

Teoria da agência aplicada ao setor público: uma pesquisa bibliométrica e agenda de pesquisa

Este artigo apresenta um estudo bibliométrico relacionado à aplicação da teoria da agência no setor público. Apesar de ter sido inicialmente concebida a partir de estudos realizados no setor privado, a teoria da agência pode ser aplicada ao domínio da administração pública, uma vez que nesse espaço se configuram diversas relações entre agente e principal e principal em relação ao principal. Os estudos relacionados à teoria da agência na Administração Pública podem auxiliar a compreender melhor esses conflitos, que acabam resultando, muitas vezes, em desvios ou mau uso do dinheiro público. Este estudo foi desenvolvido por meio de uma pesquisa quantitativa de cunho bibliométrico. As primeiras publicações sobre o tema ocorreram no final da década de 1990, sendo que, especialmente a partir de 2013, houve um aumento no número de publicações, que representa aproximadamente metade dos artigos encontrados. Em relação às lacunas apresentadas pelos artigos pesquisados, pode-se agrupá-las em dois grandes blocos: um, em relação à análise de questões políticas; e outro, relacionado ao desenvolvimento de teoria própria para o setor público. Os resultados deste artigo apontam a necessidade de realização de estudos voltados para o tema, em especial no desenvolvimento de pesquisas voltadas à compreensão do papel que os diversos tipos de agentes representam nos órgãos públicos, evitando, dessa forma, comportamentos oportunistas ou desonestos.

Palavras-chave: Teoria da agência; Administração pública; Políticas públicas.

Theory of agency applied to the public sector: a bibliometric research and research agenda

This article presents a bibliometric study on the application of agency theory in the public sector. Although it was initially conceived from studies carried out in the private sector, the agency theory can be applied to the domain of public administration, since in this space there are different relations between agent and principal and principal in relation to the principal. Studies related to the theory of agency in Public Administration can help to better understand these conflicts, which often end up resulting in deviations or misuse of public money. This study was developed through quantitative research of a bibliometric nature. The first publications occurred in the late 1990s, and in recent years, especially since 2013, there has been an increase in the number of publications, a number that represents approximately half of the articles found. In relation to the gaps presented by the researched articles, there are two major blocks: one in relation to the analysis of political issues and the other related to the development of theory for the public sector. The results of this article point to the need for studies focused on the theme, especially in the development of research aimed at understanding the role that different types of agents have in public agencies, thus avoiding opportunistic or dishonest behaviors.

Keywords: Agency theory; Public administration; Public policy.

Topic: **Gestão Pública**

Received: **10/04/2022**

Approved: **03/06/2022**

Reviewed anonymously in the process of blind peer.

Niomar Fantinelli 

Universidade do Vale do Itajaí, Brasil

<http://lattes.cnpq.br/8008092005164427>

<https://orcid.org/0000-0001-7052-4449>

niomarf@gmail.com

Jeferson Lana 

Universidade do Vale do Itajaí, Brasil

<http://lattes.cnpq.br/0631397135991070>

<https://orcid.org/0000-0002-9787-1114>

jlana@univali.br



DOI: 10.6008/CBPC2179-684X.2022.002.0018

Referencing this:

FANTINELLI, N.; LANA, J.. Teoria da agência aplicada ao setor público: uma pesquisa bibliométrica e agenda de pesquisa. **Revista Brasileira de Administração Científica**, v.13, n.2, p.267-279, 2022. DOI:

<http://doi.org/10.6008/CBPC2179-684X.2022.002.0018>

INTRODUÇÃO

A teoria da agência aborda relações de propriedade e controle em empresas. Nesse sentido, Berle et al. (1932) identificaram, em seu estudo, a separação entre propriedade e controle. Jensen et al. (1976) definiram inicialmente a relação entre o agente e o principal como um contrato, em que o principal delega decisões a um agente, que nem sempre são tomadas em favor do primeiro. Estes 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 daquele (EISENHARDT, 2015).

Os conflitos existentes entre o principal e o agente geram custos de monitoração e incentivo, denominados custos de agência, que se referem aos custos com os quais o principal deve arcar para mitigar essa assimetria de informações.

