à Governança Pública na condição de matéria democrática. Com amparo num exame mais detalhado, tornou-se evidente que as estruturas adequadas de Governança na iniciativa privada são passíveis de não produzir resultados tão eficazes no contexto público. Adicionalmente, estudos exprimem a ausência de consenso sobre a aplicação do paradigma agente-principal no setor público, dada a complexidade das diversas relações em curso nesse âmbito, embora alguns autores defendam a viabilidade da Teoria da Agência nas interações do concerto oficial. Sob a perspectiva democrática, identificou-se o fato de que a Governança Pública é capaz de assegurar maior efetividade e desempenho mais otimizado, considerando a relevância de uma participação cidadã mais ampla na Gestão Pública. Destaca-se, também, a necessidade de desenvolvimento de novas competências sociais para a concretização de políticas e iniciativas governamentais. As discussões teóricas ocorrentes no estudo sob relato têm o potencial de contribuir significativamente para uma compreensão mais aprofundada da relação entre a Teoria da Agência e sua aplicação na Governança Pública. Com efeito, espera-se que esse avanço na temática conduza influxos positivos à realidade científica, proporcionando *insights* valiosos e fomentando mais investigações nesse domínio específico.

Palavras-chave: Teoria da Agência. Setor Público. Governança Pública.

ABSTRACT: Debate the relationship between Agency Theory and Governance in the context of Public Management. It refers to Agency Theory, as a basis for theoretical discussion, and also to Public Governance as a democratic matter. Based on a more detailed examination, it became evident that adequate Governance structures in the private sector are likely to not produce as effective results in the public context. Additionally, studies express the lack of consensus on the application of the principal-agent paradigm in the public sector, given the complexity of the various relationships taking place in this context, although some authors defend the viability of Agency Theory in official concert interactions.

¹ Mestra em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Administradora na UFC lizymanayra@ufc.br

² Mestra em Administração e Controladoria, e Graduada em Administração pela Universidade Federal do Ceará (UFC), Especialista em Gestão Financeira pela Universidade Estácio. janainabenvindo@gmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8548-0079>, LATTES: <http://lattes.cnpq.br/9259300434551022>

³ Mestre em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC), Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Controlador Interno na Prefeitura Municipal de Catolé do Rocha - PB. verivaldofreitas@hotmail.com

From a democratic perspective, the fact was identified that Public Governance is capable of ensuring greater effectiveness and more optimized performance, considering the relevance of broader citizen participation in Public Management. The need to develop new social skills to implement government policies and initiatives is also highlighted. The theoretical discussions occurring in the study under report have the potential to contribute significantly to a more in-depth understanding of the relationship between Agency Theory and its application in Public Governance. Indeed, it is expected that this advancement in the topic will lead to positive influences on scientific reality, providing valuable insights and encouraging further investigations in this specific domain.

Keywords: Agency theory. Public sector. Public governance.

1 INTRODUÇÃO

A Governança representa um meio indescartável para o aprimoramento da gestão. As discussões iniciais sobre Governança Corporativa destacaram os conflitos entre proprietários e gestores, bem como a ascensão da tecnoestrutura das organizações como um novo fator de poder (Rossetti; Andrade, 2014). Os estudos de Berle e Means (1932) alertaram para a separação entre propriedade e gestão, uma das transformações mais impactantes do capitalismo e da moderna corporação. Galbraith (1967) revelou a consolidação de um novo fator de poder, denominado gestor, na alta administração das grandes corporações, substituindo os proprietários e fundadores.

Em 1976, aflorou o conceito da Teoria da Agência, em decorrência da delegação de poder do proprietário do capital (principal) para um terceiro (agente), responsável por executar em seu nome um serviço caracterizado por um contrato (Jensen; Meckling, 1976). Com o intuito de minimizar os efeitos adversos dessa relação nas organizações, a Governança manifesta-se como um conjunto de mecanismos de incentivos e controle, tanto internos quanto externos, visando à minimização das influências negativas e dos custos decorrentes dos problemas de agência (La Porta *et al.*, 1998).

Embora a Teoria da Agência tenha historicamente predominado no âmbito da Governança Corporativa, autores e instituições afirmam que possui embasamento teórico também aplicável a outras esferas, incluindo a Administração Pública e suas interfaces internas e externas (Daily *et al.*, 2003). As discussões acerca da transferência de mecanismos e técnicas da Governança Corporativa do setor privado para o setor público, no entanto, exemplificadas pela relação principal-agente, derivada da Teoria da Agência, são perceptíveis como ineficazes, principalmente em consequência da burocracia peculiar ao setor público.

No âmbito privado, o objetivo principal das empresas é divisado de modo a assegurar que as decisões dos gestores maximizem o lucro e, conseqüentemente, o valor econômico. Dessa maneira, boas práticas de governança são necessárias a fim de proteger direitos e interesses dos acionistas. Entrementes, na esfera pública, o Estado tem como um de seus misteres essenciais apoiar o mercado, nas ações de medir, regular, estimular e promover intervenções. Para cumprir essa função, o Ente Estatal precisa, também, dos gestores, visando a garantir instituições democráticas sólidas e orientadas para a eficiência, eficácia e efetividade. (Matias-Pereira, 2010).

Nesse enfoque, são envolvidos diversos agentes com algumas características peculiares nas instituições públicas dos Poderes Executivo e Legislativo. Os políticos eleitos são movidos pelo autointeresse e pela demanda de reeleição, sendo alvos de maior ou menor pressão de grupos de interesses. Já a burocracia, por sua vez, é representada por servidores públicos

dotados de capacidades específicas para seus cargos, no intento de satisfazer seus interesses, como a permanência no cargo, *status* e poder decisório. De outra vertente, existe, também, a sociedade civil, tendo uma racionalidade limitada e participando da vida política à cata de seus interesses (Matias-Pereira, 2010; Peres, 2007).