No setor público, também podem ser identificadas relações de agente x principal. Monteduro et al. (2020) identificaram 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). Dessa forma, no setor público ocorrem diversas situações que geram custos e problemas de agência, identificadas na assimetria de informações entre os diversos principais e os agentes.

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

Este estudo bibliométrico objetivou recuperar pesquisas realizadas no âmbito da teoria da agência quando aplicada ao setor público e compreender as lacunas existentes nesse contexto. Para tanto, foram efetuadas buscas nas bases Scopus e Web of Science, por serem as maiores bases de dados de publicações científicas do mundo, procurando, dessa forma, abranger o maior número de publicações com alcance internacional.

Para realizar esta busca, utilizou-se os termos *Agency theory and Public Management* e *Agency theory and Public policy* devido ao fato de estarem relacionados aos processos de gestão e formulação de políticas públicas, os quais se conectam diretamente com os conflitos relatados pela teoria da agência. A pesquisa reportou 78 resultados e, após a exclusão dos artigos duplicados e dos que não apresentavam relação com o tema, foram selecionados 31.

Os resultados encontrados sugerem a realização de pesquisas voltadas para questões relacionadas à redução do tamanho do Estado, seja por meio de privatizações ou de terceirizações, buscando identificar se de fato tais procedimentos tornam 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 na melhoria dos índices de gestão dos órgãos públicos.

Na seção 2, são conceituados os temas relativos à teoria da agência e, após, seu relacionamento e

aplicação no setor público. A seção 3 descreve os aspectos metodológicos; na seção 4 são apresentados os resultados e as discussões; e, por fim, as conclusões do estudo e sugestões de pesquisas futuras.

REVISÃO TEÓRICA

Estado da arte 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. Mas a análise da estrutura de propriedade efetuada por Berle et al. (1932) é considerada o marco inicial para o desenvolvimento da teoria da agência.

Em seu estudo, os autores analisaram a estrutura de propriedade e os conflitos de interesse das sociedades acionárias dos Estados Unidos. Segundo Saito et al. (2008), quem de fato administra essas empresas são os diretores, muitas vezes nomeados por alguma parcela dos acionistas, razão pela qual acabam por defender os interesses destes.

Em sua análise realizada nas sociedades por ações, Berle et al. (1932) começaram a perceber que os donos dessas empresas, ou seja, os acionistas, estavam perdendo o controle sobre sua propriedade, havendo um distanciamento entre a propriedade e o controle na empresa. No 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 seus interesses pessoais (BERLE et al., 1932).

A partir desse estudo, os autores iniciaram a procura por soluções para a resolução desses conflitos. Com o desenvolvimento dos estudos na área de governança corporativa, construiu-se a teoria da agência.

Apesar da existência de alguns estudos anteriores, Jensen et al. (1976) apontam, em sua seção inicial, a sua definição conceitual sobre o relacionamento de agência ou do agente-principal. Os autores definem o 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”. Dessa forma, quando o agente toma decisões divergentes das que o principal tomaria, sejam elas para obter benefícios pessoais ou divergências quanto ao seu entendimento, começam a ocorrer os problemas de agência.

O estudo de Jensen et al. (1976), considerado seminal, apresenta três principais contribuições: a criação de uma teoria de estrutura de propriedade das companhias, baseada nos conflitos de interesse individuais, que pode ser testada empiricamente; a definição de um novo conceito de custos de agência, mostrando sua relação com a separação entre propriedade e controle presente nas empresas; e a elaboração de uma nova definição do conceito de firma, como um conjunto de relacionamentos contratuais entre os indivíduos (SAITO et al., 2008).

Diante disso, ocorre, então, o desenvolvimento e a aplicação de estudos relacionados à teoria da agência na área de governança corporativa, para aplicação em empresas privadas. As pesquisas são realizadas utilizando-se dos conceitos de Jensen et al. (1976). Esses estudos apontaram inúmeros problemas

entre os proprietários e os administradores das empresas, decorrentes da relação de agência.

Os problemas identificados por meio 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. Nessa situação, o agente continua com todos os benefícios que possuía, contudo, os custos passam a ser divididos entre os outros acionistas (SAITO et al., 2008).

Contudo, pode-se criar mecanismos para reduzi-los, chamados de custos de agência. Nesse sentido, tende-se a criar incentivos ou benefícios que, quando adequados, tendem a limitar as atividades irregulares ou divergentes dos agentes para com os interesses do principal. No entanto, todos eles impactam nos resultados da empresa, acarretando diminuição dos lucros para os acionistas.

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

Estado da arte: teoria da agência relacionada à administração pública

Na esfera pública também ocorrem diversos conflitos relacionados à teoria da agência. Apesar de o 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 este último.

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

Nesse sentido, o presidencialismo de coalização, que caracteriza o modelo brasileiro, implica em 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 (OLIVEIRA et al., 2017).

Alguns autores, ligados à perspectiva neoliberal, apresentam a ideia de que, para serem eficientes, os órgãos públicos devem se tornar empresas. Porém, segundo Kalu (2003), não se pode aplicar as teorias voltadas aos modelos de gestão da iniciativa privada diretamente ao serviço público, pois o objetivo final do setor público é o de prestar serviços de qualidade à sociedade, enquanto o da iniciativa privada é o de obter lucros.

A lógica predominante no setor público é outra. Apesar da necessidade de haver controle e utilização

de princípios de governança, o setor público necessita dar respostas aos problemas da sociedade. Os autores Newberry et al. (2004) reforçam essa ideia, no sentido de que, embora não exista uma resposta única para perguntas como o tamanho apropriado do governo, a questão precisa ser decidida de maneira democrática, não por meios técnicos ocultos da opinião pública.

Percebe-se, assim, a necessidade de se adaptar todo e qualquer conceito ao setor público e não somente importá-lo da iniciativa privada. Bordogna (2008) e Peters (2013) efetuaram pesquisas sobre a aplicação dos conceitos de Nova Gestão Pública, que foi inicialmente concebida sob a perspectiva da onda neoliberal dos anos 1980 e 1990. Nessas pesquisas, os autores analisam a universidade e as reformas do serviço público e percebem 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 maior variedade de instrumentos do que a simples “comercialização” ou tentativas mecânicas de importar práticas do setor privado para um contexto inadequado.

Nesse contexto, então, passou-se a discutir a necessidade de aplicar os conceitos de governança corporativa ao setor público. Conforme Santos (2019) demonstra em sua pesquisa, esses conceitos devem ser adaptados ao setor público.

Na literatura nacional, pesquisas efetuadas demonstram a importância da padronização das regras no que se refere às 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 pelo órgão gestor como pelos cidadãos, acabam reduzindo os problemas de agência.

No setor privado, há constante interferência do mercado no modo de os agentes administrarem a empresa. O setor público também sofre influências das condições externas por meio de atores políticos, que influenciam o comportamento de seus funcionários (PANDEY et al., 2006). Tais aspectos reforçam a ideia da existência de mais de uma relação de agência no serviço público: a relação político/servidor e a relação público externo/político/funcionário público.

A ação dos órgãos públicos está, ou deveria estar condicionada à realização dos anseios da sociedade, pois todos os políticos são eleitos com esse intuito. Portanto, quando se analisa o setor público sob a perspectiva da teoria da agência, observa-se a necessidade de avaliar a relação cidadão/político (TESTARMATA et al., 2010). Nesse sentido, diante da complexidade de fatores existentes na relação de agência no serviço público, considera-se necessária a utilização de princípios de governança e controle.

Segundo Verbeeten et al. (2015), discutir a ênfase na eficiência pura e simplesmente não captura os propósitos essenciais do serviço público. O contexto da administração pública é muito mais amplo do que um simples resultado financeiro. É necessário encontrar um equilíbrio entre noções gerenciais de resultados e valores democráticos.