Ao se explorar essas relações, percebe-se uma necessidade de aprofundar a matéria, com vistas a se obter um consenso da aplicabilidade da Teoria da Agência no contorno oficial, em razão da complexidade do contexto dos agentes, sendo difícil de definir o agente e o principal (Matias-Pereira, 2010). Na reflexão procedida por Siffert Filho (1996), essas relações são vivenciáveis no Setor Oficial entre o Governo (agente) e a Sociedade (principal), já que os cidadãos não logram efetivar o monitoramento de todas as ações dos administradores públicos, que possuem mais informações sobre a gestão do que a sociedade. Na ambiência pública, outros autores também se envolvem, opinativamente, para relações de agência e os problemas da sociedade ao lume da Teoria da Agência (Liu, 2016; Peres, 2007; Siffert Filho, 1996; Slomski, 1999).

Peres (2007) postula a aplicabilidade da Teoria da Agência nas relações do setor público, mesmo ante vários agentes e circunstâncias da Administração Pública. Ele destaca que a burocracia estatal atua e transaciona internamente e externamente. Assim, a burocracia constitui-se no corpo gerencial do aparelho do Estado para a execução das políticas públicas, quando formula, executa e avalia processos, sob o comando político, por meio de funcionários públicos, dotados de capacidades específicas para seus cargos, que agem racionalmente e são motivados pelo auto-interesse. Borsani (2004) corrobora esse entendimento, ao reforçar a ideia de que a demanda pela burocracia constitui a satisfação de seus interesses, como a permanência nos cargos, a garantia de *status* e a constância no poder decisório.

Uma vez promulgada a Constituição de 1988, ocorreram diversas mudanças, como a democratização do Estado, a descentralização do poder e a profissionalização da burocracia. Nesta linha, diversas ações foram implementadas, como o princípio da seleção meritocrática e universal, consubstanciada pelo concurso público (Abrúcio, 2007).

Alguns autores, *in alia manu*, sugerem que falar sobre transferir as práticas da Governança Corporativa do setor privado para o de caráter público, usando a relação principal-agente da Teoria da Agência, é suscetível de não se mostrar eficaz, em decorrência da burocracia no âmbito público, que ainda é vista como um desafio a ser superado (Borsani, 2004; Horn, 1995; Pzeworski, 1995).

Em expressas condições, o objetivo deste ensaio é ampliar as discussões e as análises sobre a aplicação da Teoria da Agência no setor público, cuidando deste sistema como base para a discussão teórica e, ainda, a Governança Pública na abordagem democrática. Com amparo em um exame mais detalhado, tornou-se evidente o fato de que as estruturas adequadas de governança na iniciativa privada são passíveis de não produzir resultados tão eficazes na contextura pública.

2 TEORIA DA AGÊNCIA E A GOVERNANÇA PÚBLICA

A Teoria da Agência foi antecedida pelos estudos seminais de Berle e Means (1932) e Galbraith (1967), referindo-se à separação entre propriedade e gestão, uma das mais impactantes mudanças do capitalismo e da moderna corporação. Galbraith (1967) evidenciou a ideia de que um novo fator de poder havia se estabelecido na alta gestão do mundo corporativo - o gestor - em substituição a proprietários e fundadores das grandes empresas. Essas experimentações iniciais foram ampliadas por Coase (1937), Alchian e Demsetz (1972), Mitnick (1973) e Ross (1973).

Posteriormente, as discussões iniciais da Governança Corporativa evidenciaram os

conflitos entre proprietários e gestores e a ascensão da tecnoestrutura das organizações como novo fator de poder (Rossetti; Andrade, 2014). Daí, surgiu, em 1976, o conceito da Teoria da Agência como resultado da delegação de poder do proprietário do capital (principal) para um terceiro (agente), que passou a executar em seu nome um serviço caracterizado por um contrato (Jensen; Meckling, 1976).

Nessa perspectiva, de acordo com as afirmações de Jensen e Meckling (1976), os custos de agência são representados por três elementos fundamentais: i) despesas de monitoramento do principal; ii) gastos relacionados a assegurar que o agente não prejudicará o principal com as suas ações e, caso o faça, compense o principal; e iii) perdas residuais ou de bem-estar, resultantes da diferença entre as reais decisões do agente e a deliberação que teria maximizado o bem-estar do principal.

As discussões iniciais da Governança Pública residem na expectativa de oferecer respostas conceituais e cientificamente fundamentadas para superar possíveis crises orçamentárias nas organizações públicas, haja vista as crescentes pressões dos custos sobre os sistemas de seguridade social. Em aditamento, a Governança, também, detém um papel de criar possibilidades de atender às expectativas dos cidadãos por um Estado mais eficiente, com suporte nas novas possibilidades de participação e de engajamento dos cidadãos e cidadãs (Kissler; Heidemann, 2006).

No setor oficial, os problemas da sociedade que dificultam o alcance do proveito público são discutidos, por alguns autores e instituições, à luz da Teoria da Agência (Siffert Filho, 1996; Slomski, 1999). Esse exame encerra como pontos-chave a Governança Pública e o controle de problemas decorrentes de conflitos de interesse entre principal-agente (Liu, 2015). Há argumentos sobre a existência de relevantes aspectos de debates acerca dos conflitos de agência no ambiente oficial.

Peres (2007) defende a aplicabilidade do sistema sob exame – a Teoria da Agência – mesmo que tenha curso uma infinidade de circunstâncias envolvendo transações. Malgrado, entretanto, diversos autores caracterizarem essa figura do agente e principal na Administração Pública, Matias-Pereira (2010) argumenta que não há um consenso dessa aplicação ante a complexidade das relações circulantes no setor público, sendo difícil, com efeito, definir exatamente o agente e o principal nesses liames e articulações. Acresce exprimir a noção de que a Administração Pública é baseada em princípios, que reduzem substancialmente a conduta dos agentes públicos e diminuem o nível de discricionariedade na atuação destes.

No concerto público, o Tribunal de Contas da União sugere que os agentes são os circunstantes a quem foi delegada autoridade para administrar os ativos e os recursos oficiais, ou seja, configuram todos aqueles que, em seu papel institucional, implementam a estrutura do Estado, estando necessariamente a serviço do povo. O principal, por sua vez, é caracterizado pela figura dos cidadãos(ãs).

O principal e o agente, no exercício de suas atribuições, via de regra, se relacionam com outras partes interessadas (segundo e terceiro setores), de modo a fomentar ou induzir um contexto capacitante para o desenvolvimento social (Tribunal de Contas da União, 2014, 2020). Assim, a eficiência na Gestão Pública é sujeita a depender do comportamento do agente, que às vezes se comporta de maneira oculta. Há o pressuposto de que a tradição política brasileira não respeita a separação do público em relação ao particular, conforme evidenciado em diversos casos noticiados (Filgueiras, 2018).

Em acresção, os serviços públicos, por suas peculiaridades, não admitem concorrência, e o fato de serem desempenhados por agentes oficiais, conforme legislação, estáveis, por vezes, faz com que os serviços prestados não funcionem de acordo com o esperado pela população (Martins *et al.*, 2018).

Ademais, a sociedade (principal) fica vulnerável à perda do controle sobre a máquina pública, dando azo a elevados custos de monitoramento da burocracia para proteger o interesse

dos cidadãos (ãs), que são beneficiários (as) de políticas públicas (Borsani, 2004; Horn, 1995; Peres, 2007; Pzreworski, 1995). Perez (2007) reforça o intento de que, nessa relação principal-agente, a burocracia é divisada como um custo de agência, fundamentada no fato de que, tanto na Administração Pública quanto no terreno particular, existem dificuldades na supervisão e no controle do comportamento do agente.

Nas relações entre Governo (agente) e Sociedade (principal), os (as) cidadãos (ãs) não conseguem realizar o monitoramento de todas as ações dos administradores públicos, que possuem mais informações sobre a gestão do que a sociedade (Siffert Filho, 1996; Slomski, 1999). Em vista disso, a Governança Pública atua como instrumento para o alcance do proveito cidadão, uma vez que, nesse âmbito, a função da boa governança é garantir que as entidades atuem sempre com amparo no interesse dos cidadãos.

Dentre os custos de agência, têm evidência aqueles de acompanhamento e monitoramento do contrato do agente por parte do principal, os custos incorridos pelo agente na sinalização de sua honestidade e as perdas decorrentes dos conflitos entre agentes e principal, no que tange às decisões tomadas que não maximizem valor (Jensen; Meckling, 1976).

Sobreleva exprimir a ideia de que o setor público, reconhecido por sua intrincada complexidade – consequente da peculiar cultura gerencial - encontra-se sob a influência constante de variáveis políticas e transita por meio de reformulações contínuas, suscitando expectativas no domínio da justiça social, responsabilidade social, equidade na sociedade, direitos, democracia e mudança social (Arnaboldi *et al.*, 2015).

Particularmente, durante os anos de 1980, desencadearam-se diversas transformações na Administração Pública, exemplificadas pela emergência do *New Public Management* (NPM), que surgira como resposta às críticas de que a burocracia se mostrava ineficiente e ineficaz (Almquist *et al.*, 2013). No entendimento de Kissler e Heidemann (2006), este modelo do NPM é considerado ideológico, mostrando um Estado orientado para o mercado e a ampliação de práticas gerenciais. Lee (2008) corrobora tal perspectiva, acrescentando que o NPM poderia aprimorar a *accountability* e o desempenho no setor público, sob uma óptica da gestão mais racional e gerencial. Suplementarmente, a redemocratização no Brasil, aflorada nos anos de 1980, especialmente com a promulgação da Carta Grande de 1988, encerra uma mudanças no controle externo, abrindo espaço para a participação cidadã na gestão pública (Abrucio, 2007).

Essas inovações provocaram um aumento da pressão social por serviços públicos, bem como por opções de controle para o alcance de resultados estatais. Em vista disso, os aspectos da eficiência e do desempenho se iniciaram como partes do cotidiano do serviço público (Teixeira; Gomes, 2019). Consequentemente, foi o momento em que a Governança Pública inaugurou a obtenção de destaque, com o surgimento da *New Public Governance* (NPG), período em que o Brasil experienciou reformas econômicas, estruturais e políticas, de sorte que, deste modo, a Governança Pública auferiu grande saliência (Osborne, 2006).

Na conceição de Rhodes (1996), a Governança Pública denota uma mudança no significado de governo, referindo-se a um novo procedimento de governar, ou uma condição alterada de regra ordenada, ou um novo método pelo qual a sociedade é governada.

Desse modo, no setor público, a Governança é analisada sob quatro perspectivas de observação: i) Sociedade e Estado - que define as regras e os princípios orientadores da atuação dos agentes públicos e privados regidos pela Constituição e cria as condições estruturais de administração e controle do Estado; ii) entes federativos - preocupam-se com as políticas públicas e as relações entre estruturas e setores, incluindo distintas esferas, poderes, níveis de governo e representantes da sociedade civil organizada; iii) órgãos e entidades - garantindo cada órgão ou entidade cumprir seu papel; e iv) atividades intraorganizacionais – reduzem os riscos, otimizam os resultados e reúnem valor aos órgãos ou entidade (Tribunal de Contas de União, 2014).

Os princípios que norteiam a Governança - abertura, responsabilidade e integridade - RAGC, v.15, p.59-73 /2024

foram estabelecidos e redefinidos pelo International Federation of Accountants (IFAC) para refletir e tratar a Governança no setor público, com objetivos distintos quanto às modalidades de prestação de contas à sociedade e aos acionistas no setor privado, sendo relevantes para ambos os setores (Freitas; Silva, 2022).