MATERIAIS E MÉTODOS

Esta pesquisa utilizou o método quantitativo. Ao estudo quantitativo são aplicados diferentes termos na literatura. Este estudo é considerado bibliométrico. A cunhagem do termo “bibliométrico” é

frequentemente atribuída a Pritchard (1969), que o conceitua como “a aplicação de métodos matemáticos e estatísticos a livros e outros meios de comunicação”.

Este artigo apresenta o resultado de uma análise da produção científica nacional e internacional relacionada ao tema teoria da agência, com suas implicações no setor público ou governamental. O critério para a seleção dos artigos foi sua relação direta com a administração pública, governamental e teoria da agência. Dessa forma, para este estudo, selecionou-se os termos “*Agency theory and Public management*” e “*Agency theory and Public policy*”.

Esses termos foram selecionados devido à sua conexão com o processo de gestão e formulação de políticas públicas, estando diretamente ligados aos conflitos relatados pela teoria da agência. O termo “*Public management*”, em sua tradução literal, refere-se à gestão pública. O termo “gestão” faz parte dos estudos relacionados à 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, por serem as maiores bases de dados de publicações científicas do mundo, procurando, dessa forma, abranger o maior número de publicações com alcance internacional.

A pesquisa incluiu artigos bibliométricos, estudos de caso, publicações com metodologia qualitativa e quantitativa e artigos de revisão sobre os assuntos; portanto, examinou todas as publicações disponíveis. Ao inserir os termos de pesquisa, um total de 78 artigos foram encontrados. Os registros foram organizados com auxílio do *software* Excel 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 descartadas as publicações que, apesar de apresentarem os termos pesquisados, não demonstravam correlação direta com o assunto. O Quadro 1 apresenta as características gerais da pesquisa.

Quadro 1: Características da pesquisa bibliométrica.

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

RESULTADOS

Na pesquisa realizada, encontrou-se inicialmente um total de 31 artigos relacionados diretamente ao seu objeto. Conforme se pode observar no Quadro 2, estudos nesse contexto foram iniciados no final da década de 1990. Contudo, nos últimos anos ocorreu um aumento na quantidade de publicações, observando-se que os artigos editados a partir do ano de 2013 representam a metade do total das publicações recuperadas.

Quadro 2: Artigos publicados por ano.

Ano	Artigos publicados
1997	1
1998	1
2001	1
2003	3
2004	1
2005	1
2006	1
2007	3
2010	2
2012	1
2013	2
2015	4
2016	4
2017	3
2018	3
Total	31

O Quadro 3 apresenta os periódicos que publicaram artigos relacionados à teoria da agência no âmbito público. Percebe-se que quatro periódicos apresentaram mais de uma publicação a respeito do tema, um deles, nacional. Com relação à classificação Qualis Periódicos, da Capes, a revista nacional está enquadrada como B2, enquanto as revistas internacionais como A1.

Quadro 3: Periódicos que mais publicaram sobre o tema.

Periódicos	Publicações
Administration & Society	2
Journal of Public Administration Research and Theory	2
Public Management Review	2
Revista do Serviço Público	2

Nesta pesquisa, foi constatada uma grande diversidade de periódicos que efetuaram publicações a respeito do tema estudado. Também se constatou o fato de que todos os 31 artigos selecionados foram publicados por autores distintos. Do total de artigos analisados, percebe-se que 42% foram publicados em periódicos sediados no Reino Unido, 32% nos Estados Unidos e 10% no Brasil, conforme demonstrado no Quadro 4.

Quadro 4: Publicações por países.

País	Quantidade	%
Alemanha	1	3%
Brasil	3	10%
Canadá	1	3%
Espanha	1	3%
Estados Unidos	10	32%
França	1	3%
Portugal	1	3%
Reino Unido	13	42%
Total	31	100%

No Quadro 5 apresenta-se os tipos de pesquisas que originaram a construção dos artigos, sendo a maior parte delas realizada de forma teórica, por meio de revisão de literatura e/ou estudo bibliométrico, representando 48% do total dos artigos selecionados. Os demais artigos foram elaborados a partir de pesquisas qualitativas e quantitativas.