2.1 Conflitos de agência e a Governança nas organizações do setor público

Para entender como se dá a discussão acerca dos conflitos de agência e a Governança nas organizações do setor público, é importante mapear os agentes relevantes nessas relações e algumas características peculiares da Governança em organizações do poder público. Jensen e Meckling (1976) consideram a existência de dois segmentos (o principal e o agente) com interesses próprios e a possível existência de conflitos entre eles. Os autores acentuam que a Teoria da Agência está associada à fragmentação da propriedade, sendo o agente todo gestor que não seja o proprietário, suscetivo de não perseguir os objetivos dispostos pelos donos ou não empregar todo o esforço necessário para a condução do negócio.

Em tal contextura, a Teoria da Agência identifica os conflitos emergentes entre as partes e tenciona aplicar mecanismos destinados a minimizá-los. Essa teoria (ou sistema- sistema é seu sinônimo perfeito) conforma a base teórica que visa a examinar as interações dos participantes de um sistema no qual a propriedade e o controle são atribuídos a entidades distintas, suscitando potenciais conflitos de interesses. O cerne do problema principal-agente está relacionado a aspectos de informações e estruturas de incentivos. Assim sendo, os dilemas de agência são surgentes, não apenas, das discrepâncias de motivação e objetivos entre o principal e o agente, mas, também, afloram da assimetria de informações, das preferências de risco dos intervenientes na tomada de decisões e dos horizontes de planejamento (Eisenhardt, 1989).

No domínio do setor público, identifica-se, entre outras configurações, o fato de que uma das relações de agência se estabelece entre o Governo e a Sociedade. Em sendo assim, o agente constitui o Estado e o principal configura a Sociedade, delegando ao agente a responsabilidade de agir em seu interesse. De maneira abrangente, todavia, existem diversas relações de agência (Oliveira; Fontes Filho, 2017). Bevir (2011) considera, distintamente, que os agentes são os servidores públicos. Monteduro e Allegrini (2020) reforçam essa ideia, quando assinalam que a relação de agência no setor público acontece por meio de várias relações contratuais do Estado, as quais são sucedentes entre os (as) cidadãos (ãs) e estes (as) se comportam na figura de principal. Entrementes, os servidores públicos congregam os agentes, corroborando o entendimento de Bevir (2011). Na hierarquização dos cargos públicos, também se menciona a relação do chefe do Poder Executivo (principal) com um servidor público (agente), bem assim a relação entre o Estado e suas instituições.

Por conseguinte, considerando a relação entre os políticos (principal) e os burocratas de médio escalão (agente), Oliveira e Fontes Filho (2017) ressaltam que existe uma relação conflitante, já que a figura do agente logra obter uma diversidade de informações e de conhecimentos técnicos acerca das atividades que executam diariamente. Ainda, para esses autores, os políticos têm condições de aumentar ou reduzir a discricionariedade da burocracia por meio da definição de regras, e os burocratas, apesar do interesse em manter seu poder discricionário e autonomia, não têm alternativa a não ser trabalhar com a “máquina pública”, do modo como esta é legalmente desenhada.

Nessa discussão, percebe-se que existem variadas hipóteses elencadas sobre aqueles nomimados de agente e principal, tendo em vista as variegadas interações no setor público, considerando, ainda, a complexidade da estrutura das administrações direta e indireta, com os seus órgãos, ministérios, autarquias e fundações.

Inserido neste âmbito, o setor público ostenta responsabilidades e *accountabilities* ante

inúmeros e diversificados *stakeholders*, bem como de variadas demandas por abertura e transparência (Martins *et al.*, 2018). Dessa maneira, delinear de modo preciso quem assume os papéis de agente e principal nesse emaranhado de relações e articulações revela-se uma tarefa árdua. Ademais, conforme preconiza a Teoria da Agência, as ações empreendidas pelos agentes são notoriamente difíceis de serem escrutinadas pelo principal.

Num contexto público, observa-se que a sociedade ainda não manifesta um interesse genuíno em monitorar e acompanhar de maneira eficaz as práticas dos administradores. O acompanhamento das contas e das ações, por conseguinte, ocorre de maneira mais efetiva por via de instituições públicas, notadamente os tribunais de contas, que desempenham um esforço indispensável na prevenção da assimetria de informação e na mitigação do comportamento oportunista dos agentes. Não obstante, o exercício investigativo ora relatado sustenta a perspectiva de que a atuação institucional desses órgãos de controle está distante da sociedade, pois a população não se envolve ou acompanha ativamente as ações dessas instâncias.

Na prática, a informação completa é dificilmente disponível para todos, portanto, faz-se necessário identificar uma estrutura que enseje maior contribuição para o principal, mesmo quando exista assimetria de informação (Arrow, 1985). Complementarmente, o estudo de Oliveira e Fontes Filho (2017) apontou que nem sempre os problemas de agência na Administração Pública se manifestam na maneira exata como descritos na bibliografia sobre o tema ou previstos na teoria. Nessa relação, uma vez instituídas estruturas pensadas para o contexto público, identifica-se o estabelecimento de um diálogo e de uma relação de confiança entre gestores e o poder central, promovendo o alinhamento de objetivos entre o principal e o agente.

Estruturas adequadas para o setor público facilitam, decerto, o andamento das metas e dos projetos estratégicos, municiando o principal de dados sobre as reais condições de desempenho do agente e do cumprimento dos termos acordados no contrato. Assim, as possibilidades de ação oculta e de sonegação de informações por parte do agente ficam, então, significativamente reduzidas.

Ex-postis, as estruturas apropriadas na iniciativa privada são capazes, então, de não oferecer resultados tão efetivos no contexto público, como é o caso da auditoria. No setor privado, a Governança visa a diminuir os conflitos entre os principais (proprietários) e os agentes (administradores), já que, nem sempre, os interesses estão alinhados (Arrow, 1985).

Emerge como elemento relevante o fato de que a Administração Pública se orienta por princípios basilares, notadamente os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Com a implementação de práticas de Governança no setor público, a gestão visa, primordialmente, a atender aos princípios da publicidade e eficiência (Martins *et al.*, 2018). Dessa maneira, torna-se evidente que, no contexto do setor público, tais princípios delimitam as divergências de interesses, fornecendo estímulos para a conduta dos agentes. Por ocorrer assim, a multiplicidade de partes interessadas inseridas nas instituições públicas também foi identificada como um obstáculo à efetivação de um sistema de governança (Martins *et al.*, 2018).

Para fortalecer a Governança pública, além dos princípios mencionados, foram instituídos outros instrumentos, a saber: i) a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, 2000), que estabelece normas de finanças públicas orientadas para a responsabilidade na gestão fiscal; ii) o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), instituído em 2005 e revisado em 2009 e em 2013, cujos treze fundamentos arrimam-se nos princípios constitucionais da Administração Pública e nos fundamentos da excelência gerencial contemporânea; iii) a Lei 12.813, de 16 de maio de 2013, que versa sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal (Lei nº 12.813, 2013); e iv) os instrumentos de transparência, a exemplo da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, 2011), assegurando o direito fundamental de acesso à informação e facilitando o monitoramento e o

controle de atos administrativos e da conduta de agentes públicos.

Nestas condições, a Governança surge como um mecanismo de conformidade e monitoramento. O Decreto Federal nº 9.203/2017, em seu Art. 2º, Inciso I, define a Governança Pública como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. Em soma, o contexto público moderno não se preocupa, rotineiramente, apenas com a concretização das políticas públicas, mas também, em especial, com a efetivação de uma gestão eficiente, que envolva a tríade Estado-Mercado-Sociedade (Alcântara *et al.*, 2015).

Assim, o escrito sob relação considera que a Governança Pública não surgiu baseada nas mesmas influências daquela de cariz corporativo das empresas privadas, ou seja, como um mecanismo de supervisão e de controle de comportamento de agentes capazes de agir obscuramente. Seria, na verdade, mais um modo de atender aos interesses da sociedade por meio do fiel cumprimento das funções e das atribuições dos órgãos e das entidades, conforme suas leis específicas de criação, considerando que os agentes públicos já são norteados pelos princípios da Administração Pública.

Embora existam argumentos sobre a utilização da Teoria da Agência no âmbito da Governança Pública, visando à redução dos conflitos, esta experimentação acadêmica expressa que a caracterização da Teoria na Administração Pública (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) não é bem delimitada. Em acrescentamento, as técnicas de Governança Corporativa do setor privado, criadas com base nos conflitos de agência, não são as mais adequadas para efetivação de mecanismos para otimizar o desenvolvimento socioeconômico, político e cultural do Brasil.

A próxima seção reporta-se ao contexto da Governança Democrática, alternativa evidenciada neste estudo para a concretização das políticas públicas.

3 TEORIA DA AGÊNCIA NO CONTEXTO DA GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA

No âmbito de Governança, a Teoria da Agência considera o cidadão como o “principal” na relação principal-agente no âmbito do setor público. Os cidadãos elegem os governantes para que eles representem seus interesses e realizem as políticas públicas que eles tencionam (Tribunal de Contas da União, 2020), no entanto essa aplicação parece não ser efetiva. O (a) cidadão (ã), ao sufragar seu voto, em tese, delegaria poder para o agente (representante eleito), em seu nome, tomar decisões, mas se percebe que efetivamente o cidadão (principal) não tem o controle sobre o representante eleito (agente). Isso ocorre porque a participação social nas decisões do governo acontece ainda de modo incipiente na maior parte das cidades brasileiras.

Para assegurar maior efetividade e desempenho otimizado, a Governança democrática traz à tona a preeminência da participação cidadã na Administração Pública. Ela parte do princípio de que a sociedade há de exercer um trabalho ativo quando das decisões, relacionado à gestão da “máquina pública”, contribuindo para um Estado menos burocrático e mais eficiente. Essa abordagem visa a fortalecer e consolidar a relação entre Estado e Sociedade, integrando a Gestão Pública. Tal perspectiva não apenas favorece a eficiência gerencial, mas também a dimensão política da Administração patrial (Filgueiras, 2018).

De acordo com Bevir (2011), é por meio da racionalidade que as despertam interesse por políticas públicas benéficas para eles. Reciprocamente, os políticos utilizam a racionalidade como meio de atender a essas demandas. Os eleitores almejam melhores serviços; redução de impostos; um Estado mais eficaz, responsável e transparente; líderes decididos; e maior participação popular.

Quando os governos demonstram desempenho insatisfatório, as consequências incluem desperdício de recursos, falhas na prestação de serviços e negação de proteção social, jurídica

e econômica aos cidadãos, especialmente, os mais vulneráveis. Portanto, é imperativo que o Governo demande por uma organização mais eficiente, promovendo a participação efetiva da sociedade para alcançar um desempenho aprimorado e maior efetividade na Gestão Oficial. Nos anos de 1980, ocorreram várias mudanças na Administração Pública, a exemplo da *New Public Management*, considerando um Estado tendido para o mercado e a gestão na prática (Kissler; Heidemann, 2006), e da *New Public Governance*, momento em que a Governança Pública inaugurou seus destaques. Somente, pois, Constituição de 1988 em vigor, ocorreram importantes ações e reformas no combate à herança do regime civil-militar, implantado em 1964.