No que se refere ao foco da pesquisa (Quadro 6), dez artigos analisam a prestação do serviço público sob a perspectiva empresarial. Como segundo maior foco de pesquisa, seis artigos analisam os regimes

políticos a que os países estão submetidos. Os demais artigos abordam assuntos relativos à governança corporativa nas empresas estatais, compras governamentais, serviços de saúde, contabilidade aplicada ao setor público, nova gestão pública, prefeituras e sistemas de ensino. Além disso, foram identificados dois artigos revisando a literatura relativa ao assunto abordado.

Quadro 5: Tipos de pesquisas realizadas.

Tipo	Quantidade	%
Bibliométrica	2	6.45%
Estudo de Caso	3	9.68%
Qualitativa	6	19.35%
Quantitativa	5	16.13%
Quantitativa e qualitativa	2	6.45%
Teórico	13	41.94%
Total	31	100.00%

Quadro 6: Foco da pesquisa.

Público / Foco	Quantidade
Perspectiva empresarial no setor público	10
Regimes políticos	6
Governança de empresas estatais	4
Compras governamentais	2
Revisão de literatura	2
Serviços de saúde	2
Contabilidade do setor público	1
Custos de agência	1
Nova gestão pública	1
Prefeituras	1
Sistemas de ensino	1
Total	31

Com relação às lacunas identificadas, apresenta-se, no Quadro 7, as principais sugestões de pesquisa evidenciadas. Dentre os principais eixos, digamos assim, de lacunas apresentadas, estão as questões políticas e o desenvolvimento teórico apropriado para aplicação das questões de governança corporativa, além da teoria da agência no setor público. O Quadro 8 apresenta os temas principais dos textos analisados e suas possíveis lacunas, que poderão ser utilizadas para a realização de pesquisas futuras objetivando o desenvolvimento de referencial teórico próprio para o setor público.

Quadro 7: Lacunas identificadas.

Tipos de lacunas	Quantidade
Contabilidade pública	1
Desenvolvimento teórico do próprio setor público	9
Não informado	9
Questões políticas	12
Total	31

Inicialmente, as lacunas apresentadas direcionam as pesquisas para uma compreensão dos melhores modelos de gestão que podem ser empregados no setor público, tendo em vista que os contextos que envolvem os ambientes público e 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 et al., 2015).

Quadro 8: Pesquisas sobre desenvolvimento teórico relativo ao setor público.

Laffin (1997)	Desenvolvimento futuro de abordagens teórico-multitemáticas no âmbito da gestão pública.
Peng, Buck et al. (2003)	Pesquisadores podem concentrar-se na governança corporativa das economias em transição, já que atualmente sabemos tão pouco sobre elas. Essas economias oferecem motivos fascinantes para testar e refinar as teorias existentes e desenvolver novas.
Kalu (2003)	Efetuar pesquisas a respeito das diferenças de conceitos de eficiência do setor privado em relação ao setor público.
Slyke et al. (2003)	Outras pesquisas devem explorar mais amplamente os fatores que afetam a capacidade de prestação dos serviços públicos, após a realização de privatizações.
Khaleghian et al. (2005)	Pesquisar a respeito de sistemas e instrumentos de monitoramento que estão pouco desenvolvidos atualmente, em muitos países em desenvolvimento.
Bordogna (2008)	Pesquisar a respeito de uma reforma menos unilateralista das relações de emprego no serviço público do que a sugerida pelo NPM e a promoção de serviços públicos de melhor qualidade.
Kauppi et al. (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.
Verbeeten et al. (2015)	Estudos futuros devem investigar como organizações específicas do setor público conseguem (ou falham) o uso eficaz do sistema de medição de desempenho.
Vyas (2016)	Pesquisar a respeito de como uma terceirização bem-sucedida pode ser alcançada quando gestores e contratados não dão as mãos ou se coordenam de maneira eficaz.

Neste aspecto, Fraga et al. (2020) corroboram 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 da máquina pública, ou do Estado, entra na pauta, constantemente, 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 (SLYKE et al., 2003; VYAS, 2016).

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

Os diversos problemas de agência, que podem ocorrer no setor público, sugerem o desenvolvimento de estudos voltados para compreender como essas questões se desenvolvem e como elas podem ser mitigadas. Tais lacunas apontam para a necessidade de estudos baseados na teoria da agência direcionados para a compreensão das peculiaridades existentes no serviço público.

As relações entre agente e principal, no serviço público, por muitas vezes são muito complexas, visto que nesse âmbito existe grande número de sujeitos envolvidos, o que as diferencia do setor privado. Por este motivo, torna-se necessário pesquisar se as ações governamentais realizadas, tais como a terceirização ou a privatização, impactaram na melhoria ou não da prestação dos serviços públicos. As lacunas apontadas direcionam para a realização de estudos nesse sentido, de modo a averiguar se tais ações de fato auxiliam na melhoria dos serviços públicos, mitigando os problemas de agência, ou se estas ações causam efeito contrário. O Quadro 9 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 9: Pesquisas questões políticas.

Pandey et al. (2006)	Entender e diferenciar melhor os efeitos de vários atores na sociedade e sua relevância para tipos específicos de organizações e níveis de governo.
Park (2010)	Replicar este estudo em outras agências públicas, que possuem diferentes sistemas e culturas de pessoal.
Testarmata et al. (2010)	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), e à relação entre política e administração (entendido como órgão público).
Caldarelli et al. (2013)	Incluir a dimensão institucional, procurando pesquisar em organizações de saúde individuais, suas relações com o nível intrarregional. Tal abordagem pode ser útil para descrever melhor os efeitos de pressões políticas.
Cunha et al. (2016)	Avaliar se os gestores agem de forma oportunista ao prepararem informações para a reeleição. Também seria apropriado desenvolver pesquisas para avaliar outros fatores que influenciam a reeleição, principalmente fatores sociais ou econômicos.
Harrow (2010)	Avaliar os produtos e resultados das políticas de capacitação, para compreender se os funcionários / servidores estão realmente entregando resultados satisfatórios.
Mbo et al. (2013)	Pesquisar o motivo de as <i>State Owned Enterprise</i> (SOEs) com conselhos menos fortes terem desempenho abaixo daquelas 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?
Fontes (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.
Machado (2018)	Realizar estudos sobre iniciativas intersetoriais na esfera local. Também sobre a possibilidade de outros mecanismos ou dispositivos típicos do federalismo cooperativo serem contaminados pelas relações de agência estruturadas por meio das transferências condicionadas para programas ou ações desenhados pelo Executivo Federal.
Xie et al. (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, de modo a melhorar o desempenho operacional, 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.

A relação agente x principal, no ambiente da administração pública, não se limita à relação chefe x empregado. Ocorrem diversos outros tipos de relações de agência, e um deles se refere à influência política externa ao gestor. As pesquisas nesse âmbito apontam para a necessidade de realização de estudos para verificar como se concretiza esse tipo de influência (CALDARELLI et al., 2013; JOHNSEN, 2001; PANDEY et al., 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 em relação aos acionistas. Surge, a partir daí, a necessidade de se efetuar pesquisas referentes a como determinados gestores trabalham com tais informações, com vistas a torná-las mais favoráveis para sua reeleição (CUNHA et al., 2016). Nesse sentido, Testarmata et al. (2010) propõem a realização de pesquisas para identificar o comportamento oportunista na relação de agência entre cidadão e política.

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

Estudos realizados no Brasil apontam lacunas que precisam ser enfrentadas quando da realização de pesquisas, principalmente no que se refere à 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, 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).

De maneira geral, os estudos apontam para a necessidade de identificar como as relações de agência ocorrem em relação às ações realizadas pelos agentes públicos e às expectativas da população em geral, esta entendida como principal. Em termos gerais, as lacunas apresentadas direcionam para pesquisas que identifiquem como os agentes se comportam em relação ao que é determinado pela população, pois, no caso das relações políticas, esta é considerada como principal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo, realizado por meio 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. Esse tipo de pesquisa é caracterizado por ser uma limitação, no sentido de não apresentar enormes avanços para a área, contudo, o faz em um contexto geral.