Desde então, foram propostas diversas mudanças, a exemplo da democratização do Estado, descentralização do poder e profissionalização da burocracia. Nesta linha, diversas ações, como o princípio da seleção meritocrática e universal, consubstanciada pelo concurso público (Abrucio, 2007). Como suprimento, a redemocratização no Brasil, ocorrida, especialmente, com a promulgação da Grande Carta de 1988, transportou mudanças no controle externo, abrindo espaço para a participação cidadã na Gestão Pública (Abrucio, 2007).

Mencionada Administração aflorou, nessas circunstâncias, com base na atividade gerencial pública por via de resultados, com vistas a desenvolver melhores desempenhos, eficiência no emprego dos recursos públicos e incremento na *accountability* governamental (Teixeira; Gomes, 2019). Assim, a discussão sobre Governança há de estar alicerçada em torno do fato de que a interação do estado com a Sociedade deve ser considerada no plano gestor público, de modo a assegurar mecanismos que ampliem a qualidade das políticas, dos serviços públicos e do regime político (Filgueiras, 2018).

Percebe-se que a nova Governança Pública consiste nas teorias e reformas interconectadas, por meio das quais os cidadãos conceberam a crise do Estado e responderam a ela. Essas teorias e reformas rejeitaram o conhecimento técnico associado ao Estado do período posterior à II Guerra Mundial (Bevir, 2011).

De acordo com Bevir (2011), a governança democrática surgiu das reformas do Estado e das contribuições das teorias modernistas. A abordagem da Governança democrática parte da ruptura modernista com o historicismo desenvolvimentista, em que o modernismo incorporou pontos emergentes, incluindo partidos políticos, grupos de interesse e redes políticas (Bevir, 2011). Nessa perspectiva, a Governança Pública assume um modelo da administração que dirige serviços e políticas abertas para a participação cidadã.

As discussões a respeito dessa matéria na perspectiva democrática sugerem que os governos formalmente democráticos, envolvendo ativamente os cidadãos nas tomadas de decisão, tendem a ser percebidos como mais legítimos, o que contribui para maior conformidade fiscal. Os (as) cidadãos (ãs) são mais propensos (as) a cumprir as regulamentações tributárias locais quando os governos são transparentes, oferecem oportunidades para que os cidadãos participem do sistema político e fornecem serviços públicos de qualidade (Touchton *et al.*, 2020).

Além disso, de acordo com a reflexão de Touchton *et al.* (2020), a participação direta e contínua dos cidadãos nos fóruns de formulação de políticas aumenta a probabilidade de que essas informações sejam utilizadas nas etapas de formulação e implementação do ciclo de políticas. Isso porque os cidadãos contribuem com importantes conhecimentos para a formulação de políticas e monitoramento dos funcionários públicos.

De efeito, é notório o fato de que a gestão democrática deve ser incentivada, pois é um jeito de promover o desenvolvimento social com a participação ativa da sociedade. Um governo democrático deve valorizar a participação dos cidadãos na elaboração de suas políticas públicas, pois o fortalecimento dessa conformação participativa, na qual a sociedade colabora com a formulação dessas políticas, contribui para melhor governança das cidades e das regiões, resultando em desenvolvimento social e garantia de direitos. Na linha raciocinativa de

Filgueiras (2018), a definição de governança transpõe o aspecto gerencial e dos mecanismos da gestão, representando conexão entre os mecanismos de administração com a dimensão política e infraestrutural do poder. Também Inneraty (2006) argumenta que esse tipo de modelo tem como objetivo a cooperação entre a população e o Estado para a definição de temáticas coletivas, seguindo os parâmetro de interesse público.

Desse modo, o envolvimento dos cidadãos na formulação de políticas públicas procede do uso de mecanismos de democracia deliberativa e de redes de políticas públicas para o engajamento e a interação de agentes públicos e da sociedade civil, possibilitando a solução de problemas coletivos (Secchi, 2009). Essa relação entre organizações do setor público e democratização, em países desenvolvidos, acontece de maneira mais intensa, pois a democratização se efetiva, de modo sistemático, no estabelecimento dos mecanismos de governança (Filgueiras, 2018).

Nessa discussão, Urbinati (2006) postula a democracia representativa pela força do debate para influenciar as decisões do governo, de sorte que exprime a representatividade democrática como superior à democracia direta. Para Zuccolotto e Teixeira (2015), essa representação democrática faz surgir, nas democracias modernas, outros formatos de participação e controle, exercidos por conselhos consultivos e deliberativos de controle.

Ressalta-se que o debate da Governança e da Democracia necessita de certos cuidados, conforme assinalam Machado e Costa (2010). O primeiro deles é que a Democracia não figura em se fazer exigência ao Governo quanto à prestação de serviços, estabelecendo um tipo de relacionamento comercial, em que há negociação de compra e venda de serviços, tal qual acontece no mercado. Em correta leitura, representa o envolvimento ativo dos (as) cidadãos (ãs) no estabelecimento das políticas públicas, ultrapassando as solicitações de favorecimento próprio ou individual. Assim sendo, a Governança democrática pressupõe um ambiente livre. Conforme Ugarte (2003, p. 95), “o conceito de democracia evoca a ideia de autogovernos; da liberdade positiva, entendida como a faculdade dos indivíduos de participarem na tomada das decisões a que são submetidos”.

Outro ponto de atenção assenta no conflito quando da formulação de consenso, já que o conflito é legítimo e inerente ao diálogo, conduzindo a ideia da diversidade de opiniões e de respeito a elas. Portanto, a democracia deve ser lobrigada como um instrumento que impulsiona o diálogo, favorecendo decisões coletivas ou consensuais com a maioria. Assim, à Democracia subjaz uma perspectiva de conflito.

Nesse diapasão, o cuidado equânime com a liberdade que todos os cidadãos possuem para contestar e opinar na esfera política é uma condição *sine qua non* para que a tomada de decisões seja havida democrática, conforme destaca Dalaqua (2019). Uma decisão resultante de um processo deliberativo que negue os princípios de liberdade e de igualdade para alguns não será, de fato, considerada democrática. Portanto, a manutenção de um consenso acerca do valor da igualdade e de liberdade para todos (as) os (as) cidadãos (ãs) emerge como uma limitação inerente à própria existência da democracia (Dalaqua, 2019).

Compreende-se, por conseguinte, que a Teoria da Agência é aplicável em diversas situações, abarcando as relações entre governantes e cidadãos numa democracia; mas, nessa relação, os governantes são capazes de albergar interesses próprios, como a preservação do poder ou a satisfação de grupos específicos de interesse. Em tais situações, é possível haver a instigação de conflitos de interesse entre os governantes e os cidadãos, suscitando implicações na Governança democrática.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ensaio teórico que se termina agora de relatar teve como objetivo ampliar as
RAGC, v.15, p.59-73 /2024

discussões e as análises sobre a aplicação da Teoria da Agência no setor público, alargando debates e estudos mais aprofundados acerca da aplicabilidade da Governança democrática. As discussões continuam em torno da possibilidade da existência de conflitos de interesses nas interações dos envolvidos na Administração Pública, em especial, no que respeita à assimetria de informações, introduzindo elementos do dissenso.

Estudos indicam inexistir consenso quanto à aplicação da figura do agente e principal na Gestão Oficial, dada a complexidade própria das múltiplas relações experimentadas no setor público. Demais disso, a Administração Pública, fundamentada em princípios, restringe substancialmente a conduta dos agentes públicos, fundamentando sua condição de setor de complexidade singular para investigação aprofundada (Arnaboldi *et al.*, 2015). Nessa discussão, a realidade contemporânea patrial impõe à gestão uma ampliação do foco de atuação, contemplando, não apenas, a concretização das políticas públicas, mas, também, de maneira preeminente, a priorização de uma gestão eficiente, que englobe a tríade Estado-Mercado-Sociedade.

Haja vista uma abordagem mais acurada orientada para esta matéria, verifica-se que as estruturas de governança provenientes do setor privado são suscetíveis de não produzir resultados tão efetivos no contexto público, exemplificado pela limitada eficácia da auditoria para mitigar a assimetria informacional. Para um panorama de maior qualidade e consonância com os interesses dos (os) cidadãos (ãs), emerge a necessidade de Governança em cooperação com a Sociedade. De tal maneira, para uma Governança pública eficaz, imperam a essencial otimização do desenvolvimento social, econômico, político e cultural do Brasil, mediante a aplicação de técnicas mais condizentes, e o fomento ao diálogo, que propicia a edificação de decisões coletivas.

Assim, para maior efetividade e um desempenho mais aprimorado, este ensaio discutiu a Governança na perspectiva democrática, destacando a importância de uma participação cidadã mais ativa e engajada na feitura de políticas públicas. Essa abordagem favorece a interação dos agentes públicos com a sociedade civil, possibilitando a solução de desafios coletivos.

Conclui-se, portanto, que práticas da Governança democrática atuarão no sentido de potencializar a participação social nas políticas públicas no Brasil, configurando-se como uma resposta válida à participação cidadã, preconizada pela Constituição Federal de 1988, com o apodo de "Constituição Cidadã" por ter consolidado a efetivação dos direitos fundamentais, civis, políticos e sociais.

Com proveniência neste ensaio, sugestiona-se que futuros estudos discutam com maior profundez a relação principal-agente, a transferência de técnicas do setor privado para o setor público e a implementação de mecanismos legítimos de Governança democrática no Brasil, de modo a diferenciar os benefícios das práticas utilizadas na iniciativa privada.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, 41(especial), 67-86, 2007.

ALCÂNTARA, V. C.; PEREIRA, J. R.; SILVA, E. A. F. Gestão Social e Governança Pública: Aproximações e (De)Limitações Teórico-Conceituais. **Revista de Ciências da Administração**, 17(Ed. Especial), 11-29, 2015.

ALCHIAN, A.; DEMSETZ, A. Production, Information Costs, and Economic Organization. **American Economic Review**, 62(5), 777 – 795, 1972.

ALMQUIST, R.; GROSSI, G.; VAN HELDEN, G. J.; REICHARD, C. Public sector governance and accountability. **Critical Perspectives on Accounting**, 24(7–8), Artigo 7–8, 2013. DOI 10.1016/j.cpa.2012.11.005. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2012.11.005>. Acesso em: 17 dez. 2023.

ARNABOLDI, M.; LAPSLEY, I.; STECCOLINI, I. Performance Management in the Public Sector: the ultimate challenge. **Financial Accountability & Management**, 31(1), 1-22, 2015.

ARROW, K. J. The Economics of Agency. In: PRATT, J.W.; ZECKHAUSER, R.J. (Eds.), *Principals and Agents: The Structure of Business* (37-51), 1985. Harvard Business School Press.

BERLE, A.; MEANS, G. **The modern corporation and private propriety**. 1932. Macmillan.

BEVIR, M. Governança democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia Política**, 19 (39), p. 103-114, 2011.

BORSANI, H. Relações entre política e economia: teoria da escolha pública. In: ARVATE, P.R.; BIDERMAN, C. (Org.). **Economia do setor público no Brasil** (103-125), Rio de Janeiro. Elsevier, 2004.

COASE, R. H. The Nature of the Firm. In: ESTRIN, S. & MARIN, A. (Eds.). **Essential Readings in Economics** (37–54), 1995. Macmillan Education UK.

DAILY, C. M.; DALTON, D. R.; CANNELLA, A. A. Corporate governance: decades of dialogue and data. **Academy of Management Review**, 28(3), 371-382, 2003.