No que se refere às suas limitações, este estudo foi realizado utilizando as bases Scopus e Web of Science, o que pode ter restringido a seleção apenas aos estudos indexados nessas bases. Também com relação aos termos de busca, se estes fossem ampliados, poderiam ser obtidos resultados mais abrangentes.

Apesar de os estudos realizados sobre o tema escolhido não serem numerosos, percebe-se que eles vêm aumentando nos últimos anos. Observou-se, além disso, que já foram realizados estudos em diversos países e contextos. As publicações ocorrem em diversos periódicos, sediados em sua maioria no Reino Unido, Estados Unidos e Brasil.

Um número significativo de artigos foi construído com base exclusiva em referencial teórico ou por meio de revisão de literatura. Por sua vez, foram realizadas pesquisas que utilizaram os métodos qualitativos, quantitativos e de estudo de caso, por meio dos quais pôde-se perceber a necessidade de realização de pesquisas voltadas especificamente para a construção de teorias próprias para o serviço público.

As lacunas de pesquisa encontradas nos artigos sugerem a realização de estudos voltados para questões relacionadas à diminuição do Estado, seja por meio de privatizações ou terceirizações, buscando identificar se, de fato, tais procedimentos tornam o Estado mais eficiente e reduzem os conflitos de agência. Também são sugeridos estudos relacionados a fatores de medição de desempenho e utilização de conceitos de governança corporativa e seu real impacto na 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.; BRELÀZ, G.; 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.; FIONDELLA, C; MAFFEI, M; SPANO, R; ARIA, M.. CEO performance evaluation systems: Empirical findings

from the Italian health service. **Public Money and Management**, v.33, n.5, p.369-376, 2013.

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.

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

- FONTES, J. R. F.. 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.
- FRAGA, L. S.; GONÇALVES J. O.. 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.
- 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, 2010.
- 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.
- 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. In: BIENNIAL CONFERENCE OF THE ECONOMIC SOCIETY OF SOUTH AFRICA. **Anais**. Johannesburg, 2013.
- MONTEDURO, F.; ALLEGRI, 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.
- OLIVEIRA, C. B.; FONTES, 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.
- 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.
- 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.
- PRITCHARD, A.. Statistical bibliography or bibliometrics? **Journal of Documentation**, v.25, n.4, p.348-349, 1969.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.

Os autores detêm os direitos autorais de sua obra publicada. A CBPC – Companhia Brasileira de Produção Científica (CNPJ: 11.221.422/0001-03) detêm os direitos materiais dos trabalhos publicados (obras, artigos etc.). Os direitos referem-se à publicação do trabalho em qualquer parte do mundo, incluindo os direitos às renovações, expansões e disseminações da contribuição, bem como outros direitos subsidiários. Todos os trabalhos publicados eletronicamente poderão posteriormente ser publicados em coletâneas impressas ou digitais sob coordenação da Companhia Brasileira de Produção Científica e seus parceiros autorizados. Os (as) autores (as) preservam os direitos autorais, mas não têm permissão para a publicação da contribuição em outro meio, impresso ou digital, em português ou em tradução.

Todas as obras (artigos) publicadas serão tokenizadas, ou seja, terão um NFT equivalente armazenado e comercializado livremente na rede OpenSea (https://opensea.io/HUB_CBPC), onde a CBPC irá operacionalizar a transferência dos direitos materiais das publicações para os próprios autores ou quaisquer interessados em adquiri-los e fazer o uso que lhe for de interesse.



Os direitos comerciais deste artigo podem ser adquiridos pelos autores ou quaisquer interessados através da aquisição, para posterior comercialização ou guarda, do NFT (Non-Fungible Token) equivalente através do seguinte link na OpenSea (Ethereum).

The commercial rights of this article can be acquired by the authors or any interested parties through the acquisition, for later commercialization or storage, of the equivalent NFT (Non-Fungible Token) through the following link on OpenSea (Ethereum).



<https://opensea.io/assets/ethereum/0x495f947276749ce646f68ac8c248420045cb7b5e/44951876800440915849902480545070078646674086961356520679561157924250080772097/>