DALAQUA, G. H. **Democracia representativa, consenso e conflito em J. S. Mill** [Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo]. Biblioteca Digital USP. 2019. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8133/tde-07112019-173316/pt-br.php>. Acesso em: 18 dez. 2023.

BRASIL. **Decreto Federal 9.203/2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 19 dez. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar 101/2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 5 jan. 2024.

BRASIL. **Lei Federal 12.527/2013**. Dispõe sobre o Acesso à Informação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 5 jan. 2024.

BRASIL. **Lei Federal 12.813/1996**. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112813.htm. Acesso em: 5 jan. 2024.

OLIVEIRA, L. M. O.; BENVINDO, J. S.; FREITAS, V. A.

EISENHARDT, K. M. Agency theory: an assessment and review. review. **The Academy Of Management Review**, 14(1), 57-74, 1989.

FILGUEIRAS, F. Indo Além do Gerencial: A Agenda da Governança Democrática e a Mudança Silenciada no Brasil. **Revista de Administração Pública**, 52(1), 71-88, 2018.

FREITAS, V. A.; SILVA, F. E. R. Administração pública e governança: uma discussão teórica. **Revista Controle: Doutrina e Artigos**, 20(1), 354-379, 2021. DOI 10.32586/rcda.v20i1.751. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/751>. Acesso em: 14 dez. 2023.

GALBRAITH, J. K. **The new industrial state**. Houghton Mifflin, 1967.

HORN, M. J. **Political economy of public administration**: institutional choice in the public sector. Cambridge: Cambridge University Press, [1995] 2002. (Political Economy of Institutions and Decisions).

INNERATY, D. **El nuevo espacio público**. Madrid: Espasa-Calpe, 2006.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, 3(4), 305-360, 1976.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?. **Revista de Administração Pública**, 40(3), 479-499, 2006.

LA PORTA, R.; LOPEZ-DE-SILANES, F.; SHLEIFER, A.; VISHNY, R. W. Law and Finance. **Journal of Political Economy**, 106(6), 1113-1155, 1998.

LEE, J. Preparing Performance Information in the Public Sector: An Australian Perspective. **Financial Accountability & Management**, 24(2), 117-149, 2008.

LIU, X. Corruption Culture and Corporate Misconduct. **Journal of Financial Economics**, v. 122, 307-327, 2016.

MACHADO, R.; COSTA, P. Governança Democrática, Participação e Solidariedade: Entre a Retórica e a Práxis. **Revista Espaço Aberto**, 19(4), 621-640, 2010.

MARTINS, V. A.; J. J. JUNIOR, ENCISO, L. F. Conflitos de agência, Governança Corporativa e o serviço público brasileiro: Um ensaio teórico. **Revista de Governança Corporativa**, 5(1), 1-30, 2018.

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, 2(1), 109-134, 2010.

MITNICK, B. M. Fiduciary rationality and public policy: The theory of agency and some consequences. **Annual Meeting of the American Political Science Association**. New Orleans, 1973.

MONTEDURO, F.; ALLEGRI, V. How outsourcing affects the e-disclosure of performance RAGC, v.15, p.59-73 /2024

information by local governments. **Government Information Quarterly**, 37(1), 101398, 2020.

OLIVEIRA, C. B.; FONTES FILHO, J. R. Problemas de Agência no Setor Público: O Papel dos Intermediadores da Relação entre Poder Central e Unidades Executoras. **Revista de Administração Pública**, 51(4), 596-615, 2017.

OSBORNE, S. P. *The New Public Governance?* **Public Management Review**, 8(3), 377-387, 2006.

PERES, U. D. Custos de transação e estrutura de governança no setor público. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios**, 9(24), 15-30, 2007.

PZREWORSKI, A. **Estado e economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995. 167p.

RHODES, R. A. W. The New Governance: Governing Without Government. **Political Studies**, 44, 652-667, 1996.

ROSS, S. The economic theory of agency: the principal's problem. **American Economic Review**, 63(2), 134-39, 1973.

ROSSETTI, J.; ANDRADE, A. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimentos e tendências** (7. ed.). São Paulo: Atlas, 2014.

SECCHI, L. Modelos Organizacionais e Reformas da Administração Pública. **Revista de Administração Pública**, 43(2), 347-369, 2009.

SIFFERT FILHO, N. F. **A teoria dos contratos econômicos e a firma** [Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo], 1996. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12138/tde-20082021-122504/en.php>. Acesso em: 17 dez.2023.

SLOMSKI, V. **Teoria do agenciamento no Estado: uma evidenciação da distribuição de renda econômica produzida pelas entidades públicas de Administração Direta** [Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo]. 1999. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-08062020-152127/en.php>. Acesso em: 05 jan. 2024

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. Governança Pública: Uma Revisão Conceitual. **Revista do Serviço Público**, 70(4), 519-550, 2019.

TOUCHTON, M.; WAMPLER, B.; PEIXOTO, T. Of democratic governance and revenue: participatory institutions and tax generation in Brazil. **Governance**. 34(4),1193-1212, 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. (2. ed.). Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/integra/gestao-do-conhecimento/publicacoes/referenciais-externos/referencial_basico_governanca_orgaos_entidades.pdf/view. Acesso em: 17 dez.

2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU** (3. ed.). Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/integra/gestao-do-conhecimento/publicacoes/referenciais-externos/referencial_basico_governanca_orgaos_entidades.pdf/view. Acesso em: 18 dez. 2023.

UGARTE, P. S. Que participação para qual democracia? P. 93-106. *In*: COELHO, V.S.; NOBRE, M. (Org.). **Participação e Deliberação. Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo. Editora 34. 2004.

URBINATI, N. O que torna a representação democrática? **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, 67, 191-228, 2006.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. Gestão Social, Democracia, Representação e Transparência: evidências nos estados brasileiros. **Revista de Ciências da Administração**, 17(Ed. Especial), 79-90, 2015.